



OIM Organização Internacional para as Migrações

Participação Eleitoral dos Emigrantes e Imigrantes de Portugal

Coordenação Científica: Professor Doutor André Freire (CIES-ISCTE-IUL)

Coordenação Executiva: Mestre Frederica Rodrigues (OIM)

Autores:

Frederica Rodrigues (OIM)

André Freire (CIES-ISCTE-IUL)

Isabel Estrada Carvalhais (NICPRI-UM)

Inês Amador (OIM)

Viriato Queiroga (OIM)

Joana Morgado (OIM)

Índice

Agradecimentos.....	1
Lista de abreviaturas.....	3
Lista de tabelas.....	4
Lista de figuras.....	4
Introdução.....	5
PARTE I – Enquadramento e Contextualização do Estudo	8
Objecto de estudo e objectivos de investigação	8
Metodologia.....	17
PARTE II – Democracia e Cidadania na era das Migrações	28
Como os Migrantes questionam a Democracia e a Cidadania	28
A Cidadania do Migrante: formas de inclusão em Democracia	35
Debate teórico sobre a concessão de direitos eleitorais aos estrangeiros residentes - imigrantes.....	38
Debate teórico sobre a concessão de direitos eleitorais aos nacionais não residentes - emigrantes...48	
O que nos diz a legislação internacional sobre os direitos eleitorais dos nacionais não residentes e dos residentes estrangeiros	55
PARTE III – Direitos eleitorais dos Imigrantes e Emigrantes na União Europeia	58
Direitos eleitorais dos Imigrantes na UE	59
Direitos eleitorais dos Emigrantes na UE.....	81
Notas conclusivas.....	87
PARTE IV – Direitos eleitorais dos Imigrantes e Emigrantes – o caso de Portugal.....	93
Portugal, País de Migrações.....	93
Breve contextualização de Portugal enquanto país de imigração e de emigração.....	93
Imigração e População Estrangeira a Residir em Portugal	98
Emigração e População Portuguesa a Residir no Estrangeiro.....	103
Direitos Eleitorais dos Imigrantes	107
Da Resenha ao Quadro Legal actual: Uma Participação Restrita.....	107
Da primeira Constituição – A Assembleia Constituinte e aprovação de 1976.....	108
As Revisões Constitucionais.....	110
Do quadro legal Português actual.....	159
A participação eleitoral imigrante: recenseamento e impossibilidades	167
Direitos eleitorais dos Emigrantes.....	173
A emigração em Portugal: vínculos e fronteiras	173
Direitos de Sufrágio dos Emigrantes nos Diferentes Actos Eleitorais.....	174
Participação Política e Recenseamento Eleitorais	193
Portugal - Comparação entre os Direitos Eleitorais dos Imigrantes e Emigrantes	202
Visão das Associações de Imigrantes	211
Conclusões.....	231
Bibliografia.....	236
Anexos.....	242

Agradecimentos

Esta pesquisa não teria sido possível sem o apoio financeiro da DGAI-MAI e da CNE a cujos responsáveis, nomeadamente ao Dr. Jorge Miguéis e ao Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares, os autores querem agradecer vivamente. Os autores agradecem ainda todo o apoio da OIM, nomeadamente das suas Chefes de Missão em Portugal Marta Bronzin e Monica Goracci, à realização da pesquisa.

Os autores agradecem ainda a contribuição e a resposta aos inquéritos por questionário aos seguintes colegas:

Sarah Tietze, IOM Berlin, Alemanha

Adel-Naim Reyhani, IOM-Viena, Áustria

Elizabeth Petzl, IOM, Viena, Áustria

Judith Wiesinger, IOM-Viena, Áustria

Giovana Solari, IOM Brussels, Bélgica

Reiner Schmitz, IOM Brussels, Bélgica

Radoslav Stamenkov, IOM Sofia, Bulgária

Jenny Svensson, IOM Copenhagen, Dinamarca

Morten Sonne, IOM Copenhagen, Dinamarca

Barbara Pohmerobar, IOM Bratislava, Eslováquia

Cármen Peñalba, IOM Madrid, Espanha

Meelis Nine, IOM Tallin, Estónia

Hans-Peter Boe, IOM Helsinki, Finlândia

Tobias von Treck, IOM Helsinki, Finlândia

Maurizio Busatti, IOM Paris, França

Ioannis Papageorgiou, Doutorando na U. Tessalónica, Grécia

Eftichia Teperoglou, Investigadora CIES-IUL, Grécia

Lisa Tousek, IOM The Hague, Holanda

Ralph Welcker, IOM The Hague, Holanda

Martin Wyndham, IOM Budapest, Hungria

Attila Peteri, de ACEEEO (Association of European Election Officials) e ACEEEO Secretariat in general, Hungria

Chris Gaul, IOM London, Inglaterra

Clarissa Azkoul, IOM London, Inglaterra

Kelly Mackei, IOM Dublin, Irlanda

Siobhán O'Hegarty, IOM Dublin, Irlanda

José Oropeza, IOM Rome, Itália

Nadan Petrovic, IOM Rome, Itália

Ilmar Mezs, IOM Riga, Letónia

Henrikas Germanavicius, IOM Vilnius, Lituânia

Eleonora Servino, IOM Malta, Malta

Petr Karban, IOM Prague, República Checa

Erik Amnå, Orebro University, Suécia

Michael Hagos, Swedish Ministry for Integrations and Gender Equality, Suécia

Nihad Bunar, Suécia

Lista de abreviaturas

AD – Aliança Democrática, coligação constituída pelo PS, PPM e pelo PSD
ASDI - Acção Social Democrata Independente
BE – Bloco de Esquerda
CDS-PP – Centro Social Democrata, Partido Popular
CEE – Comunidade Económica Europeia
CERC – Comissão Eventual para a Revisão Constitucional
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRP – Constituição da República Portuguesa
FRS – Frente Republicana e Socialista, coligação constituída pelo PS, UEDS, ASDI
ID – Associação de Intervenção Democrática
LEAL – Lei Eleitoral para as Autarquias Locais
LEAR – Lei Eleitoral para a Assembleia da República
LEPE – Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu
LEPR – Lei Eleitoral para o Presidente da República
PCP – Partido Comunista Português
PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”
PPD - Partido Popular Democrata (correspondente ao PSD, antes da alteração do nome do partido, antes de 1997, quando alteram a sua designação para PPD/PSD)
PPD/PSD – Partido Popular Democrata, Partido Social Democrata
PPM – Partido Popular Monárquico
PRD – Partido Renovador Democrático
PS – Partido Socialista
PSN – Partido da Solidariedade Nacional
UDP – União Democrática Popular
UE – União Europeia
UEDS – União de Esquerda Socialista Democrática

Lista de tabelas

Tabela 1: Componentes do questionário sobre direitos eleitorais dos imigrantes e emigrantes nos Estados-Membros da União Europeia.....	19
Tabela 2: Componentes dos questionários às associações de imigrantes e de emigrantes	23
Tabela 3: Presença relativa de estrangeiros nos países da UE e concessão de direitos de sufrágio a cidadãos de países terceiros nas eleições municipais (2011).....	77
Tabela 4: Presença relativa de estrangeiros extra-comunitários nos países da UE e concessão de direitos de sufrágio aos mesmos nas eleições municipais.....	78
Tabela 5: Tabela-resumo com direitos de sufrágio activo (possibilidade de votar) dos estrangeiros residentes num país da União Europeia	90
Tabela 6: Tabela-resumo com direitos de sufrágio passivo (possibilidade de ser eleito) dos estrangeiros residentes num país da União Europeia	91
Tabela 7: Tabela-resumo com direitos de sufrágio activo e passivo dos emigrantes nacionais de um país da União Europeia.....	92
Tabela 8: Saldo migratório em Portugal 1961-2010.....	96
Tabela 9 : Países com que Portugal tem acordos de reciprocidade para atribuição de direitos de sufrágio nas eleições autárquicas.....	166
Tabela 10: Dados do Recenseamento, conforme a origem dos imigrantes	168
Tabela 11: Taxa de Recenseamento de estrangeiros residentes em Portugal, em 2011	169
Tabela 12: Número de cidadãos portugueses recenseados, por local de residência.....	195
Tabela 13: Resumo dos direitos actuais de sufrágio dos emigrantes em Portugal	200
Tabela 14: Visão das Associações sobre os critérios a utilizar para delimitar a possibilidade de voto dos imigrantes	218
Tabela 15: Visão das Associações sobre os critérios a utilizar para delimitar a possibilidade de candidatura dos imigrantes	220

Lista de figuras

Figura 1: População estrangeira residente em Portugal (1980-2011)	101
Figura 2: Principais nacionalidades da população estrangeira residente em Portugal, em 2011	102
Figura 3: Emigrantes Portugueses/População de Nacionalidade Portuguesa Residente no Estrangeiro no início do séc. XXI.....	105
Figura 4: Número de cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro, por local de residência.....	196

Introdução

Numa época em que há largas franjas da população que se movem entre as fronteiras internacionais e que se instalam no estrangeiro, existe uma diferença entre a jurisdição territorial de um Estado e uma maior e mais extensa comunidade política de cidadãos. A migração internacional gera cidadãos que vivem fora do país de onde são nacionais. Por outras palavras, os migrantes são geralmente cidadãos de um país em que não residem, e residem num país em que não são cidadãos, levantando questões normativas e sociológicas sobre a cidadania, mormente política, nos países de destino e de origem.

O presente projecto de investigação intitulado “Participação Eleitoral dos Estrangeiros de Portugal – Emigrantes e Imigrantes” tem como objectivo geral analisar a extensão formal dos direitos de participação eleitoral dos residentes não nacionais e dos nacionais não residentes em território nacional, à luz de uma problemática que coloca a nu os contornos delimitadores dos conceitos de cidadania e de nacionalidade (e o seu questionamento em contextos migratórios), com base nas teorias políticas sobre democracia.

Este estudo impõe-se como necessário por uma ordem de razões. Em primeiro lugar, porque muito embora exista a percepção de que em democracia o sufrágio é universal, a evidência empírica aponta para o facto de cada sistema político levantar restrições à participação eleitoral, desconstruindo a premissa de que todas as democracias são totalmente inclusivas. Em segundo lugar, porque não obstante a importância de outras inúmeras facetas da participação política, a questão do acesso formal ao voto e do seu uso efectivo bem como a abertura aos cargos políticos definidos por actos eleitorais, sumariamente definidos como direitos de sufrágio, são uma das manifestações primárias, e muitas vezes despoletadora de outros comportamentos de participação política, do contrato social que existe entre Estado e cidadãos e da concepção de uma comunidade inclusiva. Em terceiro, por os estudos sobre esta matéria em Portugal se terem debruçado, salvo raras excepções, sobre a componente dos imigrantes e dos emigrantes em separado, não havendo até então uma análise sistematizada da dialéctica da política do Estado português enquanto país simultaneamente de emigração e de imigração. Por último, porque a recolha de informações no domínio das migrações, capazes de dotar os governos de meios e razões para o desenvolvimento do seu *Agenda Setting* e consequentemente das suas políticas públicas é essencial.

Este relatório está organizado em quatro partes:

- Na primeira secção do relatório, que serve de enquadramento e contextualização do estudo, é apresentado o objecto e objectivos de investigação, bem como o vocabulário conceptual e a metodologia adoptados.

- Na segunda secção, são discutidas as teorias políticas sobre democracia, cidadania e participação eleitoral, à luz das implicações da era da mobilidade humana que questiona os princípios da justaposição entre cidadania e nacionalidade. Problematisa-se como os migrantes questionam a cidadania em democracia, pretendendo-se estudar como é que a emergência de uma sociedade plural em termos de nacionalidades e/ou espaços de vivências se compadece com o conceito e exercício da cidadania e quais os eixos de argumentação que advogam a favor e contra a participação eleitoral dos migrantes, quer na sua faceta de imigrantes, quer na de emigrantes.
- Na terceira secção, e servindo de enquadramento para o estudo mais concreto do caso português, analisa-se comparativamente a legislação no que toca à extensão e limites dos direitos de participação eleitoral dos imigrantes e emigrantes nos 27 países da União Europeia. Identificam-se especificamente as condições e princípios do sufrágio activo e passivo, por nível administrativo de eleições, e a representação política dos eleitores.
- Na quarta secção, o eixo central do presente projecto, debruçamo-nos sobre o caso português. Após uma primeira introdução de Portugal enquanto país de migrações, de origem e de destino de fluxos populacionais, de seguida, aborda-se o modo como o Estado português tem entendido e gerido o acesso aos direitos eleitorais e à participação dos seus imigrantes e emigrantes, analisando-se as flutuações no tipo e extensão das restrições à capacidade de sufrágio activo e passivo e o seu reflexo na delimitação das actuais condições de inclusão política na *res publica*. Trata-se, por isso, de um estudo centrado em dimensionar os critérios definidores do voto, da elegibilidade e da representação política dos e/imigrantes em Portugal através da análise longitudinal das alterações à Constituição da República Portuguesa e à legislação eleitoral/referendária, desde 1976 até hoje. Analisa-se o quando e o porquê das introduções e modificações dos direitos de sufrágio dos migrantes, tendo por base o *rationale* político e a argumentação dos partidos políticos com assento parlamentar. Segue-se um capítulo em que se discute comparativamente, por um lado, a situação dos direitos eleitorais dos migrantes em Portugal face ao enquadramento dos restantes países da União Europeia, e, por outro, a consagração e o *status quo* actual e diferenciado dos imigrantes e emigrantes em Portugal nesta matéria. Por se considerarem as associações de migrantes como um dos actores-chave para o impulsionamento de mudanças nas políticas públicas, esta parte termina com a auscultação destes organismos, explorando as suas percepções e sensibilidades quanto ao processo de alargamento dos direitos eleitorais a estas populações, particularmente no que toca aos actuais e futuros critérios do sufrágio activo e passivo, e o modo como têm actuado e perspectivam agir neste campo.

- Nas conclusões, sintetizam-se os resultados e apresentam-se recomendações para políticas públicas que favoreçam a participação dos migrantes em Portugal enquanto cidadãos também políticos.

Em suma, pretende-se compreender o caso de Portugal, estudando-se todo o processo de alargamento de direitos eleitorais dos imigrantes e emigrantes e o debate em torno das revisões constitucionais e reformas da lei eleitoral, partindo-se para tanto de um enquadramento teórico sobre como as migrações colocam em causa o exercício da cidadania em democracia, e com um espectro mais alargado dos direitos actuais de sufrágio das populações migrantes nos países da União Europeia. Para tal, analisa-se do ponto de vista da legislação e dos actores políticos, a forma como estas questões foram surgindo e foram sendo tratadas, com recurso à consulta dos discursos e intervenções de dois actores principais: os partidos políticos e as associações representativas de migrantes.

Refira-se ainda que este estudo foi elaborado na OIM, com a coordenação científica de André Freire (CIES-IUL) e a coordenação executiva de Frederica Rodrigues (OIM), e contou ainda com ajuda preciosa de Isabel Estrada Carvalhais (Universidade do Minho) e com o apoio de estudantes do Mestrado de Ciência Política do ISCTE-IUL (Viriato Queiroga e Inês Amador) e da Licenciatura de Ciência Política do ISCTE-IUL (Joana Morgado), que para apoiarem a investigação fizeram estágios curriculares na OIM.

PARTE I – Enquadramento e Contextualização do Estudo

Objecto de estudo e objectivos de investigação

Como Levitt e Glick-Schiller (2004) sublinham, hoje, tanto os Estados que acolhem pessoas vindas de fora como os que vêem os seus nacionais partir prestam particular atenção às comunidades migrantes.

“Quer como povo de emigrantes quer como nação de imigrantes¹” (Carneiro, 2010: 9), como um “país de migrações” (Rocha-Trindade, 2010: 15) ou ainda como “placa giratória de movimentos migratórios” (Moreira, 2004: 60), a fixação de populações emigradas portuguesas no estrangeiro e de imigrantes em Portugal obriga o Estado a discutir os limites de pertença da nação e testa, no limite, a disponibilidade inclusiva de uma sociedade. Neste âmbito, os modelos nacionais de cidadania têm uma influência decisiva na produção das condições de vida objectivas destas populações em diferentes esferas.

No contexto dos Estados nacionais e na qualidade de “quase-cidadãos”, os migrantes activam o sistema global de direitos humanos (Soysal, 1994), panóplia onde constam os direitos políticos. Estes agentes de potenciais novas formas de “cidadania” constituem um desafio às estruturas de cooperação actualmente predicadas no espartilho dos Estados-nação (Baubock, 1998; Castles, 2005).

Aliás, é precisamente à luz de uma problemática que coloca a nu os contornos delimitadores dos conceitos de cidadania e de nacionalidade (e o seu questionamento em contextos migratórios) que se pretende discutir, com base nas teorias políticas sobre democracia, a extensão formal dos direitos de participação eleitoral dos residentes não nacionais e dos nacionais não residentes.

Assente numa exaustiva leitura bibliográfica (Dahl, Katz, Walzer, Baubock, Owen, Lopez-Guerra, entre outros) procura-se fazer uma revisão crítica das fontes no que toca à diferenciação entre teoria política (nomeadamente sobre o conceito, modelo de democracia e a importância do voto) e os efectivos direitos de participação eleitoral dos emigrantes e dos imigrantes. Por outras palavras, explora-se e problematiza-se como é que as migrações interpelam as noções enraizadas de democracia e de cidadania e discutem-se os eixos de argumentação que advogam a favor e contra a participação eleitoral destas populações.

Assim, reconhecendo os desafios da integração, mormente política, gerados pelas migrações, o presente projecto de investigação pretende abordar o modo como o Estado português

¹ Nota do Director Roberto Carneiro, Coordenador do Observatório da Imigração, na revista dedicada ao associativismo imigrante.

tem entendido e gerido os direitos de participação nos actos eleitorais dos cidadãos residentes não nacionais (imigrantes) e dos cidadãos nacionais não residentes (emigrantes) em território nacional, por um lado, e o seu reflexo na delimitação das actuais condições de inclusão política na *res publica*, por outro, com vista à não criação de amplos colectivos completamente marginalizados dos processos democráticos de tomada de decisão (Morales, González e Jorba, 2010). Trata-se, por isso, de um estudo centrado em dimensionar as particularidades do voto, da elegibilidade e da representação política dos e/imigrantes em Portugal.

Estudaremos os critérios definidores da capacidade eleitoral activa, ou seja, do reconhecimento legal da qualidade de eleitor para o exercício do sufrágio e os critérios delimitadores da capacidade eleitoral passiva, isto é, da faculdade legal de ser eleito para cargos de poder político. Aqui procuraremos analisar de que forma os requisitos utilizados integram ou excluem os portugueses emigrados e os estrangeiros imigrantes em Portugal. Estudar a capacidade eleitoral activa e passiva simultaneamente pode parecer, à primeira luz, redundante uma vez que só é elegível quem é eleitor. No entanto, ao não bastar a capacidade activa para se possuir a passiva, pois outros requisitos ligados à natureza dos cargos se exigem, procuraremos identificar de que elementos se faz depender a possibilidade de se ser eleito para cargos de poder político.

Finalmente, tem-se também por objectivo analisar o conjunto de normas jurídicas que regulam o processo eleitoral e referendário (e que constituem o direito eleitoral), nomeadamente as medidas tendentes a organizar o sistema eleitoral, a regular a forma do voto, a determinar a aplicação do sistema de distribuição dos mandatos (a partir dos resultados da votação) e a regular os procedimentos necessários à realização das eleições ou referendos, tentando explorar algumas das suas insuficiências na efectiva utilização do direito de eleger e ser eleito por parte dos emigrantes portugueses e dos imigrantes em Portugal.

Importa, neste ponto, realçar que a integração e participação política dos indivíduos não se esgota nos direitos de participação nos actos eleitorais (sufrágio activo e passivo) a que têm acesso nem na sua efectiva utilização (Klingemann e Fuchs, eds 1995). Outras formas de participação política, ou seja, actividades desenvolvidas pelos cidadãos mais ou menos directamente direccionadas para influenciar a escolha dos governantes e as decisões que eles tomam (Verba e Nie, 1972; Verba, Nie e Kim, 1978) são, também, reconhecidas pela sua importância, seja na forma de contacto ou de participação em instituições de representação política (colaborar com ou num partido político, numa acção de propaganda política, num movimento de intervenção política, em órgãos consultivos para a definição de políticas públicas), na forma de participação de protesto (de manifestações ou manifestos públicos, petições, greves), na forma de contacto ou participação em outras instituições (associativismo, movimentos sociais,

sindicalismo) ou dos tipos denominados como novas formas de participação política (de consumo ideologicamente orientado, fóruns na internet), entre outros².

Ainda assim, e não obstante a importância destas diferentes facetas da participação política, optámos por estudar a questão do acesso formal ao voto e do seu uso efectivo bem como a abertura aos cargos políticos definidos por actos eleitorais, por considerarmos os direitos de sufrágio uma das manifestações primárias, e muitas vezes despoletadora de outros comportamentos de participação política, do contrato social que existe entre Estado e cidadãos. Partimos da premissa de que a participação política, via eleições, é uma forma de se fazerem ouvir posições e de se erguerem vozes e reivindicações, pelo que é uma das formas de promover a ligação entre Estado e cidadãos e a plena integração social e sentimento de pertença (Freire, 2009; Beethem *et al.*, 2002).

Não obstante assistirmos a um fenómeno de desafecção dos indivíduos em relação ao espaço político (Montero *et al.*, 1997; Newton e Norris, 2000; Magalhães, 2004), consideramos que a participação política é o melhor mecanismo de salvaguarda dos interesses dos cidadãos (Carvalhais, 2007; Viegas, Belchior e Seiceira, 2010). Sobre este aspecto, impõe-se referir a importância que conferimos aos direitos de participação política, mormente a possibilidade de votar e de ser eleito, enquanto núcleo fundamental da conquista e manutenção de outros direitos de índole social e económica. Afastamo-nos, desta forma, das correntes de pensamento que postulam uma subalternização dos direitos políticos face aos restantes direitos (de uma cidadania política face à cidadania social), alavancadas, não raras vezes, numa leitura que realça a deficiente participação efectiva dos cidadãos na vida pública.

Isto porque, não obstante as correntes que desvalorizam a esfera política, ainda é esse o “*locus superior* em que ocorrem as decisões colectivas de uma sociedade” (Carvalhais, 2006: 115), sendo a cidadania política um dos caminhos para dignificar e garantir as restantes dimensões da cidadania, como a conquista e salvaguarda de direitos económicos e sociais. Os direitos políticos são aqui entendidos como instrumentos fundamentais de luta social (*idem*). Segundo Beckman (2006), esta negação provavelmente vai afectar de forma prejudicial estes sujeitos em termos económicos e sociais. Na mesma linha, Walzer (1983) e Dahl (1989) apontam que a negação da cidadania é sempre o primeiro de um longo caminho de abusos, uma vez que estes sujeitos têm menores condições para proteger os seus direitos, não havendo pressão sobre os partidos de modo a terem em conta os problemas específicos que se colocam aos estrangeiros, quer nos seus programas eleitorais, quer na adopção de medidas concretas que os permitam resolver (Costa, 2000). Dado que a experiência demonstra que a defesa dos interesses dos grupos excluídos fica necessariamente debilitada, o acesso aos direitos de sufrágio levaria à promoção da

² Esta categorização das modalidades de participação política é retirada do artigo de Viegas, Belchior e Seiceira (2010) com base nos múltiplos contributos da literatura nesta matéria (Verba, Nie e Kim, 1978; Milbrath e Goel, 1982; Montero e Torcal, 1994; Cruz, 1995; Brady, 1999; Teorel *et al.*, 2007; Viegas e Faria, 2007).

integração social de grupos cada vez mais numerosos de indivíduos pondo fim à sua exclusão na sociedade de acolhimento.

Tradicionalmente, os estudos e o pensamento contemporâneo têm abordado separada e exclusivamente ora os direitos e a participação eleitoral dos imigrantes ora a dos emigrantes.

Por um lado, muitos são os autores que se debruçaram sobre a integração política dos estrangeiros migrantes nas sociedades de recepção, começando a questionar se a cidadania nacional é a expressão e o paradigma ideal na leitura e identificação de direitos, identidades e pertenças sociais (Soysal, 1994; Jacobson, 1996; Costa, 2000; Carvalhais, 2007; Baubock, 2008). A presença de estrangeiros nas democracias liberais cria um desfasamento entre os direitos e deveres dos sujeitos dessa sociedade, colocando um problema ao tradicional Estado-nação. Duas soluções têm sido apontadas: os tradicionais privilégios da cidadania têm vindo a ser desconectados da nacionalidade, existindo uma redefinição destes como direitos humanos universais ou como direitos adscritos à residência e empregabilidade em dado país; ou uma tendência para encorajar, acelerar e facilitar o acesso à nacionalidade através da naturalização ou nascimento no território (Bauböck, 2002; ver também referências em Freire, 2009).

Por outro, inúmeros investigadores têm reflectido sobre a ligação que os Estados de origem promovem com as suas diásporas, concluindo que, cada vez mais, os Estados dos países de origem procuram relacionar-se com as comunidades de emigrantes no exterior. Os migrantes e as diásporas passaram a ser considerados agentes para o desenvolvimento que fortalecem a cooperação entre as sociedades de acolhimento e de origem. A conservação da fidelidade ao país de origem e a promoção das diásporas enquanto embaixadoras profícuas das relações e imagens entre países, implica e surge a par da tendência crescente em conceder e permitir o voto exterior, a dupla cidadania e a concessão da cidadania a descendentes de nacionais nascidos no exterior (alargamento dos princípios da soberania territorial), bem como a possibilidade de representação no parlamento.

O presente estudo assenta na escolha do tratamento destes dois grupos, em simultâneo, repousando nos pontos em comum que os mesmos apresentam, dado que, apesar de terem nacionalidades diversas, estamos em ambas as situações perante emigrantes e imigrantes, num caso residentes fora de Portugal e noutro caso acolhidos em Portugal, em que os problemas de participação política nas sociedades de origem e acolhimento são semelhantes.

Muito embora o direito ao voto seja considerado um dos direitos fundamentais das pessoas, como consta da Declaração Universal de 1948, este direito é concedido e o seu exercício contemplado nos respectivos países³. Seguindo esta linha, os estrangeiros residentes num dado país não teriam que ter assegurada esta possibilidade, enquanto que os emigrados teriam de ver criadas estruturas que a permitissem. Ora, parece ser esta a tendência efectiva no

³ Artigo 21, nº1: Toda a pessoa tem o direito de participar nos negócios públicos do seu país.

entendimento desta problemática, havendo no mundo 115 países que permitem que os seus cidadãos emigrados votem nas eleições, enquanto poucos países permitem que os estrangeiros residentes exerçam o seu voto nas eleições nacionais (IDEA 2007).

Iremos analisar de forma simultânea e comparada a extensão e alcance da capacidade eleitoral activa e passiva dos emigrantes e imigrantes e o respectivo argumentário político estatal em Portugal. Será que o Estado português tem diferenciado ou sobreposto os conceitos de cidadania e de nacionalidade na delimitação de quem pode eleger e ser eleito? Será que continua a privilegiar a participação e relação com os seus nacionais emigrados (e porquê) em face dos novos indivíduos residentes, reflectindo-se nas diferentes concessões de direito ao voto e nas fronteiras de quem é elegível? Ou será que a dialéctica do Estado enquanto país de emigração o leva à capitalização e reconhecimento dos seus cidadãos estrangeiros, havendo uma mais-valia no entendimento das pertenças e dos direitos políticos e cívicos? Será que a experiência e os números dos emigrantes portugueses reforçam a ideia de que os direitos de sufrágio no país de residência são sobejamente importantes, servindo para uma sensibilização dos decisores políticos e conseqüente alargamento na concessão da capacidade eleitoral activa e passiva aos estrangeiros residentes em Portugal?

Para uma compreensão mais aprofundada e contextualizada do caso português, na busca das suas especificidades e diferenças em relação a outros sistemas, a pesquisa procura enquadrar este caso num espectro mais alargado de países – os pertencentes à União Europeia (UE) – no que toca aos direitos de participação nos actos eleitorais dos imigrantes e emigrantes.

Em particular, pretende-se aprofundar comparativamente a legislação no que toca à extensão e limites aos direitos de participação política eleitoral dos imigrantes e emigrantes nos 27 países⁴. Compararemos em concreto para o grupo dos imigrantes e dos emigrantes⁵:

- As condições e princípios do sufrágio activo e do sufrágio passivo por nível administrativo de eleições;
- A representação política dos eleitores;
- A concessão da dupla nacionalidade.

Com estes dados poderemos igualmente mapear a situação dos portugueses enquanto imigrantes e respectivos direitos de participação nos actos eleitorais nos seus principais países de destino na União Europeia, o que servirá a uma comparação posterior com os direitos concedidos aos estrangeiros imigrados em Portugal. Para além dos direitos consagrados em sede de Cidadania Europeia, terão os portugueses emigrados nos Estados-membros da UE uma melhor posição no que toca ao acesso a direitos de participação eleitoral, do que os imigrantes residentes em território nacional?

⁴ À data da realização do estudo, a Croácia ainda não fazia parte da UE.

⁵ O questionário é detalhadamente apresentado no capítulo da metodologia e pode ser consultado no anexo 1.

Posteriormente, e partindo desta perspectiva alargada, focamos a análise no caso português. Para tal, importa, numa primeira instância, introduzir Portugal enquanto país de origem e de destino de fluxos migratórios. Com base numa análise do saldo migratório, e apoiados em bibliografia especializada, fazemos uma breve resenha histórica dos movimentos de saída e de entrada em Portugal, realçando não só os momentos temporais mais importantes como os motivos de repulsão e de atracção. Faz-se uma breve apresentação da emigração, com a quantificação da população portuguesa residente no estrangeiro e com o mapeamento dos principais países de destino da mesma (com especial destaque para a França, EUA, Brasil, Suíça e Canadá). Há, ainda, uma secção dedicada à imigração, com uma análise longitudinal dos fluxos de entrada nas duas últimas décadas e com a apresentação das principais comunidades de imigrantes residentes em território nacional.

Após uma primeira apresentação de Portugal como país de migrações, de seguida estudar-se-à comparativamente a extensão dos direitos de participação política eleitoral dos emigrantes e dos imigrantes em Portugal, através da análise longitudinal das alterações à Constituição da República Portuguesa e à legislação eleitoral/referendária, bem como a um conjunto de leis complementares quando necessário, tendo em conta os seus protagonistas políticos e a sua argumentação ideológica, desde 1976 até hoje.

Esta secção de estudo do caso português tem como objectivos específicos analisar o quando e o porquê das introduções e modificações à lei eleitoral no que respeita à participação dos dois grupos em estudo nos actos eleitorais e o respectivo posicionamento assumido pelos partidos políticos com assento parlamentar. Importa, a este respeito, conhecer não só as propostas de alteração à lei eleitoral (e o seu *rationale* político) que foram aceites mas, também, aquelas que não tiveram acolhimento nem aprovação parlamentar.

Por outro lado, pretende-se apresentar separadamente os actuais requisitos e condições que vigoram no acesso aos direitos eleitorais nos casos dos imigrantes e dos emigrantes. Analisa-se a delimitação de quem pode votar e ser eleito nos diferentes actos eleitorais e o *rationale* político que o sustenta. Numa fase posterior, analisam-se comparativamente as condições e as diferenças ao nível da concessão do direito à participação eleitoral destes dois grupos de população migrante em Portugal, procurando criar uma cronologia única dos factos e argumentos. Segundo vários autores, a coexistência de correntes emigratórias estruturais com fluxos imigratórios crescentes e conjunturalmente diversificados tornou mais complexa a actuação do Estado e a articulação dos seus discursos oficiais nas várias frentes da sua intervenção relativa ao fenómeno migratório (Carneiro *in* Santos, 2005; AA.VV., 2010). A esta luz, numa tentativa de criar uma dialéctica entre a faceta de Portugal como país de imigração e enquanto país de emigração, procura-se responder a algumas das diferenças no acesso ao voto por parte dos dois grupos de cidadãos. A título ilustrativo, a que se deve a participação política eleitoral dos imigrantes estar limitada às eleições autárquicas (excepto nalguns casos

particulares), enquanto os emigrantes estão excluídos nas mesmas? Quais são os argumentos que justificam estas limitações?

Em suma, a primeira linha de investigação do caso de Portugal é a da compreensão de todo o processo de alargamento de direitos de sufrágio dos imigrantes e emigrantes e o debate em torno das revisões constitucionais e reformas da lei eleitoral. Portanto, analisar do ponto de vista da legislação e dos actores políticos, a forma como estas questões foram surgindo e foram sendo tratadas. Como aconselham Baubock, Perchinig and Sievers (eds., 2009), acerca dos estudos sobre cidadania, é necessário irmos para além da análise comparativa da legislação, estudando a forma como estas matérias entram na agenda política. Tal pode ser feito através da análise dos discursos e intervenções de diferentes actores, desde partidos políticos, a organizações internacionais, a mass media, a associações lobbistas, entre outros. No presente estudo sobre os direitos de sufrágio das populações migrantes em e de Portugal, seleccionámos como actores-chave quer os partidos políticos como as associações representativas de migrantes.

Ao falarmos em actores políticos, é incontornável a auscultação das organizações representativas dos emigrantes e imigrantes. Ainda que o debate seja controverso quanto à legitimidade das associações de migrantes como “a voz” destas populações no espaço público, quanto à sua independência em relação ao poder político e aos efeitos derivados da sua actuação (pontos a que voltaremos no capítulo dedicado a esta análise), admitimos as associações de emigrantes e imigrantes como actores políticos representantes dos interesses colectivos destas populações, que numa posição “intermediária” entre os migrantes e a sociedade funcionam como interlocutores privilegiados junto dos órgãos de decisão.

Reconhecendo que a participação política do movimento associativo das comunidades migrantes (“enquanto grupo de pressão consciente do seu trabalho junto da “sede de poder” e no “terreno””⁶) pode gerar oportunidades de maior integração ou influência nas estruturas de decisão política⁷, e, que as associações constituem espaços que oferecem grande funcionalidade para aplicação de decisões (perante a dispersão em termos de localização dos migrantes em várias terras como lembra Trindade (2010), tem-se assim por objectivo auscultar as associações com vista a explorar as suas percepções e sensibilidades quanto ao processo de alargamento dos direitos eleitorais a estas populações, particularmente em relação aos actuais e futuros critérios do sufrágio activo e passivo.

Paralelamente, pretende-se conhecer como estes agentes têm actuado e perspectivam agir neste campo. Por outras palavras, neste último ponto, interessa-nos compreender como é que as associações têm contribuído para colocar na agenda pública e política o tema dos direitos

⁶ Pereira, 2010: 239, sobre as associações de imigrantes em Portugal.

⁷ Atente-se nas palavras de Mendes (2010: 188): “é consensual afirmar que as associações de imigrantes desempenham um papel central e insubstituível no processo de integração dos imigrantes numa dada sociedade e Portugal não é excepção”.

eleitorais dos migrantes e de que forma têm defendido, ou mesmo reivindicado, direitos nesta matéria.

Ademais, analisando as palavras do Presidente da Plataforma das Estruturas Representativas das Comunidades de Imigrantes em Portugal, para quem “os imigrantes, através das suas estruturas representativas, podem e devem ter um papel activo na busca de melhores alternativas de políticas de imigração colocando de lado a perspectiva de serem meros receptores de políticas e acções” (Mendes, 2010: 188), torna-se inevitável fazer a ligação e o contraponto para a legitimidade e função do voto – o cidadão deixa de ser exclusivamente sujeito de e passa a ser um interveniente directo nas escolhas políticas, sendo auscultado de forma vinculativa. Não obstante, será que todas as associações conferem aos direitos de sufrágio esta importância? Ou, ainda a montante, será que todas as associações se perspectivam como agentes dialogantes e negociantes na definição de políticas públicas para as populações que representam?

Tomando em linha de conta que as associações voluntárias de migrantes funcionam como um duplo mecanismo de inclusão social, ao mesmo tempo próximas dos grupos de origem e da comunidade de destino (Grassi e Melo, 2007), analisamos as associações de portugueses emigrantes (ou de imigrantes, conforme a sua apresentação) e de imigrantes em Portugal na sua função de mediadoras institucionais com os Estados, centrando a discussão em torno de duas questões principais: primeiro, quais os direitos de sufrágio defendidos tanto no que toca ao país de origem como na sociedade de recepção (procurando aqui encontrar pontos de convergência e de sensibilidade comuns aos portugueses na sua faceta de imigrantes com os estrangeiros imigrados em Portugal) e, segundo, que tipo de actividades foram e são trabalhadas para este fim.

Através da aplicação de inquéritos por questionários às associações de migrantes, procura-se conhecer as estruturas organizativas migrantes (objectivos, actividades, modelos de intervenção, capacidade de mobilização e formas de participação política e cívica), a importância atribuída à temática dos direitos políticos (eleitorais mais especificamente) no seio da sua actuação, o seu posicionamento relativo do tema dos direitos eleitorais tanto na vertente orientada para o país de origem como na perspectiva focada no país de recepção, a sua previsão quanto a alterações futuras aos direitos eleitorais (no sentido do alargamento ou da restrição) e recolha das suas propostas em relação à definição de políticas públicas nesta matéria (nomeadamente, quais as prioridades a endereçar), a opinião crítica sobre o papel do associativismo na aquisição de direitos eleitorais para as comunidades migrantes e no impulso de trajectórias de participação política e, por fim, as relações entre as associações com o Estado, designadamente a avaliação sobre os mecanismos de consulta e de representação institucional das associações. As linhas orientadoras ou eixos de análise são detalhadamente apresentados no respectivo capítulo.

De seguida, apresentamos a metodologia adoptada no presente estudo para analisar o objecto de estudo e endereçar os objectivos de investigação.

Metodologia

Ao definir como objecto de estudo os direitos de participação eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro e dos estrangeiros residentes em Portugal, introduz-se à partida a questão sobre como delimitar o nosso espectro de análise e identificar as necessárias fontes de informação.

Para os dois grupos em destaque, tomamos como referência o estudo dos direitos de capacidade eleitoral, ou seja, as prerrogativas legais dos cidadãos elegerem quem os represente na titularidade de cargos de poder político, de serem eleitos para tais cargos ou de manifestarem a sua opção política. Como fica claro, debruçamo-nos quer sobre o direito de sufrágio activo quer sobre o direito de sufrágio passivo. Procuramos conhecer as condições que foram delimitando e actualmente definem quem tem capacidade eleitoral activa (o reconhecimento legal da qualidade de eleitor para o exercício do sufrágio) e passiva (a faculdade legal de ser eleito) nos diferentes actos eleitorais – Presidente da República, Assembleia da República, Autarquias Locais, Parlamento Europeu e Referendos (sendo que neste, apenas faz sentido conhecer quem pode votar).

Definido o vocabulário conceptual adoptado na investigação, passemos, então, à apresentação e análise dos métodos de investigação utilizados. Para o caso de Portugal, em termos de fontes de informação, percorremos de forma exaustiva os vários diplomas de direito eleitoral que têm por objecto disciplinar a capacidade eleitoral, a organização do sistema eleitoral e a distribuição do eleitorado, bem como a regulação da forma do voto.

Não existindo, por ora, um código eleitoral em que todas as normas de direito eleitoral “se vertam num texto único, claro, sintético, bem organizado, bem sistematizado, em vez de estarem retalhadas por múltiplas emendas feitas mais ou menos avulsamente” (como defende Miranda, 2003: 36), analisamos o conjunto de diplomas legais que regulam o processo eleitoral ou do referendo, nomeadamente a Constituição da República Portuguesa⁸ e as demais leis ordinárias, onde estão consubstanciados os princípios e regras constitucionais, que regulam concretamente os diferentes tipos de actos eleitorais ou referendários.

Dado o enorme volume de diplomas legais conexos com as matérias de índole eleitoral, vamo-nos ater no suporte legal às leis que enquadram cada tipo de eleição ou de referendo. As leis eleitorais anotadas configuraram-se como um instrumento muito útil quer sobre o ponto de vista da interpretação e/ou clarificação da lei como sobre a perspectiva da problematização das questões subjacentes e apresentação (mesmo que sumariamente) de algum do argumentário partidário em que assentaram as opções tomadas. Para este último fim, o de compreender os

⁸ Foi utilizado o *site* da Assembleia da República (www.parlamento.pt), onde foram pesquisados, em todas as séries do Diário da República, os artigos constitucionais, bem como os debates parlamentares, quando disponíveis, respeitantes aos mesmos. As palavras de busca utilizadas no motor de assistência do referido *site* foram as seguintes: Constituição, Assembleia Constituinte: *estrangeiro, estrangeiros, artigo 15*, 1ª a 8ª Revisão Constitucional: *artigo 15, imigrantes e emigrantes*.

protagonistas políticos e a forma como as reformas eleitorais foram surgindo e foram tratadas, consultaram-se as actas dos debates parlamentares e das discussões na comissão eventual para a revisão constitucional.

Cabe destacar que em termos bibliográficos não há em Portugal, para além dos artigos de Costa (2000 e 2006), estudos sobre os direitos de capacidade eleitoral que combinem e comparem o grupo dos imigrantes e de emigrantes. É certo, também, que não existem muitos estudos sobre a fundamentação do *status quo* de cada um dos grupos isoladamente, com uma abordagem diacrónica e de compreensão das alterações introduzidas. Ainda assim, inúmeros autores têm trabalhado sobre a questão da participação política eleitoral dos imigrantes (Marques, 2008; Carvalhais, 2007, 2006; 2004; Leite, 2007; Ramos, 2004; Zobel e Barbosa, 2011), sendo em número bastante inferior os que o fazem debruçando-se sobre os emigrantes (Melo e Silva, 2009; Azevedo et al, *forthcoming*).

Com o intuito de podermos identificar o que é singular no caso português e o que o difere de uma tendência manifestada a nível regional, no espaço da União Europeia, recorreremos à aplicação de inquéritos por questionário sobre os direitos de participação eleitoral dos imigrantes e emigrantes nos 27 Estados-Membros.

O processo de elaboração do questionário para o inquérito fez-se com recurso a uma primeira revisão legislativa sobre as condições que se impõem à delimitação da capacidade eleitoral activa e passiva dos emigrantes e imigrantes e à forma como é estipulado a representação do seu voto. Consultou-se, também, alguma bibliografia especializada (por exemplo, a publicação *Voting from Abroad* do Institute for Democracy and Electoral Assistance) e consultaram-se os tratados europeus (mais concretamente o de Maastricht e o de Amesterdão), as directivas europeias, bem como outra documentação das instituições comunitárias (por exemplo, Comunicações da Comissão Europeia) sobre os direitos eleitorais dos migrantes, nomeadamente dos migrantes oriundos dos Estados Membros da UE.

Assim, tendo já criada e trabalhada a problemática que subjaz ao estudo, com as principais questões de partida e respectivo enquadramento teórico e metodológico, deu-se início ao processo de desenho do inquérito. Este instrumento é constituído por quatro partes, com um total de 77 questões. Eis a organização e temática de cada uma das partes do inquérito⁹:

⁹ Para consultar o inquérito na íntegra, *vide* anexo 1.

Tabela 1: Componentes do questionário sobre direitos eleitorais dos imigrantes e emigrantes nos Estados-Membros da União Europeia

Identificação das secções	Temas abordados
I – Enquadramento do país	<p>sistema político e eleitoral; identificação/classificação do país como de origem, destino ou ambos; proporção da população emigrante e imigrante face ao total da população; direito à dupla nacionalidade; procedimentos do recenseamento eleitoral e campanhas públicas de informação sobre o recenseamento, entre outros</p>
II – Emigrantes	<p>A – possibilidades e condições do sufrágio activo (direito a votar): para cada nível administrativo de eleições, ou seja, presidenciais, legislativas, autárquicas, referendos, questiona-se se os emigrantes podem votar, se o voto (também o externo) é obrigatório, as condições que definem quem pode votar (país de residência do emigrante; o número de anos de ausência do país de origem; prova de conexão ao país de origem; declaração de intenção de regresso ao país de origem; outros) e as modalidades de voto disponíveis para os emigrantes.</p> <p>B – representação do voto dos emigrantes (assento parlamentar, número fixo ou variável de deputados eleitos, proporção de representantes eleitos pela emigração face ao total de eleitos).</p> <p>C - possibilidades e condições do sufrágio passivo (direito a ser eleito): para cada nível administrativo de eleições, questiona-se se os emigrantes se podem candidatar, quais as condições que o estipulam e se a sua elegibilidade está circunscrita a determinados lugares ou se é irrestrita.</p>
III. Imigrantes	<p>A – possibilidades e condições do sufrágio activo (direito a votar): para cada nível administrativo de eleições, questiona-se se os imigrantes podem votar, se existe debate público acerca dessa possibilidade, quais as principais razões para os imigrantes não poderem votar, as condições que definem quem pode votar (o número de anos de residência no país; conhecimento da língua; declaração de intenção de naturalização; reciprocidade; outras condições especiais para determinados grupos comunitários; outros) e uma estimativa do total de imigrantes recenseados face ao total da população estrangeira</p> <p>B - possibilidades e condições do sufrágio passivo (direito a ser eleito): para cada nível administrativo de eleições, questiona-se se os imigrantes se podem candidatar, quais as condições que o estipulam e se a sua elegibilidade está circunscrita a determinados lugares ou se é irrestrita.</p>
IV – Fontes de informação	legislação nacional de referência em cada um dos Estados Membros

Em termos metodológicos, importa ressaltar que nas eleições legislativas, e no caso de países que disponham de duas câmaras legislativas (câmara alta e baixa), decidiu-se apenas analisar as câmaras baixas uma vez que apenas estas são eleitas directamente pelo povo. Acresce que, em termos teóricos (Grofman e Lijphart, 1986; Lijphart, 1999; Tsebelis, 2002), a relação entre Câmara Alta e Câmara Baixa é vista, de alguma forma, como uma subversão entre a Câmara Baixa (ou os *Comuns*, menos sábios, mais novos e inexperientes) e a Alta (os *nobres*, cujas características são totalmente opostas a estas). O que significa que, de uma forma geral, estes indivíduos são eleitos internamente ou nomeados por uma figura institucional, pelo que a consideração de um círculo específico para emigração ou imigração, com efeitos directos na representação dos parlamentares da Câmara Alta não faz sentido *a priori*. Esta opção metodológica apresenta, ainda, uma outra grande vantagem: torna comparáveis todos os países da União a 27.

Com o propósito de minimizar os problemas na fase de aplicação do questionário, foi realizado um pré-teste pela equipa de investigação, o que permitiu realizar os ajustes necessários, tendo sido reformuladas algumas questões, e outras tantas retiradas, permitindo ajustar o tempo de realização do inquérito.

Os questionários foram enviados aos escritórios da Organização Internacional para as Migrações para serem respondidos no limite temporal de um mês. Por ausência de disponibilidade e/ou de conhecimento específico sobre a matéria, bem como pela inexistência de escritório em determinados países (como o Chipre), foram recolhidos contactos e estabelecidos os pedidos a outros peritos nacionais, o que se verificou bastante improdutivo. Não obstante o forte sistema de monitorização dos questionários, não foi possível recolher todos os questionários dentro do estabelecido, o que implicou um alargamento do prazo ajustado às possibilidades individuais. Ainda assim, apenas conseguimos recolher informação de 23 Estados-Membros, não contando com os dados do Chipre, Eslovénia, Polónia e Roménia. Para estes 4 países consultaram-se directamente as respectivas legislações, sites oficiais e publicações especializadas nos direitos de sufrágio.

Os dados recolhidos através das missões da OIM na UE são tratados com recurso ao *software* SPSS, tendo sido criada uma base de dados para este efeito, de forma a facilmente manusear a informação. Antes da introdução dos respectivos inquéritos, estes foram validados, procurando analisar a coerência e o completo preenchimento das perguntas.

Apesar de assente numa base de dados, o tratamento da informação não é feito do ponto de vista estatístico/quantitativo. Aliás, apresentamos os principais resultados dos inquéritos a partir de uma análise qualitativa, descritiva que mapeia os principais perfis e documenta as diferenças a nível espacial (Monk, 1994; Hanson, 1992), que agrega os casos similares em modelos de emigração e imigração no que toca à participação eleitoral e que identifica os casos que são dignos de boas práticas. Por último, e nos anexos, apresenta-se uma ficha resumo

correspondente ao perfil de cada país com as informações-chave sobre os direitos de sufrágio activo e passivo, (nível conjuntural) e o sistema político e eleitoral (nível estrutural), que permitirá não só uma breve consulta por país, como também uma análise comparativa no contexto europeu.

Para a componente relativa às percepções das associações de imigrantes e de emigrantes em/de Portugal quanto aos direitos eleitorais destas populações, procedeu-se, em primeiro lugar, a uma análise bibliográfica para contextualizar o associativismo migrante. Poucos são os estudos sobre associativismo migrante que contemplem uma abordagem que privilegie a comparação entre os modelos organizativos dos portugueses no estrangeiro e dos estrangeiros em Portugal. Excepção seja feita à investigação de Grazi e Melo (2007) que conjuga as dimensões do associativismo emigrante e imigrante a partir de estudos de caso centrados nas práticas associativas de emigrantes portugueses na Bélgica, e no Reino Unido e no associativismo cabo-verdiano e angolano em Portugal. De resto, assinala-se que sobre o associativismo emigrante português só conseguimos apurar a existência de uma obra (Melo e Silva (orgs.), 2009) que reúne diversos trabalhos académicos acerca das relações que se estabelecem entre a emigração e as reconfigurações do nacionalismo português e o papel desempenhado por associações de emigrantes nesse contexto, com destaque para o artigo da mesma autoria dos organizadores com reflexões sobre as diferentes posições que o Estado português tem assumido nas últimas décadas em relação à emigração nacional, a questão das identidades migrantes e a importância do fenómeno associativo na emigração portuguesa.

Por outro lado, ainda que se multipliquem as investigações sobre a componente associativa imigrante em Portugal, os estudos até agora desenvolvidos não se têm focado na questão dos direitos eleitorais, mas, antes, no entendimento sobre a influência da estrutura de oportunidades nos modelos organizativos dos imigrantes (Machado, 1992 e 2002; Teixeira e Albuquerque, 2005; Sardinha, 2005; Peixoto e Figueiredo, 2008), sobre as principais áreas de intervenção das associações imigrantes, as formas de mobilização e a natureza das relações inter-institucionais estabelecidas com os vários níveis de governo central e do poder local e com a sociedade civil (Rocha-Trindade, 1995; Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000), sobre o papel do capital social nos processos de integração política dos imigrantes (Horta e Malheiros, 2006; Pereira, 2007; Horta, Malheiros e Graça, 2008), e sobre a noção de associativismo imigrante como um processo potenciador, quer da mobilização colectiva de reivindicações quer da expressão dos interesses do indivíduo enquanto cidadão (Albuquerque, 2008; Horta, 2004; Pires, 2004; Sousa, 2003).

Fica, assim, por contemplar o que defendem as associações de migrantes em termos de direitos de participação eleitoral? Como têm visto o processo de extensão dos mesmos e como prevêem alterações futuras? Quais as actividades e qual o grau de influência que as associações têm assumido nesta esfera de actuação?

Com o intuito de ultrapassar esta lacuna nos estudos sobre direitos eleitorais e sobre as associações de migrantes procedemos à aplicação de um inquérito por questionário que intitulámos de *Visão das Associações de Imigrantes sobre os direitos eleitorais dos migrantes em Portugal* e *Visão das Associações de Emigrantes sobre os direitos eleitorais dos migrantes em Portugal*. Vejamos, então, as características do questionário e, de seguida, a amostra em estudo.

Seguindo os propósitos específicos definidos anteriormente (secção objecto de estudo e objectivos de investigação), os questionários às associações de migrantes (imigrantes e emigrantes) são constituídos por sete partes¹⁰, a saber:

¹⁰ Para consultar os questionários na íntegra, *vide* anexo 5 (associações de imigrantes) e anexo 6 (associações de emigrantes).

Tabela 2: Componentes dos questionários às associações de imigrantes e de emigrantes

	Identificação das secções	Temas abordados
Associações imigrantes Associações emigrantes	I – Identificação do respondent	nome da associação, nome do respondente e cargo
Associações imigrantes Associações emigrantes	II – Caracterização da associação – as estruturas organizativas migrantes	data da fundação, recursos humanos disponíveis, dependência de financiamento estatal, dimensão e caracterização dos associados, âmbito de actuação, auto-definição da associação, objectivo geral, principais áreas de actuação.
Associações imigrantes	III. Princípios no domínio da participação política (eleitoral)	A – Quanto aos direitos de sufrágio no país de origem – concordância com o princípio de conceder capacidade eleitoral activa e passiva dos migrantes nos países de origem e respectiva argumentação justificativa, actuação em termos de defesa deste princípio, principais reivindicações em termos de direitos eleitorais
		B – Quanto aos direitos de sufrágio dos imigrantes em Portugal – concordância com o princípio de conceder capacidade eleitoral activa e passiva dos imigrantes em território nacional nos diferentes actos eleitorais, com a respectiva argumentação justificativa e critérios delimitadores dessas possibilidades
Associações emigrantes		A – Quanto aos direitos de sufrágio no país de origem – concordância com o princípio de conceder capacidade eleitoral activa e passiva dos emigrantes em Portugal e respectiva argumentação justificativa, actuação em termos de defesa deste princípio, identificação dos principais argumentos/entraves ao alargamento dos direitos eleitorais dos emigrantes.
		B – Quanto aos direitos de sufrágio dos imigrantes nos países de recepção – concordância com o princípio de conceder capacidade eleitoral activa e passiva dos imigrantes nos actos eleitorais, com a respectiva argumentação justificativa e actuação em termos de defesa deste princípio, percepção sobre a sensibilidade da população do país de recepção quanto a um possível alargamento dos direitos eleitorais dos imigrantes
Associações imigrantes	IV. Avaliação da participação eleitoral efectiva dos imigrantes	percepção sobre a participação política dos imigrantes nas suas diversas formas, explicações para a não participação eleitoral nos casos em que os imigrantes têm esse direito consagrado.

Associações emigrantes	IV. Avaliação da participação eleitoral efectiva dos emigrantes	percepção sobre a participação política dos emigrantes nas suas diversas formas, comparação dos níveis de participação dos portugueses nas eleições nos países de recepção e nas do país de origem, explicações para a não participação eleitoral nos casos em que os emigrantes têm esse direito consagrado nas eleições em Portugal
Associações imigrantes	V. Actuação no domínio da participação política (eleitoral)	se existe actuação e que formas assume a defesa do princípio de conceder direitos eleitorais aos i/emigrantes, avaliação das relações existentes com as estruturas de decisão política em Portugal, avaliação do contributo/papel das associações de i/emigrantes em colocar na agenda pública e política o tema dos direitos eleitorais dos i/emigrantes e em que instrumentos se basear o <i>lobbying</i> nesta matéria, identificação das áreas estratégicas prioritárias.
Associações emigrantes	VI. Avaliação e projecção da política pública em matéria de direitos eleitorais dos i/emigrantes	identificação dos principais argumentos/entraves ao alargamento dos direitos eleitorais dos i/emigrantes, opinião sobre a regra da reciprocidade, entendimento sobre a importância que tem sido concedida pelo Estado a esta temática e avaliação da actuação dos governos nesta matéria, previsão do sentido da evolução dos direitos eleitorais dos i/emigrantes em Portugal nos próximos anos, percepção sobre a sensibilidade da população portuguesa quanto a um possível alargamento dos direitos eleitorais aos i/emigrantes
Associações imigrantes	VII. Percepções em relação aos direitos eleitorais dos emigrantes portugueses e impacto da faceta de Portugal enquanto país de emigração na integração dos imigrantes em território nacional	comparação sobre os direitos eleitorais dos emigrantes e imigrantes, entendimento sobre a influência de Portugal ser também um país de emigração na integração dos estrangeiros
Associações emigrantes	VII. Percepções em relação aos direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal e impacto da faceta de Portugal enquanto país de emigração na integração dos imigrantes em território nacional	

Fonte: Elaboração própria.

Importa referir que foi explicitamente mencionado aquando do envio do questionário às associações que as respostas não seriam personalizadas em função das pessoas que as fornecessem, mas sim atribuídas à associação enquanto instituição. Neste sentido, o questionário não tinha necessariamente de ser respondido pelo dirigente máximo da associação, mas validado por este para fins de divulgação institucional.

No que se refere ao processo de amostragem para aplicação do inquérito por questionário às associações de imigrantes, importa, em primeiro lugar, esclarecer quais as organizações em estudo e o porquê desta selecção. Atendendo à volatilidade e curta vida de muitas das associações de imigrantes existentes, e à falta de fiabilidade quanto ao número exacto de associações operantes no terreno, confirmada aliás por outros investigadores (Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000), optámos por trabalhar na base da lista das associações oficialmente reconhecidas pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI). Consideraram-se incluídas no processo de amostragem do estudo todas as associações de imigrantes oficialmente reconhecidas pelo ACIDI, de âmbito nacional (ou seja, com mais de um milhar de sócios por se pressupor serem mais representativas da população imigrante), e cuja representação (aferida através do colégio eleitoral) fosse a das comunidades do Brasil, Ucrânia e Cabo Verde. Sendo assim, seguindo a categorização dos dados do ACIDI, as 12 associações que são alvo do estudo são:

- Brasil: Casa do Brasil e Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania;
- Ucrânia: Associação Apoio ao Imigrante, Associação dos Ucrânicos em Portugal, AMIZADE – Associação Imigrantes de Gondomar, Associação MIR;
- Cabo Verde: Associação Caboverdiana, Associação Unidos de Cabo Verde, MORABEZA – Associação para a Cooperação e Desenvolvimento, Associação Luso Caboverdiana de Sintra, Elo Associativo para o Desenvolvimento Social, Federação das Organizações Caboverdianas em Portugal.

De um modo mais explícito, os motivos que serviram de base para a selecção destas associações prendem-se com o facto de estas representarem as três principais comunidades de imigrantes em Portugal - contemplando por isso no seu seio quase metade (47,8%) do *stock* de estrangeiros residentes em território nacional - e de representarem grupos comunitários com diferentes projectos e vagas migratórias, cobrindo um conjunto diferenciado de especificidades em termos de direitos eleitorais.

Não obstante esta justificativa, a não inclusão de associações representantes de outras comunidades (mesmo que bastante menos numerosas), como a romena, angolana, chinesa, não deixa de ser uma lacuna num estudo que pretende caracterizar o modo como as associações de imigrantes entendem os direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal. Eis pois uma das linhas a contemplar para uma investigação futura.

Ainda em termos de limitação dos instrumentos, é necessário salientar que, do lado das associações de imigrantes e no que toca à defesa dos direitos eleitorais nos países de origem, se reconhece a ausência (e a importância) da análise do contexto em que surgem e das variações que existem nos países abordados. Ainda assim, optou-se por tentar verificar se parte das principais reivindicações dos imigrantes em território nacional em relação ao seu país de origem era comum ou não à dos nacionais portugueses residentes no estrangeiro em relação a Portugal. Assim, tanto os emigrantes (na sua experiência de estrangeiros nos países de residência) servem para entender os imigrantes em Portugal como os imigrantes em território nacional (na sua faceta de emigrantes) servem para compreender os portugueses emigrados.

No que toca à selecção das associações de emigrantes, foi seguido o mesmo critério de dimensão/importância da diáspora em termos geográficos. Assim, foram seleccionadas 12 associações representativas dos emigrantes portugueses (segundo os dados apresentados no Atlas das Migrações Internacionais, 2010) nos seguintes países: França, Estados Unidos da América, Brasil, Suíça, Canadá, Espanha, Alemanha, Reino Unido, Angola, África do Sul, Venezuela e Luxemburgo. Identificados os países mais significativos em termos de presença de portugueses, impunha-se, de seguida, definir o critério de selecção das associações de emigrantes. Primeiramente, e em consonância com a regra utilizada para as organizações de imigrantes, procurou aferir-se o número de sócios das associações em cada um destes países. Apesar de a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP) ter disponível um amplo mapeamento das associações activas de portugueses por país de residência, não dispõe de dados efectivos sobre a dimensão de associados. Por este motivo, procurámos seleccionar quer federações quer, em caso de não existência ou ausência de representatividade, segundo um aconselhamento da Direcção de Serviços da Emigração (uma das unidades orgânicas da DGACCP), associações singulares com peso institucional.

Eis a listagem das organizações contactadas, por país de acordo com a ordem de importância das comunidades portuguesas:

- França: Federação das Associações Portuguesas de França;
- EUA: Confederação das Associações Luso-Americanas de New Jersey;
- Brasil: Federação das Associações Portuguesas e Luso-Brasileiras;
- Suíça: Federação das Associações Portuguesas da Suíça Romanda;
- Canadá: Aliança dos Clubes e Associações Portuguesas de Ontário;
- Espanha: Fórum dos Portugueses em Madrid;
- Alemanha: Federação das Associações Portuguesas na Alemanha;
- Reino Unido: Centro Português de Apoio à Comunidade Lusófona;
- Angola: Associação 25 de Abril;
- África do Sul: Federação das Colectividades Portuguesas da África do Sul;

- Venezuela: Federação de Centros Portugueses da Venezuela; e
- Luxemburgo: Confederação das Associações Portuguesas no Luxemburgo.

Os questionários foram enviados, por correio electrónico, às associações de imigrantes e de emigrantes para serem respondidos no limite temporal de duas semanas, tendo este prazo sido protelado por duas vezes. Em termos de tratamento de dados, a informação recolhida através dos questionários foi inserida numa base de dados, procurando apresentar uma visão geral das associações e algumas das variações segundo as comunidades. Complementa-se, sempre que possível, a abordagem quantitativa com a análise das respostas abertas dadas pelas associações.

Em termos de execução, e no que toca às associações de migrantes, só 4 associações de imigrantes e 1 de emigrantes responderam ao nosso apelo, não obstante os múltiplos contactos feitos por e-mail ou telefone. Por esta razão, optámos por apenas analisar os resultados das associações de imigrantes que, apesar de poucos, tinham dados exaustivos e representavam as três comunidades de estrangeiros seleccionadas. De qualquer forma, e muito embora, não se trate o questionário respondido pela Confederação das Associações Portuguesas no Luxemburgo, optámos por não retirar desta secção os objectivos específicos dos inquéritos às associações de emigrantes e por continuar a apresentar o instrumento de trabalho desenvolvido para o efeito. Desta base de trabalho, poder-se-à mais facilmente, no futuro, abordar esta componente do trabalho.

Passamos de seguida a apresentar as reflexões e os resultados resultantes do estabelecimento dos objectivos e metodologia acima expostos.

PARTE II – Democracia e Cidadania na era das Migrações

Como os Migrantes questionam a Democracia e a Cidadania

Assumindo que as migrações internacionais constituem um importante factor de mudança no mundo contemporâneo, importa analisar como o acréscimo de mobilidade e de diversidade cultural levanta questões de difícil resposta ao modelo de Estado-nação.

Esta secção tem por objectivo expor os contornos delimitadores dos conceitos de cidadania e de nacionalidade e o seu questionamento em contextos migratórios, com base nas teorias políticas sobre democracia. Muito particularmente, pretendemos estudar como é que a emergência de uma sociedade plural em termos de nacionalidades e/ou espaços de vivências se compadece com o conceito e exercício da cidadania. Isto é, como é que os Estados democráticos acolhem no que toca aos direitos eleitorais os residentes estrangeiros e os nacionais emigrados e quais os eixos de argumentação que advogam a favor e contra a participação eleitoral destes migrantes.

A democracia é um regime político em que o governo é responsável perante os seus cidadãos e os Estados são jurisdições territoriais. A migração internacional cria uma tensão entre esses dois factos porque gera cidadãos que vivem fora do país cujo governo é suposto ser responsável por eles e dentro de um país cujo governo não é responsável perante eles. Por outras palavras, os migrantes são geralmente cidadãos de um país em que não residem, e residem num país em que não são cidadãos, levantando questões normativas e sociológicas acerca da cidadania nos países de destino e de origem (Fitzgerald, 2006). O resultado é um descompasso entre a cidadania e o alcance territorial da política legítima.

Assim, num mundo em que há largas franjas da população que se movem entre as fronteiras internacionais e que se instalam no estrangeiro, existe uma diferença/lacuna entre a jurisdição territorial de um Estado e uma maior e mais extensa comunidade política de cidadãos (Baubock, 2008).

Urge que se resolva o problema da dupla ausência e exclusão de um sujeito, da não pertença e reconhecimento por parte de nenhum dos Estados que constituem o eixo migratório. Nas palavras privilegiadas de Brubaker, dos “denizens” ou não cidadãos. Bauböck escreve que apesar dos imigrantes terem que cumprir na íntegra com as suas obrigações nos países de recepção, os seus direitos não estão de igual forma assegurados, pelo que, muitas vezes, dependem de protecção externa do Estado de origem (“cidadania exterior”) ou dos tratados internacionais. Ou, ainda, daqueles que enquanto imigrantes têm reconhecido, por parte do Estado de recepção, o direito ao sufrágio mas enquanto emigrados deixam de ser reconhecidos

como sujeitos políticos no seu país de origem. Note-se, também, a emergência de sujeitos com acesso à participação eleitoral tanto nos seus países de origem e de acolhimento.

Todas estas mudanças estão na base do surgimento de novos conceitos, que pretendem incluir e justificar novas dimensões de participação política: cidadania de geometria variável (Stefano Rodota, Juan Rodríguez-Drincourt Alvarez), cidadania multidimensional, multidadania e nova cidadania (Francis Delpérée), cidadania múltipla (Francisco Lucas Pires) ou comunidade inclusiva (Gomes Canotilho).

Eis as justificações para um estudo desta natureza – o reflexo das migrações na existência de sujeitos excluídos, de acordo com a territorialização dos direitos, especificamente dos eleitorais, dicotomizando-se ou não o acesso aos mesmos por parte dos residentes estrangeiros ou dos nacionais não residentes.

Isto não significa, contudo, que são as migrações que provocam *per se* a exclusão de sujeitos de uma determinada sociedade. Partimos, antes, da premissa que a forma como as migrações alteram o sentido da cidadania e de pertença depende em larga medida da forma como os Estados e os seus cidadãos entendem e aceitam os migrantes e da forma como constróem o próprio significado da cidadania (Bauböck, 2002).

Até à data, o conceito de cidadania tem sido, grosso modo, uma noção territorialmente definida, sendo uma forma institucionalizada de solidariedade entre o Estado e a comunidade/nação, e um instrumento político e cultural que representa a total pertença a uma comunidade política (Faist, 2000; Bauböck, 2003). Como tal, pode considerar-se a cidadania “internamente inclusiva” e “externamente excluyente” (Brubaker, 1992). A ligação estabelecida entre o Estado, enquanto comunidade política territorial, e a nação, enquanto comunidade política e cultural, sempre fez corresponder a cidadania à nacionalidade - de “a cada Estado os seus nacionais e a cada cidadão uma nacionalidade”¹¹ – existindo uma “territorialização de cada identidade social” (Cohen, 1998).

Deste modo, o sonho de “um espaço para cada raça” (*idem*), é posto em causa onde quer que existam populações diversas com grande mobilidade e formas de afiliação ancoradas em mais do que um Estado. O modelo do Estado-nação funcionou quase sempre como um jogo de soma zero no entendimento relativo às pertenças sociais, culturais e políticas, não admitindo existirem pertenças sobrepostas – quer no que toca aos imigrantes como aos emigrantes.

Assim, a invenção do critério da nacionalidade como critério máximo no acesso à cidadania - apresentada como uma espécie de recurso precioso, raro e por isso de acesso limitado - faz com que a cidadania e a nacionalidade surjam como quasi-sinónimas (Carvalhais, 2006).

¹¹ Princípio consubstanciado em diplomas de direito internacional como o Tratado de Estrasburgo de 1963.

Aqui importa lembrar, não obstante a prática, que os conceitos de cidadania e de nacionalidade são distintos (Habermas, 1994). A cidadania traduz-se num vínculo jurídico-político, caracterizado por um conjunto de direitos e deveres que um determinado indivíduo pode exercer perante um Estado, e a nacionalidade num vínculo jurídico que liga um indivíduo a uma determinada entidade política estadual¹², fruto do seu nascimento no território desse Estado ou da descendência de nacionais seus, permitindo delimitar o conjunto de indivíduos que, integrando o conceito de povo¹³, são um dos alicerces do Estado (Costa, 2000). Por outras palavras, enquanto a nacionalidade se refere à pertença e sujeição ao Estado e poder, a cidadania refere-se à noção de auto-determinação colectiva, às liberdades e direitos garantidos pela pertença a uma comunidade política (Jones-Correa, 2001; Faist, 2007).

À luz da lógica de formação e de defesa do Estado-Nação, a atribuição dos direitos eleitorais quase exclusiva aos nacionais é justificada por serem apenas estes que têm a correcta percepção dos problemas e estão interessados na subsistência do respectivo Estado, como nota Michel Miaille¹⁴. A possibilidade de conceder o voto aos imigrantes é vedada, muitas vezes, por não se considerar que o estrangeiro tenda para o bem comum, sendo encarado como uma potencial ameaça à unidade nacional e ao próprio Estado, dado que mantém a sua fidelidade a um outro Estado, nomeadamente, por ter a respectiva nacionalidade (Costa, 2000). Importa, ainda, denotar que num modelo em que a soberania reside na nação, conferir ao estrangeiro o direito de participar na formação da vontade geral através das eleições significa reconhecer-lhe a qualidade de representante da nação (Costa, 2000), o que por si só é uma contradição pois os estrangeiros não comungam ou são originários de uma mesma comunidade.

Com o aumento da circulação das pessoas entre os Estados e do período de permanência dos migrantes nos países de recepção, estudos ligados à globalização e às migrações internacionais começam a questionar se a justaposição entre cidadania e nacionalidade é a expressão e o paradigma ideal na leitura e identificação de direitos, identidades e pertenças sociais (ver Carvalhais, 2007). Se, por um lado, a imigração continuava a colocar questões em relação à inclusão dos migrantes nas sociedades de recepção, por outro, estes não abandonavam, mas desenvolviam laços políticos e sociais com os seus países de origem, existindo partilha complexa, não em contradição mas em ligação, entre duas (ou mais) sociedades, estabelecendo redes que transcendiam as fronteiras políticas de ambos os países do eixo migratório.

¹² Jorge Miranda defende que, neste domínio, a palavra nacionalidade deve ser afastada, dado que revela a pertença a uma nação e não a um Estado, embora reconheça que a sua utilização está associada à ideia do Estado-Nação, Manual de Direito Constitucional, tomo III, *Estrutura Constitucional do Estado*, 2.ª edição revista, 1987.

¹³ Do “povo” deve distinguir-se a “população” de um Estado, a qual engloba quer os nacionais, quer os estrangeiros.

¹⁴ “Droit et politique à propos des immigrants”, in *Le Droit et les Immigrés*, pág. 120.

Como tal, muitas são as correntes que preconizam que o modelo de cidadania assente numa nacionalidade única e exclusiva de um Estado-nação precisa de ser revisto enquanto outros preconizam que a cidadania depender exclusivamente da nacionalidade é limitativo.

Como sabemos, o direito ao voto está ainda, em muitos casos, dependente do estatuto de cidadão nacional. Todavia, também é verdade que os próprios Estados têm posto em causa esta estreita associação entre cidadania, nação e território.

Do ponto de vista da imigração, duas soluções têm sido apontadas: os tradicionais privilégios da cidadania têm vindo a ser desconectados da nacionalidade, existindo uma redefinição destes como direitos humanos universais ou como direitos adscritos à residência e empregabilidade em dado país ou como privilégio de comunidades de estrangeiros específicas; ou uma tendência para encorajar, acelerar e facilitar o acesso à cidadania através da naturalização ou nascimento no território (Bauböck, 2002; ver também referências em Freire, 2009).

Do ponto de vista da emigração, o facto dos Estados dos países de origem terem passado a entender os migrantes e as diásporas como agentes para o desenvolvimento¹⁵ faz com que os primeiros procurem relacionar-se, cada vez mais, com as comunidades de emigrantes no exterior. A necessidade de conservação da fidelidade ao país de origem e a promoção das diásporas enquanto embaixadoras profícuas das relações e imagens entre países, implica e surge a par da tendência crescente em conceder e permitir o voto exterior, a dupla cidadania e a concessão da cidadania a descendentes de nacionais nascidos no exterior (alargamento dos princípios da soberania territorial), bem como a possibilidade de representação no parlamento.

Por outro lado, a emergência de países que são simultaneamente emissores e receptores de migrantes conduziu ao estabelecimento de cláusulas de reciprocidade que garantem a possibilidade dos imigrantes votarem nos países de recepção desde que os emigrantes também possam votar nos países de onde esses estrangeiros são originários.

Esta desvinculação ou erosão da conexão tradicional entre cidadania nacional e os direitos e deveres de estar em dada comunidade política, fruto das migrações, é entendida por alguns como uma linguagem que recorre ao universalismo dos direitos sociais, económicos e políticos (Soysal, 1994; Jacobson, 1996). Os migrantes (mormente os transmigrantes¹⁶) ultrapassam, assim, a cidadania nacional como garantia dos direitos, encontrando,

¹⁵ Através da transferência dos conhecimentos e competências de migrantes para os países de origem, da canalização de investimentos e remessas, e da criação de laços comerciais e oportunidades de negócios, os migrantes contribuem, directa ou indirectamente, para os esforços de desenvolvimento dos seus países de origem (Teferra, 2003; 2004).

¹⁶ Segundo Stephen Castles (2005: 80) “as comunidades transnacionais podem ser definidas como grupos, baseados em dois ou mais países, envolvidos em actividades transfronteiriças significativas, recorrentes e duradouras, que podem ser de natureza económica, política, social ou cultural”. Para autores como Schiller *et al.* (1992), o transnacionalismo forma uma nova realidade e dá origem a um novo tipo de migrantes: os transmigrantes - definidos enquanto pessoas que vivem as suas vidas cruzando fronteiras, desenvolvendo redes sociais, familiares, políticas, económicas e religiosas que as incorporam em dois ou mais Estados.

paralelamente, uma moldura que legitima a manutenção das suas identidades culturais (Soysal, 2000).

Daqui decorre que, em certo sentido, a migração significa um desafio posnacional à cidadania ou, por outras palavras, a uma desnacionalização da cidadania (Carvalhais, 2006), uma vez que se desinveste o sentido e a importância da pertença a um ou vários Estados, dado que os direitos fundamentais (civis, sociais e até políticos) estão dissociados do *status* formal de nacionalidade/cidadania, estando, ao revés, ligados ao estatuto de pessoa humana ou, dito de outra forma, à inalienável condição humana do indivíduo.

Podemos, contudo, afirmar que a cidadania se tornou obsoleta num mundo transnacional? Como estruturar as novas formas de cidadania com a dissociação do Estado e da nação, sem necessariamente se questionar o Estado-nação *per se*? Como se reconfiguram modelos, fronteiras e ordens estabelecidos?

Muitos são os contrargumentos a esta teoria do posnacionalismo, assentes na ideia de que a aceção dos direitos humanos não foi algo imposto de fora para dentro dos Estados-nação, mas, antes, decorrentes das constituições das democracias liberais (Joppke, 1998), para além de que a emergência de direitos de pertença posnacionais faria esperar que as reivindicações fossem feitas igualmente ao nível das estruturas supra e transnacionais, o que não se verifica. Parece-nos, ainda, que esta linha de pensamento se concentra na análise da adaptação dos Estados à recepção dos imigrantes, descurando as estratégias do lado dos Estados de origem, em manterem os expatriados ligados e fiéis não só, mas também, ao seu território.

O debate sobre as concepções de cidadania mais apropriadas a um mundo globalizado e interdependente, segue associado ao debate sobre a territorialização ou desterritorialização da nação e do Estado.

A cidadania posnacional está ligada à ideia de desterritorialização dos sujeitos, em que a concessão de direitos está acima da soberania nacional dos Estados, recorrendo ao plano dos direitos universais do homem. Segundo a linha de pensamento que postula a existência de uma cidadania transnacional, o Estado-nação está a transformar-se num modelo de formação político desfasado e que a soberania territorial está a decrescer, sendo que as nações já não estão mais confinadas a fronteiras espaciais (Appadurai, 1996) ou, nas palavras de Schiller (1992) e suas colaboradoras, “nations are unbound”. Por outras palavras, estamos perante o aparecimento de uma espécie de Estado-nação desterritorializado, no qual as pessoas da nação podem morar em qualquer lugar no mundo e, no entanto, ainda não vivem fora do Estado (Basch et al., 1994), fazendo parte da nação. Na prática, estas comunidades desterritorializam a nação, afastando-a fisicamente do Estado a que pertencem sem contudo se desvincularem socialmente deste. Ao fazê-lo, criam uma nova forma de organização socioespacial que complementa, alarga e, em muitos casos, supera o Estado-nação.

Contudo, pode questionar-se se este espaço social transnacional desterritorializa as nações ou reterritorializa-as num espaço agora global? Dito de outra forma, as comunidades transnacionais correspondem a nações sem território ou a nações dispersas por vários territórios?

Facilmente se afere que a cidadania transnacional continua a territorializar a vivência de um migrante, não num só mas em vários Estados, muito embora inúmeros autores advoguem que o movimento contínuo de indivíduos pertencentes a uma mesma comunidade, étnica ou não, permite actualmente desterritorializar o conceito de nação, sugerindo o aparecimento de uma nação transnacional desterritorializada (Basch et al., 1994).

Importa, aqui, realçar a diferença entre a desterritorialização da nação, em que os coétnicos se sentem ligados além-fronteiras (nações espalhadas por vários Estados) e a desterritorialização do Estado, em que esta unidade político organizativa deixa de administrar e ter soberania sobre um dado território. Parece que se fala destes dois conceitos enquanto sinónimos quando não é disso que se trata. Para além de que não se desterritorializa o Estado-nação, mas este deixa simplesmente de existir quando não existe coincidência entre ambos.

Paralelamente, estudos confirmam a permanência do poder dos Estados para influenciar e condicionar os restantes actores (de que são exemplos o controlo fronteiriço, a abertura de embaixadas, a concessão da dupla cidadania, dupla nacionalidade) que constituem o espaço social transnacional e, conseqüentemente, o conjunto de dinâmicas que o alimentam. Para além disto, o Estado continua a ter um papel fulcral, uma vez que as pessoas não são nómadas “desterritorializados” (Bauböck, 2003), na medida em que o Estado condiciona a mobilidade entre fronteiras e regula a pertença a uma colectividade nacional. Adicionalmente, as relações entre Estados continuam a definir a moldura que permite lealdades inclusivas e múltiplas ou exclusivas e únicas.

Assim, parece-nos mais viável defender que, ao revés da desterritorialização do Estado, estas políticas “estão a reinventar o papel dos Estados para além dos limites territoriais, reconfigurando as concepções tradicionais de soberania, nação e cidadania” (Levitt, 2003). Assim, o poder dos Estados não se vê diminuído pela globalização ou pelas migrações, mas encontra-se, antes, reestruturado em resposta às complexidades de processos num mundo mais interligado, existindo uma redefinição das relações entre Estado e Nação (Kastoryano, 2002).

Apesar de estarmos perante um processo de divórcio entre a nação, o território e a cidadania, o fenómeno das migrações (e mesmo o do transnacionalismo) está longe de ultrapassar o Estado territorialmente estabelecido como o principal locus para o exercício dos direitos de cidadania e de participação nos processos políticos.

Traçado este enquadramento, parece-nos que a teoria que melhor espelha a realidade e as transformações em curso é a de Joppke (2003), quando este preconiza que a cidadania está a sofrer um duplo processo de adaptação, ou seja, tanto de “des” etnicização como de “re”

etnicização. Com os processos de globalização e de mobilidade internacional, o conceito de cidadania está sujeito a pressões de “desetnicização” e “reetnicização”, o primeiro do lado dos países de imigração puxando para a integração dos imigrantes (prevenindo, assim, conflitos étnicos e racismo como referem Kymlicka, 2003; Castles, 2002 e Freire, 2009), e o segundo do lado da emigração, com o intuito da manutenção dos laços com os nacionais no exterior (idem).

“Desetnicização” corresponde, então, ao processo de facilitação no acesso à cidadania, em função da residência e nascimento, quebrando o circuito fechado da pertença baseada na filiação ou etnicidade. Parece, assim, que as fronteiras do Estado deixam de coincidir com as da nação (Joppke, 2003)¹⁷. “Reetnicização”, por outro lado, traduz as medidas de manutenção e permissão da cidadania activa mesmo que além-fronteiras. Enquanto o primeiro significa o enaltecer da componente territorial da pertença, o segundo reforça o elo identitário além-fronteiras.

Assim, a dupla cidadania, se por um lado significa “desetnicização” por parte dos Estados de imigração, traduz, paralelamente, um processo de “reetnicização” sobre o ponto de vista dos Estados de emigração, realçando que os Estados não são apenas unidades territoriais mas também de pertença (“imaginária” a la Anderson).

Actualmente, numa época de intensa mobilidade internacional, ambos os impulsos se sentem simultaneamente no mesmo Estado. O Estado moderno constitui-se, desta forma, como uma instituição dual, sendo territorial e étnica ao mesmo tempo (Joppke, 2003).

Na mesma linha, por exemplo no que toca aos transmigrantes, a múltipla nacionalidade seria, então, expressão da cidadania transnacional. Em suma, a concepção de cidadania transnacional seria reflexo de uma visão cosmopolita do mundo, em que a cidadania estaria multidependente de várias comunidades políticas, correspondendo à afiliação múltipla dos transmigrantes. Nesta linha, Kymlicka (2003) define os transmigrantes como “dual nationals” e não como “postnationals”, argumentando que o transnacionalismo não irrompe o modelo de cidadania democrática cuja legitimidade assenta nas comunidades nacionais, mas questiona apenas a concepção de cidadania associado a um único Estado-nação¹⁸. Teremos, assim de pensar, no futuro, acerca da forma transnacional de participação democrática, não só para os membros das comunidades transnacionais, mas para todos os cidadãos afectados pela rápida mudança dos espaços onde se exerce o poder político.

Com esta base, debruçemo-nos, então, sobre as teorias da democracia e sobre a análise dos debates teóricos quanto à concessão de direitos eleitorais aos nacionais não residentes e estrangeiros residentes.

¹⁷ Quanto aos requisitos exigidos por alguns Estados aquando da naturalização de novos membros, de que é exemplo o índice de integração social, o conhecimento da língua e instituições, estes contradizem o “sentido abstracto” da pertença a um Estado (Makarov, 1947 in Joppke, 2003), uma vez que chegam a exigir maior “virtude aos que se querem naturalizar do que aqueles que por nascimento pertencem a um Estado” (Groot, 1989 in Joppke, 2003).

¹⁸ O nacionalismo transnacional surge como uma espécie de comunitarismo à escala global que recria e estimula as características principais do nacionalismo mas fora das fronteiras do Estado-nação a que está ligado.

A Cidadania do Migrante: formas de inclusão em Democracia

A questão sobre a extensão da participação eleitoral aos estrangeiros residentes – os imigrantes - e nacionais não residentes – os emigrantes - apenas se coloca num regime democrático e, como tal, importa recordar o próprio conceito de democracia.

Numa democracia, aqueles que gozam de direitos políticos compõem a *demos* ou o corpo de cidadãos. Uma das principais reflexões da teoria da democracia tem sido sobre a definição dos apropriados critérios de inclusão neste grupo, nomeadamente, as condições suficientes para participar na tomada de decisões.

A esta luz, a primeira questão que surge é saber se o que faz a diferença é quem governa ou quem tem o poder sobre os que governam? As opiniões dividem-se. Schumpeter (1975: 244-245) alega que a composição do eleitorado é irrelevante para a existência de democracia, uma vez que “elementos de exclusão baseados no estatuto económico, religião e sexo entram na mesma categoria do que as desqualificações que todos consideramos compatíveis com a democracia”. Por seu turno, Dahl (1989) veio esclarecer que esta teoria parecia confundir um sistema democrático (no sentido procedimental) com respeito à definição da *demos* com um sistema que é democrático em relação a todos os indivíduos sujeitos às suas leis.

Daqui decorre ser muito importante definir quem faz parte do grupo de eleitores, enquanto cidadãos com plenos direitos políticos. López-Guerra (2005) diz-nos que se aceitarmos que a *demos* não pode ser arbitrariamente definida, então, o mesmo é assumir que existem princípios democráticos que conduzem logicamente a um critério de inclusão que todos os democratas reconhecem. Por outras palavras, tem de haver um caminho para alocar direitos políticos consistentes com a ideia de democracia. Caso contrário, tal enfraqueceria ou desproveria de sentido o próprio conceito de democracia.

Atentemos às consagradas definições de democracia como um regime político que postula “uma necessária correspondência entre os actos do governo e os desejos daqueles que são afectados por eles” (John May, 1978, citado em Morlino, 1995) ou “um regime caracterizado pela contínua capacidade de resposta do governo às preferências dos cidadãos, considerados politicamente iguais” (Robert Dahl citado em Morlino, 1995)” ou da concepção de Huntington (1993: 7-13) que define um regime político moderno (do século XX) como democrático se os seus mais poderosos decisores políticos forem seleccionados através de eleições justas, honestas e periódicas, nas quais os candidatos competem livremente pelo voto e praticamente toda a população adulta tem direito de voto. Assim, como nos diz Freire (2010), é sobretudo através do mecanismo eleitoral que se processam as duas funções centrais de um regime político demo-liberal e representativo: a representação das preferências populares, no parlamento e no governo, e a responsabilização do governo pelos cidadãos.

Não obstante importar ressaltar a existência de outros mecanismos de expressão (através das organizações da sociedade civil, de manifestações, de petições, de referendos, de sondagens) e de auscultação das preferências populares (através da concertação social, do exercício de petição perante o parlamento, das iniciativas referendárias e das iniciativas legislativas populares, das assembleias populares deliberativas, dos júris de cidadãos, do orçamento participativo), as eleições são claramente o mecanismo mais inclusivo em termos do número de cidadãos envolvidos (e, por isso, mais democrático) e mais determinante (isto é, com consequências mais claras e, sobretudo, vinculativas) sobre os processos de governação democrática (Freire, 2009).

Porém, conforme sublinha Morlino (1995: 81 citado em Freire, 2011), estas definições de democracia encerram vários problemas não esclarecidos. Como é possível identificar os “desejos” ou “preferências” dos cidadãos? Quem está investido do poder e da legitimidade para os expressar (sem os trair)? Valem só as preferências da maioria? Um regime democrático não deveria também proteger os direitos das minorias? Como medir depois a correspondência, a responsividade ou a congruência entre os actos da governação e as preferências dos cidadãos?

Dahl aponta algumas respostas, partindo de dois pressupostos fundamentais. Primeiro, considera que para que um regime democrático possa dar uma resposta atempada e adequada às preferências dos seus cidadãos, então todos estes devem ter idênticas oportunidades de 1) formular as suas preferências; 2) expressar essas preferências a outros e ao governo mediante acção individual e colectiva; e 3) todas as preferências devem ter igual peso, sem quaisquer tipos de discriminação quanto ao seu conteúdo e/ou origem. E, em segundo lugar, considera que, nos Estados nação actuais (caracterizados por uma enorme dimensão populacional e por elevada complexidade), para se concretizar o desiderato da igualdade política expresso atrás (igual peso das preferências individuais e na liberdade e oportunidade da sua expressão) são necessárias oito garantias institucionais, condição *sine qua non* dos regimes demo-liberais representativos modernos (Dahl, 1972: 2-3; 1998:83-111 citado em Freire, 2011):

1. Liberdade de associação e organização;
2. Liberdade de pensamento e expressão;
3. Cidadania inclusiva/sufrágio universal (capacidade eleitoral activa);
4. Direito dos líderes políticos a competirem livremente (e em igualdade de oportunidades) pelo apoio eleitoral dos cidadãos;
5. Fontes alternativas de informação;
6. Possibilidade de ser (livremente) eleito para cargos públicos (capacidade eleitoral passiva);
7. Eleições livres, justas e frequentes;

8. Existência de instituições políticas que fazem depender as políticas governamentais do voto e de outras expressões de preferências.

Portanto, como sublinha Freire (2011) esta definição de Dahl e as garantias institucionais associadas à “poliarquia” apontam para o mecanismo eleitoral não só como o garante da igualdade política de todos os cidadãos (uma pessoa, um voto) mas também como instrumento fundamental de expressão das preferências dos cidadãos nos governos e nos parlamentos (princípio da representação), bem como para as eleições livres e justas como o mecanismo fundamental para os cidadãos julgarem se o governo está ou não a actuar de acordo com as suas preferências (função de responsabilização). Ou seja, nesta linha as eleições são o mecanismo fundamental não só da alternância governativa mas também devem ser a fonte fundamental das orientações para a formulação das políticas públicas, como sublinha a última garantia institucional, sendo, por isso, um instrumento crucial de uma democracia representativa.

Por esta razão, John Stuart Mill (1861 citado em Beckman, 2006) defende a extensão do sufrágio a todos, excepto aos menores de idade, e Dahl argumenta que o conceito de democracia contém em si o “critério da inclusão” que garante a todos os membros adultos direitos plenos de participação política, ou por outras palavras, “a *demos* deve incluir todos os membros adultos, excepto transeuntes e pessoas com incapacidade mental comprovada” (Dahl, 1989:129).

Dissecando o princípio da inclusão de Dahl “a *demos* deve incluir todos os membros adultos, excepto transeuntes e pessoas com incapacidade mental comprovada” (Dahl, 1989:129), nas palavras de Lopez-Guerra (1989):

- 1) os governos devem conceder igual consideração ao bem e interesses de todas as pessoas sujeitas às suas leis (princípio da igualdade intrínseca);
- 2) a não ser que exista evidência do contrário, todas as pessoas devem ser consideradas como sendo os melhores juízes dos seus bens e interesses (presunção de autonomia pessoal) e, como tal,
- 3) todos os adultos (que não são meros transeuntes ou mentalmente incapazes) devem ser considerados como qualificados para participar nos processos de decisão colectiva da política (princípio da igualdade).

Porém, e uma vez que o conceito de inclusão democrática não está isento de interpretações ambivalentes, ponto a que voltaremos de seguida, como nos diz Beckman (2008) o que precisamos é de uma definição de inclusão democrática e de um argumento separado sobre a extensão ideal da mesma. Tal separaria as questões sobre o carácter democrático do sufrágio das questões sobre as restrições ao sufrágio que se consideram justificadas, mesmo que tal torne o sistema político menos democrático (Beckman, 2008). Na óptica de Oppenheim (citado em Beckman, 2008), não deveremos definir a participação democrática segundo a versão

“quanto mais democrática, melhor”. Seguindo uma definição descritiva, deveríamos, contudo, poder concluir que “quanto mais inclusiva, mais democrática”. Beckman (idem) defende que o importante é perceber até que ponto qualquer restrição é compatível com a ideia de democracia, por um lado, e se essa é razoável e defensável numa sociedade democrática, por outro.

Debate teórico sobre a concessão de direitos eleitorais aos estrangeiros residentes - imigrantes

A partir dos anos 80 do séc. XX, a dinâmica relacional entre migrações e cidadania conhece um novo patamar de complexidade e de intensidade, com a gradual entrada dos migrantes já não apenas nas esferas dos direitos cívicos, sociais e económicos, mas também na esfera dos direitos políticos. Na base desta transformação do paradigma nacional de cidadania estão profundas alterações na relação a longo prazo entre sociedades receptoras e seus imigrantes.

Na verdade, se nos tradicionais países de imigração, o acesso à cidadania e à naturalização eram entendidos como dados adquiridos no contexto de processos de assimilação (altamente discutíveis), já nos países com um passado recente de imigração tendia a persistir o entendimento dos imigrantes como trabalhadores convidados temporários (com um papel meramente económico) logo, não percebidos como potenciais cidadãos e como sujeitos politicamente activos. Todavia, à medida que os imigrantes temporários (*guest workers*) passavam afinal à condição de permanentes, rapidamente se percebeu que nem sempre os processos de aquisição da nacionalidade do país de recepção eram uma porta viável para o acesso à cidadania - fosse em virtude da estrutura de oportunidades (nomeadamente ao enquadramento da lei da nacionalidade do país de recepção e também do país de origem), fosse em virtude de razões de índole pessoal. Em paralelo, a permanência dos imigrantes - em muitos casos acompanhados pelas suas famílias no seguimento de processos de reunificação familiar - torna-se num evidente factor de pressão social, clamando por medidas de integração que contemplem *também* a dimensão política dos indivíduos tal como é esperado em sociedades democráticas.

Muitos são os Estados de recepção que concedem direitos económicos e sociais aos estrangeiros aí residentes. Não obstante, como bem lembra Carvalhais (2006), a cidadania, independentemente do paradigma em que a pensemos - nacional ou pós-nacional - não é, nem deve ser, apenas cidadania social.

De facto, poucas vezes se refere que o mútuo processo de adaptação em que consiste a integração tem uma dimensão não só socioeconómica ou cultural mas, também e sobretudo, política. O processo de integração política, que corresponde ao acesso a um estatuto político, a

direitos, oportunidades e representação, com igualização de condições entre os nativos e os estrangeiros residentes (Bauböck, 2007), é essencial.

Sobre outra perspectiva, há, ainda, outras consequências da não concessão ou restrição dos direitos eleitorais aos estrangeiros como a ausência de legitimidade do poder e, com esta, a justificação para a desobediência à lei, e a existência de uma cidadania de segunda, uma vez que não há igualdade de direitos para os sujeitos que residem num mesmo Estado, o que pode questionar o processo de integração em si mesmo, perpetuando o discurso e a prática da desigualdade entre sujeitos.

Por esta ordem de razão, o acesso dos imigrantes à cidadania política é um instrumento fundamental de integração dos mesmos nas sociedades de destino, porque a participação política é um meio crucial para o exercício de uma cidadania empenhada e porque as liberdades básicas de pensamento, expressão, associação e reunião são direitos humanos universais e não devem, por isso, estar dependentes da nacionalidade e de se ser ou não cidadão (Freire, 2009).

Nas sociedades liberais-democráticas, a cidadania respeita ao estatuto legal que indica uma plena pertença ao Estado em causa em termos de direitos e deveres. Os direitos e deveres de cidadania são, por isso, a base legal para a igualdade sociopolítica num determinado Estado, diz-nos Freire (2009). Consequentemente, as políticas de acesso à cidadania são instrumentos essenciais para uma integração gradual e bem sucedida dos novos membros - os imigrantes (idem). Porém, os dispositivos institucionais que dotam os imigrantes de capacidade de agência na esfera pública e que propiciam ou podem propiciar o seu acesso à prática da cidadania activa continuam a ser uma dimensão da integração, nomeadamente dos planos institucionais, pouco valorizada.

De facto, os estrangeiros residentes, regra geral, não têm reconhecido o seu direito a intervir na construção jurídica do país, não podendo determinar o seu sentido nem o conteúdo dos direitos. Este poder continua a estar quase exclusivamente nas mãos dos nacionais, enquanto membros plenos da comunidade, como vimos anteriormente. Assim, actualmente é negado a milhões de adultos o direito ao voto por diferentes governos democráticos. Para além das crianças, o maior grupo excluído da participação no processo democrático são os estrangeiros residentes (Beckman 2006).

A criação de uma conexão entre o *status* da nacionalidade e o direito ao voto foi essencial no caminho da construção de um entendimento mais inclusivo da *demos*. No entanto, com o advento da imigração, e a presença de cidadãos que não partilham a mesma nacionalidade, a associação dos direitos de sufrágio à nacionalidade do país funciona mais na direcção da exclusão política. Beckman (2006) afirma, assim, que muito embora os direitos deixem de estar distribuídos de forma desigual entre cidadãos de um mesmo país, perversamente, a cidadania em si tornou-se a fonte de direitos desiguais de pessoas que habitam num mesmo país.

A definição clássica de Downs, nos anos 50, em que uma das condições para a existência de democracia passava pelo reconhecimento de direitos de sufrágio a “todos os adultos que são residentes permanentes na sociedade, que são sãos e sujeitos às leis dessa”, facilmente supõe que a exclusão baseada na etnicidade não seria tolerada.

Como referido, o critério democrático da inclusão é vago e susceptível de interpretações conflitantes. Por um lado, “todos” refere-se apenas aos membros da comunidade, havendo claramente um princípio de “membership” em que assentam os direitos de sufrágio. Por outro, “todos” refere-se a qualquer sujeito afectado pelo governo, havendo aqui um alargamento da base eleitoral, em que a identificação dos membros da comunidade não é fundamental para decidir a quem conceder direitos políticos.

Fazendo a ponte entre estas duas interpretações, Beckman (2006), de forma interessante, postula que o princípio da pertença a uma comunidade baseia-se, em certo sentido, no princípio da afectação¹⁹. A noção de que a pertença a uma comunidade depende do facto de se ser afectado pelo seu contexto não explica porque só os membros merecem o privilégio do direito ao voto. Por outras palavras, não é a pertença a uma comunidade *per se* o que cria a base de usufruto dos direitos políticos.

Porém, também em relação ao princípio da afectação, o critério utilizado é alvo de uma potencial fonte de ambiguidades (Marin, 1998), por ser muito vago. Beckman (2006) defende, contudo, a razoabilidade deste princípio, independentemente da linha teórica que se assuma. Ou seja, se a visão contributivista alega que o sujeito afectado pelo governo é aquele que tem um interesse (usualmente entendido como um interesse económico), podemos assumir que todos aqueles que pagam impostos devem ter direito ao voto (segundo a lógica “não há taxação sem representação”). Diz-nos Freire (2009) que a extensão de direitos políticos aos imigrantes tem ainda duas outras razões fundamentais: primeiro, o que diz respeito a todos deve ser decidido por todos; segundo, os imigrantes em situação regular (não cidadãos/não nacionais) pagam impostos e não têm, no entanto, qualquer voz quanto ao modo como o dinheiro desses impostos é gasto. Em concordância, Wenden (1983 in Costa, 2000) advoga pela substituição de um conceito de cidadania afectivo, sentimental e voluntarista de ligação ao Estado-Nação, por um sentido mais funcional, que deverá fundar-se, nomeadamente, na residência e no papel económico do cidadão.

A questão do interesse pode, contudo, implicar que se um sujeito não tiver um interesse num determinado assunto, então, não tem o direito de participar politicamente no mesmo”. A esta luz, Beckman (2009) lembra que, segundo este princípio, as pessoas estão a ser identificadas por critérios funcionais e não territoriais. Para alguns, isto poderia significar que a

¹⁹ Seguindo esta lógica, outros argumentam, também, que ao aceitarem-se os sujeitos segundo o critério da afectação, podemos denominá-los de membros da comunidade (Walzer, 1983; Dahl, 1989).

população votante variaria de acordo com o tema em discussão ou que teria que haver eleições tema a tema.

Noutro sentido, bastante mais abrangente, a visão causal alega que o direito ao sufrágio deve basear-se “no princípio causal de ter um interesse pertinente afectado” (Shapiro, 2003), ou seja, o facto de as políticas e as leis terem consequências na vida futura do sujeito em qualquer sentido (e não só simplesmente do ponto de vista económico) faz com que este tenha direito a contribuir para a sua feitura. Partindo das palavras de Katz (1997:217) “se a democracia acarreta a capacidade de contribuir para a feitura das decisões que afectam de forma decisiva a vida de cada um, então ser afectado de forma significativa por tais decisões deve ser uma condição suficiente para votar. Se assumirmos que uma parte importante da vivência democrática é experienciar o impacto das decisões tomadas, então ser afectado por elas torna-se uma condição necessária também”.

Se este racional apoia a plena justificação da concessão de direitos de sufrágio aos imigrantes, por seu turno, pode colocar em causa a atribuição de direitos eleitorais aos emigrantes nos respectivos países de origem, segundo a linha que defende que os “cidadãos residentes no estrangeiro não são necessariamente muito afectados pelas políticas prosseguidas no país de origem” (Weale, 1999:158) ou que não experienciam o impacto das decisões tomadas. Como lembra Dahl, quem é afectado pelo governo varia de uma decisão para outra. Sobre outra perspectiva, esta linha pode conduzir, ainda, à inclusão de estrangeiros não residentes como sujeitos activos da vida política, uma vez que determinadas decisões de um país podem afectar os cidadãos de outro Estado, sendo esta a via prosseguida pelas teorias que advogam por formas mais globais ou transnacionais de democracia (por exemplo, Held, 1996).

Por seu turno, a visão legal do princípio da afectação parece ser mais cuidada e inclusiva, postulando que os direitos políticos devem ser concedidos a todos aqueles sujeitos à autoridade do governo, e não somente aqueles afectados económica ou causalmente pelas decisões tomadas. Democracia significa “governar e ser governado” havendo, assim, uma relação recíproca entre o dever de obedecer à lei e o direito de participar na sua elaboração. Dahl (1989:123, 127) afirma que a “qualquer adulto sujeito ao governo e às suas leis” deve ser atribuído o direito pleno de participação política. Nesta linha, Walzer (1983) argumenta que o direito ao voto deve ser concedido “a todos os homens e mulheres (...) que estão sujeitos à lei”. Segundo a perspectiva legal, a questão relevante ao decidir quando os direitos de voto devem ser concedidos é saber se a pessoa é um sujeito legal ou não. O que é crucial é estar-se “sujeito à regra política”, não havendo, desta forma, necessidade de provar factos sociais mas apenas a posição territorial do sujeito. Assim, o critério básico para a inclusão democrática é ser-se sujeito à lei (ao revés de ser-se afectado pela lei) e não só ser-se membro efectivo ou formal da comunidade porque “as pessoas não devem ser sujeitas a uma regra política para a qual não têm voz” (Carens, 1989: 37).

Dado que a autoridade do governo termina nas fronteiras territoriais do país, o grupo de sujeitos legais é determinado pela sua localização territorial, ou mais simplesmente, pelo critério da residência. Daqui decorre a não contemplação de direitos políticos aos cidadãos emigrados. “Ao não ser sujeito à lei, não se é membro de uma comunidade” (Dahl 1989: 355) e inclusão dos estrangeiros residentes nos Estados de recepção. López-Guerra (2005) afirma, com base na teoria de inclusão democrática de Robert Dahl, que a lista final de assumpções que valida uma democracia, introduz um “princípio elementar de justiça” em que “as leis não podem ser impostas a outros por pessoas que não estão elas próprias sujeitas a obedecer a essas leis” porque tal “violaria a auto-determinação de todos aqueles sujeitos às leis”. Isto significa que nenhuma pessoa sujeita a obedecer às decisões de um regime democrático deve ver negado o acesso a direitos políticos, a não ser que exista uma razão instituída genericamente (López-Guerra, 2005). Como tal, assumindo a igualdade de interesses e a presunção de competência para participar no processo eleitoral, o elemento básico de auto-determinação conduz inequivocamente a um princípio de inclusão irrestrita (López-Guerra, 2005). Tal implica que o sexo, raça, etnicidade, poder económico, religião, conhecimento, identidade nacional ou elementos semelhantes são bases inaceitáveis para recusa de atribuição de direitos eleitorais a pessoas sujeitas à autoridade de um Estado. Walzer (1983 in Beckman, 2006) é outros dos teóricos que suporta a ideia de que todas as pessoas residentes num Estado devem ser incluídas no corpo de cidadãos e Owen (forthcoming) argumenta que ser-se residente habitual de um país é uma condição suficiente para se ser sujeito às decisões colectivas, ao subscrever a premissa de Baubock (2007: 2430) em que “o princípio adequado para determinar a cidadania local é o *jus domicile*”.

Ainda que se possam tomar por base todas estas considerações e justificações para conceder direitos eleitorais aos estrangeiros residentes, eis alguns dos muitos e variados argumentos de bloqueio à participação política dos imigrantes (com base, sobretudo, na revisão feita por Costa, 2000):

- Argumento da ordem pública – basicamente consiste em afirmar a impossibilidade e a irracionalidade de permitir que todo o estrangeiro vote por este ser percebido como uma potencial ameaça à ordem e estabilidade do país. Nesta linha, assume-se, também, que os estrangeiros têm um conhecimento distorcido da realidade nacional por não conhecerem suficientemente a língua do país, a sua cultura e aspirações. Este raciocínio parece anular a evidência empírica que aponta para uma maior estabilidade e afirmação dos Estados, dentro de fronteiras claramente definidas;
- Argumento da existência de interesse – presume-se que o estrangeiro, ou neste caso o imigrante, não tem interesse nos assuntos que são objecto dos direitos de participação. Residem temporariamente no país de acolhimento, pelo que o seu interesse pelos respectivos problemas e o seu grau de responsabilidade é menor. Por seu turno, este

argumentário baseia-se, igualmente, na evidência empírica da não utilização dos mesmos, quando possível, por, entre outros factores, e somente nalguns casos, os estrangeiros serem originários de países com regimes políticos não democráticos, pelo que não têm experiência de participação democrática. Tal confunde ou ignora a questão principal da democratização da participação política, que não está em saber, por exemplo, se tais direitos são ou não postos em prática uma vez adquiridos, mas em saber se a negação do seu acesso é mais consonante com a integridade dos direitos humanos do que o seu não uso (Carvalhais, 2006);

- Argumento da influência externa e divergência de interesses – os estrangeiros têm interesses e podem defender causas diferentes dos nacionais e nem sempre colocar em primeiro lugar o bem comum da sociedade de recepção, por a sua lealdade ser, primeiramente, para com os interesses do seu país de origem. A esta luz, a possibilidade dos imigrantes votarem abriria espaço e perigo de intervenção por parte de Estados estrangeiros na política nacional. Impõe-se algumas notas como contraponto. Primeiro, este argumento coloca o valor dos interesses num plano superior ao do dos direitos. Segundo, parte da assumpção não confirmada de que existe convergência de interesses entre os nacionais²⁰. Terceiro, o argumentário acima exposto parece não levar em conta, como nos diz Costa (2000) a existência de uma melhor convivência interestadual, em que o outro deixa de ser um potencial inimigo para ser um potencial parceiro, e a existência de uma maior circulação das pessoas entre os Estados, o que permite um melhor conhecimento mútuo e a eliminação ou atenuação dos receios de potenciais ameaças. Quarto, a presunção de que os imigrantes funcionariam mais a favor dos interesses dos seus respectivos países de origem do que dos Estados de recepção não está confirmada, pelo que são muitos os Estados actualmente a autorizarem a dupla nacionalidade que, à luz do acima explicado, seria igualmente entendido como uma ameaça. De resto, no mundo actual, a cidadania dual é a situação que melhor reflecte a situação de lealdades e pertenças complexas de um mundo cada vez mais interdependente (Aleinikoff e Weil, 2006). No entanto, tal apenas deve ser aceite quando reflecte as genuínas ligações do indivíduo aos dois países em causa e em caso de conflitos entre as duas nacionalidades, deve prevalecer a do país de residência habitual (Freire, 2009);
- Argumento da reciprocidade - linha que defende o interesse dos Estados e supõe algum comércio de direitos, exigindo que a atribuição de direitos de sufrágio aos imigrantes esteja dependente da concessão dos mesmos aos emigrantes residentes nesse país. A

²⁰ Ideia enraizada no próprio conceito de Estado-nação, em que a nação é entendida como um grupo homogéneo de indivíduos com características culturais, religiosas e sociais próprias que a distinguem de outra nação e, portanto, de outro Estado-Nação.

concessão de direitos de sufrágio aos estrangeiros residentes com a exigência de reciprocidade tem implícita, antes de mais, uma ideia de protecção dos nacionais. Fazer depender do Estado de recepção dos emigrantes a concessão de direitos de sufrágio aos imigrantes gera, efectivamente, problemas de igualdade de direitos entre os estrangeiros no Estado de acolhimento com alguns a gozarem de direitos políticos e outros não. Como nota Moura Ramos (1981²¹), através da reciprocidade procura-se um equilíbrio entre os Estados, mais do que a tutela de valores considerados universais, pelo que em matéria de direitos do Homem não faz sentido falar em reciprocidade. Costa (2000) defende que não se deve ignorar a importância da reciprocidade como instrumento de “pressão” sobre os outros Estados, embora se reconheça também que, no contexto português, a reciprocidade prevista no artigo 15.º, n.º 4, da CRP não produziu até hoje grandes resultados na atribuição de direitos eleitorais aos portugueses residentes no estrangeiro.

Uma revisão da bibliografia sobre a participação eleitoral dos estrangeiros residentes nos respectivos países de recepção desmistifica alguns destes preconceitos. Com base nas conclusões de Dominique Breillat²² (citado em Costa 2000), ao proceder à análise da participação dos estrangeiros nas eleições locais em alguns Estados da Europa do Norte (Dinamarca, Finlândia, Noruega, Países Baixos, Suécia), pode afirmar-se, e eventualmente extrapolar para outros contextos, que a taxa de participação dos imigrantes é menor do que a dos nacionais assemelhando-se à medida que a permanência no país aumenta, que o número de estrangeiros eleitos é pequeno, que o número de candidatos que se apresentam às eleições foram aumentando com a realização de eleições, especialmente entre os imigrantes residentes há mais tempo no país, que as listas compostas exclusivamente por estrangeiros tiveram pouco sucesso. Em função destes dados, Costa (2000) enuncia que a participação dos imigrantes está muito associada à ligação efectiva que o estrangeiro tem com a sociedade de acolhimento, ao conhecimento e à identificação que ele consegue ter com os seus anseios e as suas aspirações, pelo que a sua participação tem por finalidade não apenas a defesa dos seus interesses, e muito menos a defesa dos interesses de outras potências estaduais, mas antes a defesa dos interesses gerais da colectividade, com os quais se identifica e sente como seus. Paralelamente, como constata Groenendijk num estudo para o Migration Policy Institute (2008), nenhum dos países europeus que concedeu direitos de voto a estrangeiros residentes aboliu esta norma devido aos seus efeitos negativos, presumidos ou reais. O mesmo autor refere, ainda, que os governos dos

²¹ “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem” – sua posição face ao ordenamento jurídico português”, in BDDC n.º 5, 1981, pp. 146-147, nota 103.

²² “Le vote des étrangers en Europe du Nord”, in *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales*, pág. 137 e seguintes.

países de origem dos imigrantes raramente tentaram influenciar abertamente o modo como os seus nacionais votavam nos respectivos países de recepção.

Muito embora existam Estados de recepção a conceder a cidadania política aos estrangeiros residentes, através da extensão dos direitos de voto, sobretudo nas chamadas “eleições de segunda ordem” (locais, regionais, europeias), e estando, não raras vezes, dependente da existência de reciprocidade, a via tradicional para obter direitos de sufrágio é a da facilitação e promoção do acesso à cidadania plena, ou seja, da nacionalidade através da naturalização²³.

Quanto a esta última via, importa ressaltar que parte da premissa de que é desejável que os imigrantes e seus descendentes se tornem nacionais nas sociedades de destino, por 1) razões morais: num mundo de Estados-Nação, é fundamental a pertença a um Estado; 2) por necessidade: para existir da parte dos imigrantes um maior empenhamento nas normas democráticas do Estado e por 3) ser socialmente vantajoso: facilita a integração e para proteger a soberania do Estado, que ficaria em perigo com uma larga franja da população a ser composta por não cidadãos (como enuncia Freire, 2009). Alguns chegam mesmo a afirmar que a manutenção da nacionalidade de origem, significa que o estrangeiro se mantém fiel ao Estado de nascimento, sendo paradoxal atribuir direitos a quem recusa a assimilação, não adoptando a nacionalidade do Estado de residência (Turpin, 1987), teoria que implicaria a ausência da possibilidade da dupla nacionalidade²⁴, ou seja, a solicitação da nacionalidade do país de acolhimento implica obrigatoriamente a renúncia à sua nacionalidade originária.

Cabe, também, denotar que a concessão de direitos eleitorais com base na concessão da nacionalidade parece instrumentalizar (Bauböck, 2007) ou desvalorizar (Costa, 2000) ou mesmo abusar do próprio conceito de nacionalidade. Como nos diz Baubock: “sobre uma perspectiva de integração política, é importante que sejam os migrantes a escolher voluntariamente a cidadania, em vez de lhes ser imposta. Através da sua decisão voluntária em se tornarem cidadãos, os imigrantes estão a ligar visivelmente o seu futuro ao do país de recepção. Tal, fornece uma maior base de solidariedade nas sociedades de imigração do que uma mera igualização de direitos” (2007: 2419). Na mesma linha, Owen (forthcoming) defende que é importante que para que a pertença a uma comunidade nacional seja vista como intrinsecamente valiosa, a naturalização seja um acto público deliberado e voluntário da parte dos migrantes. Assim, a promoção da naturalização para fins instrumentais, como o direito ao voto, subestima e perverte

²³ Defendido por Turpin (1987), “Les solutions françaises: rapport général”, in *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales*, págs. 46-47.

²⁴ A título ilustrativo, em relação à dupla nacionalidade, os Estados podem adoptar quatro tipos de atitudes: impor o requisito da exclusividade; destacar dentro das duas uma lealdade primária (para sempre que existirem potenciais conflitos de ordem); distinguir entre nacionalidade activa e passiva, sendo a primeira a que prevalece associada à residência; e, por último, os países que respeitam na íntegra a dupla nacionalidade, sendo tão relevante a cidadania interna como a externa (Bauböck, 2003).

o sentido da cidadania enquanto pertença a uma comunidade política. Para evitar tal situação, é aconselhável conceder esses direitos mesmo antes da naturalização.

É, também, desejável salientar que a nacionalidade é uma realidade que vai muito além dos direitos políticos, atribuindo ao nacional um estatuto especial de que fazem parte muitos outros direitos, nomeadamente, o direito a protecção diplomática e consular, o direito de entrada no país, o direito a não ser expulso do país, o direito a não ser extraditado e deveres como a prestação do serviço militar. Neste sentido, Beckman (2006) alega que para determinados direitos, a nacionalidade poderá continuar a ser o critério mais apropriado. No entanto, uma vez que a prática política e legal deve seguir o critério democrático da inclusão, o direito ao voto não deve estar entre a panóplia de direitos adscritos somente segundo o critério da nacionalidade.

Não obstante e ainda que se possa subscrever o princípio e a política de concessão de direitos de sufrágio aos estrangeiros residentes, é fulcral que, em seu redor, surja um debate acerca das condições, exigências e/ou requisitos para tal consagração.

Por um lado, impõe-se uma discussão sobre a questão da temporalidade ou longevidade mínima de residência ou prospecção longitudinal de futura residência. No fundo, a partir de que momento se pode considerar que existe um presumível interesse, uma experiência directa necessária para que um sujeito esteja informado sobre as questões políticas e/ou uma sujeição à lei. Também importaria, aqui, explorar as diferenças quanto ao sufrágio activo e passivo. Por outro, seria conveniente explorar a própria abrangência desses direitos nos diferentes níveis/tipos de eleições (supranacionais, nacionais ou locais).

A passagem do tempo é considerada como sendo moralmente importante nestas matérias (Lau, 2011). A exigência de um período mínimo de residência para aceder aos direitos de sufrágio é justificada pela necessidade de conhecer e ter envolvimento com a sociedade de acolhimento para que a sua lealdade possa ser construída e se possa partir da premissa de que existirá um futuro colectivo em que a tomada de decisões governativas colocará, também, em causa, a vivência desse estrangeiro. Para López-Guerra (2005) a falta de competência e o estatuto de residente temporário são critérios justificativos para a exclusão da *demos*. Contudo, como o próprio aponta “viver numa democracia por mais de 6 anos e não ter plenos direitos políticos – e obrigações – é problemático” (2005: 226).

Por seu turno, outros colocam a tónica nos planos futuros de residência, partindo da premissa que os eleitores devem preocupar-se com as suas opções de voto quanto à legislação porque estarão sujeitas à sua implementação no futuro de uma forma regular. Segundo esta lógica, aqueles que residem no país mas não têm um plano a longo prazo de aí residir (havendo neste aspecto alguma associação aos estudantes estrangeiros), não devem ser ouvidos nas eleições, mesmo que sejam sujeitos à implementação das leis no imediato como todos os restantes residentes. Esta argumentação é frágil em diferentes pontos. Primeiro, a estadia

temporária pode representar vários anos de residência. Segundo, de uma intenção de residência temporária poderá passar-se a uma estadia definitiva/permanente. Terceiro, basear o direito de voto num plano de vida está sujeito à volatilidade da percepção sobre o curso da vida naquele momento específico.

Estas lógicas de retrospecção (baseada no tempo passado no país) ou de prospecção (baseada na intenção de residir no futuro) acarretam limitações. Diz-nos Beckman (2010) que a primeira não permite que novos residentes tenham direito a votar e a segunda assume que quem não será sujeito à lei amanhã não deverá influenciar a feitura da mesma, pelo que facilmente se conclui que aqueles sujeitos actualmente deveriam ter sido influentes do processo no passado. Uma terceira opção levantada pelo autor seria baseada no presente, ou seja, qualquer pessoa presente no país e sujeita à sua jurisdição deveria poder votar, corrente esta que também levanta constrangimentos por existir ausência do princípio do interesse.

Para Owen (forthcoming) existem duas outras opções razoáveis, muito embora estejam envoltas em incerteza por ausência de evidência empírica. A primeira consiste em adoptar o modelo “Wisconsiniano”, em que os direitos de voto são concedidos aos estrangeiros residentes que declarem ter intenção de se naturalizarem. A vantagem deste modelo é que a declaração reconhece o valor intrínseco da nacionalidade, ao mesmo tempo que assegura que estes estrangeiros comprometidos não ficam excluídos do processo eleitoral por os processos de naturalização serem lentos e burocráticos (Owen, forthcoming). Neste ponto, questionamos se não se trata, também, de uma projecção pouco controlada. A segunda opção reside na inclusão total dos estrangeiros residentes por estes estarem sujeitos e serem afectados pelas leis e políticas do Estado de recepção, a não ser que exista alguma evidência razoável para a restrição, sem, contudo, o autor apontar para a delimitação dos seus termos. A esta luz, o princípio da inclusão democrática tem prioridade sobre o princípio da exclusão nacionalista (Owen, forthcoming).

Quanto à variação da atribuição de direitos de sufrágio conforme o nível de eleições, sabemos que a concessão de direitos eleitorais aos residentes estrangeiros é muitas vezes apenas atribuída nas eleições locais, o que sugere a existência de uma cidadania local e não de uma cidadania nacional. Qual a razão de ser desta opção? Um meio termo de cidadania? Impor um limite à influência dos estrangeiros na condução governativa do país? Qual a lógica de pensar que se é cidadão local e não nacional?

De resto, a participação dos estrangeiros nas eleições locais tem obrigado os defensores da conexão entre cidadania e nacionalidade a estabelecer uma distinção entre eleições locais e eleições gerais (legislativas), em que as primeiras aparecem como eleições administrativas e as segundas como eleições políticas. Ora, tal diferenciação entre níveis de eleições parece ignorar as funções crescentes que são atribuídas às entidades locais, que assumem um cada vez maior protagonismo político (Costa, 2000), por a repartição de competências associar o poder local

directamente a matérias relevantes para a comunidade, ainda que as colectividades locais não participem em sentido estrito em matérias de soberania, como a segurança, a justiça, a diplomacia (Miaille, 1986:123-124). Porém, mesmo que se concorde que o processo de integração dos imigrantes seja feito, sobretudo, a nível local (e para tal, é decisivo o papel e a iniciativa política das câmaras municipais), os estrangeiros são, tal como os nacionais, sobretudo atingidos pela formulação de legislação e de directivas políticas, a jusante no que toca à entrada e permanência e a montante no que se refere aos seus direitos e deveres, cuja decisão ocorre ao nível central, por iniciativa do Governo e/ou da Assembleia da República. Consequentemente, a exclusão dos imigrantes da participação eleitoral a nível geral implica a não consulta de um grupo da população que é sobretudo afectado pela formulação de políticas e decisões tomadas a esse nível. Ou ainda, como refere Owen (forthcoming), partindo do “princípio da inclusão” de Dahl, impõe-se a defesa de uma concepção totalmente inclusiva do direito ao sufrágio por parte dos imigrantes, não sujeita a variações normativas conforme o nível de eleições porque tal violaria o princípio da presunção de autonomia pessoal²⁵ ou mesmo o do princípio da igualdade intrínseca²⁶.

Debate teórico sobre a concessão de direitos eleitorais aos nacionais não residentes - emigrantes

Ao equacionar a possibilidade do voto externo numa democracia é inevitável nos debatermos com um número considerável de problemas normativos. Em primeiro lugar, a reflexão sobre o voto dos cidadãos emigrados fornece uma janela para analisar criticamente se tal é consonante com as teorias gerais sobre a constituição de comunidades políticas e levanta a questão sobre como entender os direitos eleitorais na ausência de uma conexão territorial ao Estado (Carter, 2011).

Deverá um nacional emigrado ter o direito ao voto mesmo que não tenha sido exposto aos debates públicos sobre os candidatos e temáticas? Deverá um nacional emigrado que vive há 20 anos noutra país sem ter intenção de regressar ter direito ao voto no seu país de origem? Deverá um nacional emigrado estar representado nos parlamentos cuja legislação não lhes será aplicada?

Os argumentos ao redor da possibilidade de permitir o voto por parte dos cidadãos não residentes têm-se baseado quer nos pressupostos do que significa a democracia como na análise da relação entre os emigrantes e o seu país de origem. Quanto ao último ponto, levanta-se, ainda, a questão sobre como esta relação afecta e deve afectar as leis relativas à extensão de direitos de sufrágio a estas comunidades no exterior.

²⁵ A não ser que exista evidência do contrário, todas as pessoas devem ser consideradas como sendo os melhores juízes dos seus bens e interesses.

²⁶ Os governos devem conceder igual consideração ao bem e interesses de todas as pessoas sujeitas às suas leis.

Enquanto alguns defendem a inclusão nos processos de tomada de decisão com base na posse de um interesse que está em jogo (segundo o princípio da afectação), outros realçam que a condição relevante é a de ser-se sujeito ou estar governado pelas decisões e leis do Estado em causa. Tal diferenciação nas teorias da democracia se no caso dos imigrantes poderá não ter um efeito directo sobre a concessão de direitos de sufrágio, tem consequências muito distintas para os emigrantes.

Uma das interpretações do princípio da inclusão (acima mencionado) é a do interesse afectado. Shapiro (2003:38) diz-nos que o direito a ser incluído na *demos* para uma decisão específica deve ser concedida com base “numa pessoa ter um interesse que poderá expectavelmente ser afectado pela acção colectiva em causa” e Young (2000:23) acrescenta que “não só devem ser incluídos todos os afectados no processo de tomada de decisão, mas todos devem ser incluídos em igual termo”. Tanto Rubio-Marin como Peter Spiro (mencionados em Carter, 2011) rejeitam o argumento de que os cidadãos não residentes seriam eleitores irresponsáveis, ao apontarem os significativos interesses²⁷ (como a posse de propriedade, ligações familiares), e, por vezes, contínuas obrigações que estes têm no seu país de origem. Spiro nota, ainda, que o facto de o processo para exercer os direitos eleitorais ser mais complicado é um bom indicador para definir o interesse dos nacionais não residentes no resultado da eleição.

Não obstante, mesmo os autores que subscrevem a teoria do interesse afectado reconhecem a ambiguidade da expressão “interesse afectado”. Como as decisões afectam em diferentes graus e diferentes situações diferentes sujeitos, definir o corpo político com base neste princípio significaria admitir muitas configurações na sua constituição. Para outros, a teoria do interesse afectado implicaria, também, incluir no corpo de cidadãos sujeitos que vivem noutro Estado, por serem directamente afectados por tais decisões (López-Guerra, 2005; Elster²⁸). Àqueles que alegam que se os emigrantes não tiverem direito a votar, a classe política não terá incentivos para melhorar a assistência disponível através das embaixadas e consulados, outros respondem lembrando que a qualidade da prestação do serviço diplomático afecta, também, os turistas pelo que estes seriam fonte de pressão para a melhoria do funcionamento dos serviços diplomáticos.

Por oposição à teoria do interesse afectado, surge a tese que a autoridade para exercer o poder numa democracia deriva do núcleo de sujeitos que são “governados por” e não por aqueles que “são afectados por” (Cohen, 1999:224). Nesta linha, é incontornável a referência ao trabalho de Habermas que defende que a democracia se baseia na ideia de auto-legislação pelos

²⁷ Embora os académicos discordem quanto ao nível de interesse necessário para suportar ou não a participação eleitoral dos emigrantes numa eleição, existe um consenso implícito que este cálculo deve ser feito com base numa concepção generalista dos interesses dos cidadãos não residentes no seu país de origem e no resultado de uma eleição (Carter, 2011).

²⁸ Elster denomina esta evidência como “cross-voting” (Jon Elster, “Cross-voting” (não publicado), p. 28. Artigo discutido num colóquio sobre justiça no Departamento de Ciência Política, Universidade de Columbia).

cidadãos, o que “requer que aqueles sujeitos à lei possam entender-se a eles próprios também como autores da lei” (1992:120).

Na mesma linha, López-Guerra (2005), um dos teóricos que reflectiu especificamente sobre o acesso ao voto por parte dos expatriados, afirma, com base na teoria de inclusão democrática de Robert Dahl, que a lista final de assumpções que valida uma democracia, introduz um “princípio elementar de justiça” em que “as leis não podem ser impostas a outros por pessoas que não estão elas próprias sujeitas a obedecer a essas leis” porque tal “violaria a auto-determinação de todos aqueles sujeitos às leis”. Isto significa que nenhuma pessoa sujeita a obedecer às decisões de um regime democrático deve ver negado o acesso a direitos políticos, a não ser que exista uma razão instituída genericamente (López-Guerra, 2005). Como tal, assumindo a igualdade de interesses e a presunção de competência para participar no processo eleitoral, o elemento básico de auto-determinação conduz inequivocamente a um princípio de inclusão irrestrita (López-Guerra, 2005). Tal implica que o sexo, raça, etnicidade, poder económico, religião, conhecimento, identidade nacional ou elementos semelhantes são bases inaceitáveis para recusa de atribuição de direitos eleitorais a pessoas sujeitas à autoridade de um Estado. Se esta teoria, assente no argumentário que todos os indivíduos que vivem permanentemente segundo as leis e decisões vinculativas da comunidade política devem ser incluídos, é clara quanto à subscrição da premissa que os imigrantes devem ter acesso ao direito de voto porque estes indivíduos estão sujeitos à lei, por seu turno, questiona se os emigrantes devem ter esse privilégio.

López-Guerra (2005) alega que os expatriados, que não emigrantes temporários ou não residentes apoiados/patrocinados oficialmente pelo Estado²⁹, não devem ter acesso a direitos de sufrágio no país de origem porque não estão sujeitos às leis pelo facto de aí não residirem. A esta luz, a atribuição de direitos eleitorais aos cidadãos não residentes pode mesmo gerar uma injustiça, uma vez que os custos das decisões influenciadas por sujeitos que não serão afectados por estas recairá apenas nos residentes desse país (idem). López-Guerra (2005) afirma que os expatriados podem ser “afectados” pelas decisões locais mas não são “governados” pelos representantes eleitos. Note-se, contudo, que o próprio admite a dificuldade de estabelecer esta distinção nalgumas ocasiões. Ao não estarem sujeitos no mesmo grau do que os residentes, dar a oportunidade de voto aos emigrantes seria introduzir uma desigualdade política (Fitzgerald, 2006). Assim, se aceitarmos que a residência de longa duração é o que deveria permitir o acesso aos direitos políticos, independentemente da sua etnicidade ou origem nacional, então, temos necessariamente que subscrever a ideia de que os não residentes permanentes têm que ser excluídos do exercício dos direitos políticos (López-Guerra, 2005). Aqui a dificuldade está em

²⁹ Considerando como emigrantes temporários os turistas, estudantes e emigrantes com estadias laborais de curta duração e como emigrantes suportados pelo Estado os representantes do Estado, de que são exemplo diplomatas, membros das forças armadas, trabalhadores de empresas públicas e participantes/beneficiários de programas de educação no exterior patrocinados pelo Estado.

delimitar o que é um emigrante temporário e um permanente, mesmo que baseando a diferenciação num número concreto de anos de ausência. Neste ponto, importa, também, referir que não é necessário haver apenas um critério para a atribuição de direitos eleitorais, sendo possível conjugar, simultaneamente, a condição da nacionalidade e/ou da residência conforme se tratem de emigrantes ou de imigrantes. Um destes grupos votar não implica que o outro deixe de o fazer, aliás, de que são exemplos os sistemas adoptados por muitos países (veremos, adiante, no capítulo sobre a UE e na secção de Portugal).

De resto, os argumentos daqueles que rejeitam uma cidadania extraterritorial fazem ecoar o modelo de cidadania grego, em que a cidadania é participativa (numa base diária) e delimitada territorialmente. Muito embora as tecnologias modernas facilitem a participação dos emigrantes, a separação física continua a restringir a capacidade destes participarem plenamente nos assuntos do seu país de origem. No modelo ateniense, a participação política só é um direito quando obriga a compromissos, ou seja, nas palavras de Aristóteles, a cidadania consiste em “regular e obedecer”. Mesmo que fosse possível fazer corresponder o direito a uma obrigação em casos individuais, o desafio administrativo em termos gerais seria imenso. Ao fazer uma distinção entre os direitos e as obrigações dos cidadãos não residentes e dos residentes, estaríamos numa situação em que os emigrantes usufruíam da substância da cidadania do seu país de origem “a la carte”, dentro de um menu de direitos e obrigações (Fitzgerald, 2006).

Decorrente desta interpretação da *demos* que exclui os expatriados, e porque o cidadão tem sido sempre, por definição, possuidor de direitos políticos, López-Guerra assume existirem duas consequências: 1) a residência não permanente deveria implicar a renúncia da cidadania, ou 2) o acesso aos direitos políticos deveria deixar de ser pressuposto como um benefício da cidadania. Ambas significam a separação da associação entre identidade nacional e direitos políticos. A ser assim, se separarmos a cidadania da nacionalidade os nacionais não residentes não deveriam ser considerados mais cidadãos, pelo que não deveriam manter os direitos políticos. Por sua vez, se queremos continuar a fazer tal associação, os direitos políticos não deveriam pertencer apenas ou necessariamente aos membros da nação (isto é, aos cidadãos).

Como defende Owen (forthcoming) há, contudo, uma terceira opção em que a cidadania mantém uma ligação automática aos direitos políticos, mas estes são entendidos como “activos” ou “inactivos” dependendo do estatuto residencial do cidadão. Tal hipótese, faz a distinção entre ter acesso a um direito e usufruir desse direito, não implicando a renúncia da cidadania aos nacionais não residentes de longo termo (que entraria em conflito com o direito de re-entrada automática nesse país) e, por esta via, admitindo que a cidadania continua a ser fonte de direitos políticos, não tem que ser uma condição necessária para se ser governado pela lei daquele país. Segundo Owen (forthcoming), o problema básico da argumentação de López-Guerra é a interpretação que este faz de que para se ser sujeito às decisões do colectivo de um país se tem que residir habitualmente no território desse Estado. Owen defende, antes, que um cidadão

emigrado está também sujeito às leis e políticas do Estado de origem mas aponta que um número significativo de leis só tem efeitos sobre os sujeitos quando activado o critério da residência. Se houvesse uma separação clara em cada momento eleitoral entre decisões relativas à governação da população residente e decisões que abrangem toda a comunidade política (nos seus termos constitucionais), então estaríamos perante um bom argumento para negar o voto aos emigrantes no primeiro caso e autorizá-lo no segundo. Uma vez que tal divisão não é possível, Owen (forthcoming) defende que tanto os estrangeiros residentes como os nacionais não residentes devem ter o direito de participar politicamente, advogando que o direito ao voto não depende do grau a que uma pessoa está sujeita ao governo (isto é, ao número de leis efectivas a que uma pessoa estará sujeita ou da amplitude dos interesses afectados por tais) mas do facto de se ser sujeito.

Importa, ainda, referir que adoptar uma concepção territorialista para a concessão da cidadania parece esquecer que qualquer princípio definidor de uma comunidade política tem por base um sentido de pertença social ou psicológico. Esta proposta só seria viável se a identificação de uma pessoa com ou o sentido de pertença a uma sociedade política fosse apenas em função da residência. A exclusão política automática pelo critério da não residência seria o suficiente para eliminar a identificação da pessoa para com a sociedade da sua nacionalidade original, o que é irrealista (Owen, forthcoming).

Baubock contraria também a cidadania assente numa noção exclusivamente territorialista (*a la* López-Guerra), lembrando que há países que fazem imposições aos seus expatriados, como a taxação ou o serviço militar. Contudo, este autor admite que “o princípio adequado para determinar a cidadania local é o *jus domicile*” (Baubock, 2007: 2430), tendo como efeito directo um parecer favorável à participação dos imigrantes. Para definir o eleitorado, em termos gerais, Baubock defende uma análise de *stakeholding*³⁰, teoria aplicável também aos imigrantes. Argumenta que considerar quais os interesses de um cidadão não residente tem em relação ao país de origem fornece um caminho para determinar a pertença a uma comunidade e fornece um equilíbrio entre a rejeição de uma concepção de Estado puramente territorial e uma aceção que considera que as fronteiras políticas não devem ser banidas totalmente. A esta luz, Baubock não toma o voto externo como um direito universal, mas coloca a hipótese de ser um direito dependendo da força/amplitude do interesse do cidadão emigrado na eleição (citado em Carter, 2011).

À luz da análise de *stakeholding*, “claramente governados por” e “meramente afectados por” são os opostos num espectro de ligações de um sujeito face às decisões colectivas de um país. Assim, Baubock afirma: “os indivíduos cujas circunstâncias de vida ligam o seu futuro bem-estar ao desenvolvimento de um determinado Estado devem ser considerados *stakeholders*

³⁰ Na opinião de Carter (2011), a proposta de análise de *stakeholding* de Baubock é apenas uma nuance da versão do princípio de ser-se governado por ou ser-se afectado por.

nesse Estado com o direito de participar nos processos de tomada de decisão colectivos que moldam o futuro comum desta comunidade política”. Por outras palavras, dá-se luz verde ao voto por parte daqueles emigrantes cujos laços à sua terra natal os envolvem profundamente na sua vida política do momento e no seu destino futuro (Baubock, 2003a in Baubock, 2007).

Enquanto López-Guerra estabelece que a linha que delimita os emigrantes excluídos está na intenção de não retorno por parte dos sujeitos, indicativamente aferida pelo número de anos no estrangeiro, e como tal defende a exclusão do processo político passado um tempo específico de ausência, Baubock tenta traduzir o seu *standard* subjectivo da visão do interesse em algo específico e mensurável, pelo que conclui que apenas os emigrantes da primeira geração devem ter direitos de sufrágio. Aqui impõem-se duas considerações principais. Primeiro, como nos diz Carter (2011), esta delimitação parece ser contrária a uma análise intencionalmente subjectiva, colocando em evidência a dificuldade de estabelecer os limites à inclusão, baseados num *standard* objectivo que será nuns casos muito inclusivo e noutros pouco inclusivo. Segundo, ainda que se possa assumir o declínio do engajamento formal e da prática da cidadania emigrante ao longo das gerações, existem exemplos tão surpreendentes que incluem casos tão diversificados, que seria meritório estudar mais precisamente as condições em que a cidadania emigrante aumenta, mantém-se, reduz-se ou reemerge e, como tal, melhor podermos delimitar o núcleo de potenciais interessados na participação de tomadas de decisões colectivas.

A mudança de domicílio não significa o abdicar da nacionalidade e da cidadania. Consequentemente, uma vez que os emigrantes continuam a ser cidadãos nacionais, os seus interesses merecem igual consideração e, como tal, devem usufruir dos mesmos direitos políticos que os seus pares residentes. O principal argumento liberal para a cidadania emigrante é a de que a liberdade individual é maximizada quando todos os cidadãos são considerados como iguais e não são penalizados por terem emigrado (Fitzgerald, 2006). Para os apologistas da inclusão dos emigrantes no processo político, não se garantiria a igualdade entre cidadãos se este grupo fosse excluído do processo eleitoral. Antes pelo contrário, esta exclusão levaria à existência *de facto* de cidadãos de segunda.

Existem, ainda, outros argumentos e contra-argumentos a favor da participação eleitoral dos emigrantes:

1) contribuem para a economia do país – aqui parece existir uma renovação do *slogan* “não à taxação sem representação” para “não ao voto, não à nota bancária”, relembrando a importância das remessas não só, nalguns casos, em termos do bem-estar das famílias e comunidades locais que as recebem, mas, também, em termos macros, nos países em que estas transferências financeiras têm um peso significativo no PIB do país. Contudo, à luz deste argumento, a base do acesso ao processo eleitoral seria o envio de remessas, fazendo depender um direito de uma condição ou capacidade económica, o que gera desigualdades porque nem

todos os expatriados enviam remessas. Neste contexto, López-Guerra (2005) afirma que os direitos políticos não deveriam estar à venda;

2) emigraram contra a sua vontade – os direitos de voto funcionariam como uma recompensa a uma injustiça sentida no passado. Contudo, nem todos os expatriados saíram do país de forma compulsória, nomeadamente por razões económicas de pura necessidade ou por refúgio/asilo, o que criaria desigualdades entre os emigrantes. Para além disso, fica por esclarecer com que justificação/critério se consideraria apenas a voluntariedade ou não do acto de emigrar;

4) se pagam impostos e se estão sujeitos ao serviço militar, então podem reclamar pelo direito ao voto – aqui os contra-argumentos baseiam-se no questionamento dessas obrigações por parte dos expatriados. A título ilustrativo, López-Guerra (2005) defende por uma questão de justiça, os expatriados não devem ser sujeitos a todo o sistema legal nos mesmos termos que os residentes desse país e, como tal, que os emigrantes não devem ser taxados, nem ser sujeitos ao serviço militar nem participar no processo eleitoral.

Dadas as circunstâncias próprias dos emigrantes e alguns dos constrangimentos levantados para a sua participação eleitoral à luz do conceito de democracia, acima expostos, tanto teóricos como os próprios enquadramentos legais dos Estados têm apontado para um arranjo institucional em que a existir a possibilidade de sufrágio para este grupo, o voto dos cidadãos não residentes tenha uma ponderação específica no resultado final das eleições.

Embora tal pesagem diferenciada dos votos obrigue, em certo sentido, a uma adaptação do princípio da igualdade de Dahl, tal opção política é tomada de modo a assegurar que Estados com elevadas populações emigradas não sentissem que os votos domésticos eram ultrapassados pelos votos do exterior.

Reflectindo sobre a hipótese de o voto dos emigrantes ter um peso diferente do dos nacionais, López-Guerra (2005) alega que a fórmula correcta não deveria ser a contagem do peso dos votos com base na proporção de leis a que os emigrantes estão sujeitos, mas, antes, permitir que os seus representantes participem apenas nas tomadas de decisões e de formulação de legislação que teria que ser cumprida pelos emigrantes (leis fiscais, serviço militar, entre outras). Como o autor adianta, tal possibilidade não faria sentido para os próprios emigrantes: seria absurdo pagar impostos apenas para estar apto a pressionar para uma redução das cargas fiscais.

Com base em todos os constrangimentos teóricos e consequentes arranjos institucionais, para terminar esta secção, Fitzgerald (2006) lembra-nos que o pleno reconhecimento dos direitos dos emigrantes é frequentemente apresentado como o capítulo mais recente de uma longa luta progressiva para expandir a participação democrática.

A inclusão dos emigrantes nos processos eleitorais dos respectivos países de origem vem no seguimento do reconhecimento dos potenciais benefícios económicos, políticos e

culturais oriundos da emigração, o que levou, frequentemente, os governos dos países de emigração a criar laços com os seus expatriados. Aliás, muitos são os Estados que, actualmente, se interessam e começam a organizar estruturas administrativas governamentais dedicadas aos seus emigrantes (Guarnizo & Smith, 1998; Ostergaard-Nielsen, 2001), atribuem um papel mais alargado às embaixadas e consulados enquanto intermediários entre os nacionais dispersos territorialmente e os países de origem (Itzingshon, 2000). Uma das tendências em crescente é a concessão e permissão do voto exterior, da dupla cidadania e da concessão da cidadania a descendentes de nacionais nascidos no exterior. Paralelamente, proporcionam condições de investimentos especiais para estes, no sentido de garantir a lealdade dos nacionais (mas não o seu retorno) e a contínua fluidez de recursos económicos e políticos. Isto porque a promoção da manutenção da fidelidade destes sujeitos ao Estado de origem vai ao encontro dos seus interesses, constituindo uma “nova forma de inserção estrutural na economia mundial” (Itzingshon, 2000). Esta conservação da ligação primária significa uma garantia de recepção de remessas, de investimento contínuo e, ainda, de defesa dos interesses deste país no sistema-mundo. De forma semelhante e com os mesmos propósitos do que os Estados, muitos partidos políticos começam a organizar-se transnacionalmente (Levitt, 2001). Os partidos políticos constituem, por outra parte, bons incentivos à manutenção dos laços com o país de origem, dado que, em muitos casos, são um dos meios (directos ou indirectos) que os emigrantes têm de preparar o seu retorno. Por esta razão, são muitos os expatriados que contribuem financeiramente para os partidos nos países de origem que melhor vão ao encontro das suas ideias e interesses. Os partidos, ainda que não enviem delegações ao exterior para contacto directo com os conacionais para angariação de financiamento, são, indiscutivelmente, uma ponte de contacto entre os emigrantes e as suas terras de origem. Contudo, e muito embora os partidos políticos se financiem, em parte, pelas populações emigradas, isso não significa necessariamente que queiram abrir o sistema político às mesmas (Levitt, 1997). Por outras palavras, e similarmente ao Estado, os partidos procuram manter ou reconquistar o sentimento de lealdade das comunidades emigrantes, mas não são tão fugazes em conferir-lhes voz (Itzingshon, 2000), sendo este um dos pontos a explorar no caso português numa investigação futura.

O que nos diz a legislação internacional sobre os direitos eleitorais dos nacionais não residentes e dos residentes estrangeiros

Para além dos debates teóricos em torno da composição do núcleo de cidadãos de uma *polis*, torna-se útil analisar (mesmo que brevemente) o acesso ao exercício do sufrágio por parte dos emigrantes e imigrantes, através da análise da legislação internacional.

A exclusão dos não-nacionais e dos estrangeiros residentes dos direitos políticos é suportada por importantes documentos de direito internacional, como é o caso do Pacto Internacional sobre Direitos Políticos e Cíveis (artigo 25) ou da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos (artigo 16) que autoriza o poder executivo a levantar, com uma “arbitrária margem de manobra” (Lundberg, 1995:116), restrições legais aos direitos e actividades políticas a estes sujeitos.

Debrucemo-nos sobre o que no diz o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos - enquanto primeira codificação sobre direitos políticos na área dos direitos humanos internacionais. No seu artigo 25 é mencionado que:

“Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2º e sem restrições excessivas:

- (A) Para participar da condução dos assuntos públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos;
- (B) De votar e ser eleito em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual, por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores;
- (C) Para ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país”.

As distinções mencionadas no artigo 2 incluem “raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra”. Especificamente ausente desta lista está a residência como critério inaceitável de discriminação.

O Comité de Direitos Humanos³¹, sendo o órgão de especialistas independentes que monitoriza a implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, lembra, em primeiro lugar, que o direito ao voto não é um direito absoluto e que podem ser impostas algumas restrições, desde que estas não tenham um carácter discriminatório ou sejam inrazoáveis. Para tal, é necessário fazer uma avaliação caso a caso, tendo por base a legitimidade do propósito de tal restrição e o princípio da proporcionalidade (o efeito sobre as pessoas afectadas). Assim, não constando das bases de proibição para discriminação, a questão que se impõe é averiguar se os requisitos de residência podem ser considerados como uma restrição razoável no momento de definir o eleitorado – o que no caso Gillot teve resposta afirmativa, muito embora o Comité não tenha competência ou esteja em posição para se pronunciar sobre o número de anos de residência requerido, dando apenas a sua visão sobre o carácter excessivo ou apropriado do mesmo. Por outro lado, no caso Gillot, as razões que justificam uma ausência por parte dos cidadãos fornecerem também a base para se considerar válida a sua exclusão do processo político, ausência que neste caso poderia ser justificada por motivos de ordem familiar, profissional ou de saúde. Não obstante, como nos diz Carter (2011)

³¹ Com base no caso Gillot acessível em <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/932-2000.html>).

se o direito ao voto é concedido aos emigrantes com base na premissa de que, por exemplo, se tratam de refugiados, então a questão é saber se o Estado tem a mesma obrigação de facilitar o voto a um cidadão que saiu do país voluntariamente.

Por seu turno, à luz da premissa da igualdade, alguns consideram que os expatriados devem ter direito a votar por se tratar de um direito humano, conforme instituído no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: “toda a pessoa tem o direito de tomar parte no governo do seu país, directamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

A Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias remete a decisão para os respectivos enquadramentos legislativos dos Estados, explicitando claramente no seu artigo 41:

“Os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias devem ter o direito de participar nos assuntos públicos do seu Estado de origem e de votar e ser eleito nas eleições desse Estado, de acordo com a respectiva legislação. Os Estados devem, como apropriado e de acordo com a sua legislação, facilitar o exercício desses direitos”.

Por último, a Comissão Europeia dos Direitos do Homem pronunciando-se sobre a exclusão do direito de voto dos cidadãos nacionais residentes no estrangeiro, considerou na sua Decisão de 21 de Maio de 1997, que a mesma poderá ser aceitável com a seguinte argumentação: um cidadão não residente poderá ser menos afectado pelos problemas do seu país e não ter deles um conhecimento perfeito; pode ser difícil a apresentação das várias opções de escolha eleitoral e a pouca influência do cidadão não residente na selecção dos candidatos e na elaboração dos programas eleitorais (Barreto, 1999).

PARTE III – Direitos eleitorais dos Imigrantes e Emigrantes na União Europeia

Esta secção é dedicada à análise da concessão de direitos de sufrágio aos imigrantes e emigrantes de países da União Europeia (UE) e tem por objectivo, por um lado, verificar em que níveis de eleições e sobre que condições estes grupos têm direitos eleitorais e, por outro, identificar as variações existentes entre países. Ressalve-se que o estudo sobre os direitos eleitorais dos imigrantes nos Estados-Membros da UE nos permite simultaneamente verificar a estrutura de oportunidades que os portugueses aí emigrados enfrentam.

Vejamos, agora, a situação dos imigrantes em termos de direitos eleitorais nos diferentes países pertencentes à União Europeia. Passaremos a apresentar a extensão e limites dos direitos de participação política eleitoral dos imigrantes na UE, a partir dos respectivos enquadramentos legislativos dos Estados-Membros, considerando as seguintes dimensões: 1) condições e princípios do sufrágio activo e do sufrágio passivo, por tipo de eleições; 2) representação política dos eleitores e 3) concessão da dupla nacionalidade. Detalhando procuramos informação que responda às seguintes questões:

- Imigração - que países europeus concedem o direito de votar e ser eleito aos imigrantes nas eleições para o Chefe de Estado, Parlamento e Municípios? Sobre que condições (estatuto de residência específico e/ou período mínimo de residência e/ou reciprocidade? E quem é abrangido? Existe um debate político ao redor dessa possibilidade? Há cargos políticos a que os imigrantes não se possam candidatar, muito embora tenham capacidade de sufrágio passivo? Que Estados da UE autorizam a dupla nacionalidade dos seus imigrantes, sem que tal implique a renúncia à sua lealdade originária?
- Emigração - que países europeus concedem o direito de votar e ser eleito aos emigrantes nas eleições para o Chefe de Estado, Parlamento e Municípios? E quais os que consultam os emigrantes nos referendos nacionais? Sobre que condições (período máximo ausência, grupos profissionais, país de residência, intenção de retorno, domínio da língua)? Como está organizada a representação do voto dos emigrantes, nos casos em que tal é possível, e que peso têm no resultado final das eleições?

Com base nesta análise têm-se como objectivos específicos os seguintes pontos:

- Avaliar em qual dos níveis administrativos de eleições os imigrantes e emigrantes têm maior e menor acesso aos direitos eleitorais;

- Analisar qual dos grupos (imigrantes ou emigrantes) tem maior acesso aos direitos eleitorais e identificar variações conforme a caracterização do país em contexto migratório (enquanto país de origem, de destino ou ambos);
- Aferir se os direitos eleitorais dos imigrantes são mais alargados nos países com maior presença relativa de estrangeiros (sugerindo uma hipotética relação de causa-efeito);
- Verificar se os direitos eleitorais dos emigrantes são mais alargados nos países com maiores contingentes de população nacional emigrada;
- Identificar quais os principais constrangimentos/razões apontadas para a impossibilidade de imigrantes e emigrantes votarem e serem eleitos, nos casos em que tal seja aplicável;
- Sinalizar boas práticas.

Como mencionado no capítulo da metodologia, esta informação foi recolhida a partir da aplicação de questionários a técnicos da OIM e a alguns especialistas académicos durante 2012. Foi possível receber os dados relativos a 23 países da União Europeia, tendo ficado por reunir através deste método, e devido a diferentes razões, a “fotografia” dos direitos eleitorais dos migrantes no caso do Chipre, Eslovénia, Polónia e Roménia. Para estes países, e como pano de fundo a toda a análise, consultaram-se investigações académicas (nomeadamente o Migration Policy Index de 2010 para a situação dos imigrantes e o Voting from Abroad do IDEA de 2007 para a situação dos emigrantes) e documentos oficiais, nomeadamente legislação, dos diferentes Estados sobre os direitos de sufrágio dos estrangeiros residentes.

Direitos eleitorais dos Imigrantes na UE

Uma vez que optámos por seleccionar uma região geográfica que se pauta por um projecto económico e político partilhado, interessa começar a análise por uma revisão do modo como a União Europeia tem entendido especificamente a participação eleitoral dos estrangeiros residentes neste espaço (nomeadamente apresentar e discutir o conceito de cidadania europeia) e, de forma mais alargada, a própria imigração. Aqui importa, naturalmente, fazer a distinção entre o tratamento conferido aos cidadãos comunitários - e explorar o conceito de cidadania europeia - e aos cidadãos nacionais de países terceiros. Na análise agora apresentada não contemplamos a emigração por não existir, naturalmente, uma política comunitária nesse domínio.

Assim, no que toca à imigração, em 1973, pela primeira vez, a Comissão Europeia, no seio da Cimeira de Copenhaga, sugeriu a introdução de um “passaporte da União” e a atribuição de “direitos especiais” para trabalhadores nacionais dos Estados-Membros emigrados na UE

(Wiener, 1997 in Perchinig, 2006). Estes direitos específicos dos cidadãos comunitários compreendiam o direito de voto, o direito de elegibilidade e o direito de ocupar cargos públicos a nível local, regional e nacional. Até então, os migrantes comunitários disfrutavam somente de direitos laborais³². A esta iniciativa da Comissão, seguiu-se-lhe a primeira proposta por parte de dois Estados-Membros – a Bélgica e Itália – de incorporar todos os cidadãos comunitários nos processos eleitorais a nível local.

A década de 80 foi caracterizada por um paradigma político que privilegiou a integração económica e os direitos associados à liberdade de circulação dentro da União Europeia (com a assinatura do Acordo de Schengen³³). A livre circulação de pessoas passou a ser, assim, um direito fundamental dos cidadãos da União Europeia consagrado nos Tratados³⁴ e realizado através do espaço de liberdade, segurança e justiça. A partir daqui a supressão das fronteiras internas exigiu uma gestão reforçada das fronteiras externas da União, assim como a regulamentação da entrada e residência de cidadãos de países terceiros, através de uma política comum de asilo e imigração. Se bem que a imigração não era um fenómeno novo para a Europa, a novidade era realmente a consciência europeia da existência desse mesmo fenómeno migratório e a reacção social e política que a intensificação dos fluxos da imigração inicialmente despoletaram.

Tais prioridades funcionaram em detrimento de um debate aprofundado sobre a participação política (Perchinig, 2006). Se podemos confirmar que houve avanços efectivos na concessão de direitos sociais e económicos para os cidadãos comunitários que estivessem a residir num outro Estado-Membro, fruto de diferentes directivas³⁵, também é verdade que tal não era acompanhado de quaisquer direitos políticos. A cidadania europeia era, então, uma cidadania de índole económica e social.

Em 1992, e pelas mãos do Tratado de Maastricht³⁶, conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), os Estados instituíram entre si uma “União Europeia”, assinalando uma “nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa” em que um dos objectivos era, conforme o art.B do TUE, “o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da

³² Em 1970, as raízes da cidadania da União, arraigadas aos primórdios da discussão da identidade europeia pelos políticos comunitários, apenas previam uma harmonização de diplomas e de situações pontuais de mobilidade ligadas a estudantes e professores oriundos de Estados-Membros da UE (Perchinig, 2006).

³³ O conceito de livre circulação de pessoas surgiu com a assinatura do Acordo de Schengen, em 1985, e a subsequente Convenção de Schengen, em 1990, que deu início à abolição dos controlos fronteiriços entre os países participantes.

³⁴ Ainda que o direito de livre circulação tenha sido descrito desde a formação da Comunidade Económica Europeia, no Tratado assinado em Roma em 1957, não se vinculava a nenhum conceito de cidadania e era assinalado a necessidade de conferir direitos especiais aos cidadãos dos países signatários.

³⁵ Estas directivas estabeleceram o direito à residência para trabalhadores e suas famílias, bem como para estudantes e estabeleceram a garantia dos seus direitos fundamentais, mormente esplanados na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

³⁶ Assinado em 1992, o Tratado de Maastricht entrou em vigor em Novembro de 2003, tendo como objectivos mais importantes: a união económica e monetária dos Estados-membros; a definição e consolidação de uma política externa e de segurança comuns; a cooperação em assuntos jurídicos e a criação da cidadania europeia.

União.” Procedeu-se, assim, à institucionalização da cidadania europeia, em que se define que será cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro, sendo-lhe atribuído os seguintes direitos (artigo 8 do TUE):

- A circular e residir livremente no território dos Estados-Membros;
- Qualquer cidadão da União Europeia residente num outro Estado Membro que não o da sua nacionalidade tem o direito de eleger e ser eleito para as eleições municipais do Estado Membro da residência;
- Qualquer cidadão da União Europeia residente num outro Estado Membro que não o da sua nacionalidade tem o direito de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu³⁷;
- A receber protecção diplomática das autoridades de qualquer Estado-Membro num país terceiro em que não haja representação do próprio país;
- A apresentar uma petição ao Parlamento Europeu.

Na sequência da assinatura do Tratado de Maastricht, a Declaração do Conselho Europeu de Birmingham especificou, em Outubro de 1992, os contornos dessa cidadania: “a cidadania da União confere aos nossos cidadãos direitos e protecção adicionais, sem de modo algum substituir a respectiva cidadania nacional”.

Foi, assim, criada a cidadania europeia, passando a fazer parte de um dos pilares da união política europeia (a par da política comum de imigração neste espaço), para que, de acordo com as instituições comunitárias, os cidadãos dos países-membros pudessem participar mais activamente nos processos integradores e facilitar a construção e consolidação de uma identidade europeia. Não obstante, note-se que a cidadania europeia não confere a possibilidade de participar eleitoralmente no nível mais relevante em termos políticos – as eleições de âmbito nacional – pelo que alguns autores (Follesdal 2001, Prentoulis, 2001 citados em Perchinig, 2006) questionam o próprio conteúdo da cidadania europeia dadas as suas limitações e abrangência em termos de direitos.

É interessante verificar que, na mesma altura em que se instituía uma cidadania europeia, o debate sobre esta matéria no Parlamento Europeu enfatizava a necessidade de repensar a “tradicional dicotomia entre cidadãos e estrangeiros” (Wiener, 1997 citado em Perchinig 2006), exigindo, em conjunto com algumas organizações não governamentais, a extensão da cidadania europeia a “qualquer pessoa residente no território da União Europeia”

³⁷ No entanto, no que diz respeito às eleições para o Parlamento Europeu, os dados disponíveis mostram uma participação significativamente menor de cidadãos da União que residem num outro Estado-Membro, e de cuja cidadania não são titulares, em comparação com os nacionais desse Estado. Tal evidência de baixa participação eleitoral dos cidadãos comunitários em outros países da UE é justificada, por alguns, pela estrutura institucional e o défice democrático da União Europeia. Enquanto o Conselho, e não o Parlamento Europeu, for o principal corpo de tomada de decisão, o direito de voto e de elegibilidade para o Parlamento Europeu não pode ser substituído adequado do direito de voto nas eleições para os parlamentos nacionais, na medida em que são as únicas instituições que controlam os chefes de governo e os ministros que forjam as decisões do Conselho (Perchinig, 2006).

(ARNE-Group 1995, in Perchinig, 2006). Esta proposta implicaria uma alteração significativa no entendimento da cidadania, passando-se de uma cidadania assente na nacionalidade para uma assente na residência, o que não veio a acontecer, uma vez que os nacionais de países terceiros continuaram excluídos deste processo.

É nesta linha que é aprovada no seio do Conselho da Europa, em 1992, a Convenção Sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local, que ao ter em conta elementos como os artigos 10.^{o38}, 11.^{o39}, 16.^{o40} e 60.^{o41} da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como a residência de estrangeiros no território nacional (como característica constante das sociedades europeias), sujeitos aos mesmos deveres dos cidadãos nacionais, e a participação activa de residentes estrangeiros na vida e no desenvolvimento das autarquias locais acordou “conceder o direito de voto e de elegibilidade nas eleições locais a qualquer residente estrangeiro, desde que este preencha as mesmas condições que os nacionais e tenha, além disso, residido legal e habitualmente no Estado em questão durante os últimos cinco anos⁴².”

Continuando no que à União Europeia diz respeito, em 1993 e 1994, o Conselho Europeu adoptou directivas específicas (Directiva 93/109/CE de 6 de Dezembro de 1993 e Directiva 94/80/CE de 19 de Dezembro de 1994) para determinar o sistema de exercício (isto é, as condições de implementação) do direito de voto e de elegibilidade concedidos aos cidadãos comunitários, a nível municipal e europeu. Determinou-se que os Estados-Membros aplicassem aos cidadãos comunitários aí residentes os mesmos requisitos que aos nacionais para votarem e serem eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu e ao nível municipal, nomeadamente em matéria de duração e de prova de residência. Esta regra não se aplica, contudo, aos países em que a proporção de cidadãos comunitários residentes não nacionais, em idade de poderem

³⁸ Artigo 10.º: 1- Qualquer pessoa tem direito a liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideais sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia. 2- O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providencias necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção de honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do Poder Judicial.

³⁹ Artigo 11.º:1- Qualquer pessoa tem direito a liberdade de reunião pacífica e a liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses. 2- O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições que, sendo previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, ou a protecção dos direitos e das liberdades de terceiros. O presente artigo não proíbe que sejam impostas restrições legítimas ao exercício destes direitos aos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado.

⁴⁰ Artigo 16.º: Nenhuma das disposições dos artigos 10.º, 11.º e 14.º pode ser considerada como proibição às Altas Partes Contratantes de imporem restrições à actividade política dos estrangeiros.

⁴¹ Artigo 60.º: Nenhuma das disposições da presente Convenção será interpretada no sentido de limitar ou prejudicar os direitos do homem e as liberdades fundamentais que tiverem sido reconhecidos de acordo com as leis de qualquer Alta Parte Contratante ou de qualquer outra Convenção em que aquela seja parte.

⁴² Artigo 6.º da Convenção Sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local, assinada em 1992, Estrasburgo.

exercer os direitos de sufrágio, exceda os 20% do conjunto dos cidadãos da União em idade de votar e aí residentes. Esta possível excepção tem por justificação evitar a polarização entre listas de candidatos nacionais e não nacionais, contrária ao processo de integração. Nestes casos é possível estipular, adicionalmente a medidas quanto à composição das listas de candidatos, requisitos específicos de residência com alguns limites: máximo de 5 anos para o direito de voto e 10 anos para o direito de ser elegível para o Parlamento Europeu⁴³ e nas eleições municipais, para o direito de voto um período que não pode ser superior à duração de um mandato de assembleia representativa da autarquia, e para ser elegível um período que não pode ser superior à duração de dois mandatos da referida assembleia. Apenas o Luxemburgo faz uso desta excepção, requerendo 5 anos de residência aos cidadãos comunitários para votarem e serem eleitos nas eleições municipais. Alguns municípios na Bélgica poderiam, também, fazer uso desta excepção mas até agora esta disposição derogatória ainda não foi solicitada. Ainda quanto às eleições municipais, os Estados-Membros podem decidir reservar para os seus nacionais determinados cargos políticos, considerando que as atribuições do executivo das autarquias locais podem incluir a participação no exercício da autoridade pública e a salvaguarda dos interesses gerais.

A entrada em vigor do Tratado de Amesterdão⁴⁴ (1999) e o Conselho Europeu extraordinário de Tampere que se lhe seguiu foram marcos no compromisso da União Europeia de trabalhar em conjunto no domínio da Justiça e Assuntos Internos, particularmente no que diz respeito às políticas de imigração e ao desenvolvimento da participação política de estrangeiros residentes. Com o Tratado, e dadas as fragilidades do processo de intergovernamentalismo do terceiro pilar da UE (Kostakopoulou, 2000 citado por Perchinig, 2006), a política migratória passou a ser da competência da Comissão Europeia, incluindo os aspectos relacionados com a integração de imigrantes. Nas suas conclusões, aprovadas em Tampere, o Conselho Europeu determinou a aproximação do estatuto jurídico dos residentes de longa duração com o de cidadãos da União como objectivo importante para uma futura política de imigração da UE.

Como consequência, dois anos depois, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução que exigia a vários países o alargamento do direito de sufrágio activo e passivo para as eleições municipais e europeias a todos os cidadãos de países terceiros, legalmente residentes na União Europeia. O Parlamento Europeu voltaria a pronunciar-se positivamente nos finais de 2001, em 2003 e em 2004, relativamente à concessão do voto aos imigrantes.

Politicamente, o debate sobre a cidadania da União, com ênfase nos nacionais dos Estados-Membros, minou seriamente a ideia de uma “cidadania de residência” para as quais as

⁴³ Conforme consta do artigo 14 da Directiva 93/109/CE de 6 de Dezembro de 1993.

⁴⁴ Assinado em 1997, o Tratado de Amesterdão entrou em vigor em Maio de 1999, consolidou os avanços do Tratado de Maastricht e deu atenção especial à esfera social (emprego, direitos fundamentais no interior da União Europeia, saúde, imigração e outros). Instituíram-se também as bases para a efectivação de uma Política Externa e de Segurança Comum e lançou-se o primeiro passo para a implementação de uma política de defesa conjunta.

organizações de imigrantes se mobilizaram nas décadas de 1970 e 1980 (Wenden, 1999). Esta ideia reapareceu apenas em 2000 com a introdução do conceito de “cidadania cívica” na Comunicação da Comissão sobre uma Política Comunitária de Imigração e de Integração, moldada pelo “espírito de Tampere”, que abriria espaço a uma ampla aproximação do estatuto jurídico entre nacionais de países terceiros e os nacionais dos Estados-membros.

A esta luz, em termos legislativos, a Comissão apresentou várias propostas para directivas, entre 1999 e 2001, nomeadamente no que concerne ao direito à reunificação familiar e ao estatuto de residente de longa duração (ambas aprovadas pelo Conselho Europeu em 2003). Quanto ao último aspecto, é garantido um leque de matérias em que os residentes de longa duração têm igualdade de tratamento face aos nacionais, não constando, contudo, deste catálogo os direitos de sufrágio.

A ideia de “cidadania cívica” apareceu em outros documentos, muito particularmente em 2003 na Comunicação da Comissão sobre Imigração, Integração e Emprego, em que se sugeria, entre outros pontos, a melhoria da participação eleitoral de cidadãos de países terceiros a nível local, como um dos pontos de uma estratégia holística de integração, e, pela primeira vez, a atribuição automática ou semi-automática da nacionalidade para os descendentes de imigrantes de 2ª ou 3ª geração.

Embora os documentos políticos apontem para uma aproximação de estatutos legais entre cidadãos comunitários e extra-comunitários, a realidade fica bastante distante de atingir essa meta. Ainda que com todas estas propostas de directivas, por parte da Comissão Europeia, se tenha aumentado o espectro de direitos acessíveis aos nacionais de países terceiros, a sua situação ainda está longe da dos cidadãos comunitários. Os primeiros não gozam do mesmo nível de direitos de residência e não há obrigação por parte dos Estados-Membros em conceder-lhes direitos de voto a nível local ou para o Parlamento Europeu. Note-se que nenhuma disposição comunitária estipula a permissão da participação dos cidadãos não-comunitários em nenhum nível de eleições (nacionais, municipais ou europeias). A União Europeia tem o poder de decretar regras para os cidadãos comunitários e de estabelecer políticas na área da migração, residência e asilo. De fora, fica a autoridade legal de impor medidas vinculativas sobre os direitos de sufrágio de cidadãos de países terceiros residentes nos Estados-Membros da UE, sendo esta política definida na esfera de soberania nacional de cada país. Não obstante, a União Europeia pode encorajar os Estados-Membros a alargar os direitos de sufrágio aos imigrantes oriundos de países terceiros, nomeadamente através de fundos financeiros de integração que contemplem essa área de actuação.

O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, é prova da ausência de avanços no domínio dos direitos eleitorais dos estrangeiros residentes. Decorridos 15 anos sobre o Tratado de Maastricht (1992), são as suas regras que vigoram, tendo sido transpostos os artigos relativos ao direito dos cidadãos comunitários residentes num outro Estado-Membro que não o da sua nacionalidade

votarem e serem eleitos nas eleições municipais e europeias, nas mesmas condições que os nacionais (artigo 20, secção 2, subsecção b do Tratado de Lisboa).

Como se pode verificar, a cidadania europeia está confinada aos nacionais dos Estados-Membros e é a estes e apenas a estes que a União Europeia concede direitos especiais. Segundo Perchinig (2006), a cidadania da União é ainda altamente considerada uma “cidadania de reciprocidade”, no centro da qual encontramos os nacionais residentes no próprio Estado; depois os europeus, cujos direitos são recíprocos em outros Estados-membros; em seguida, a longo prazo, os não-europeus residentes; os refugiados e, nas margens, os requerentes de asilo e os imigrantes em situação irregular. A introdução de uma cidadania europeia significou uma estratificação ou fragmentação da cidadania (Perchinig, 2006) em que existe uma clara divisão entre nacionais, cidadãos comunitários e cidadãos de países terceiros. Os cidadãos comunitários possuem direitos e deveres civis, sociais e políticos no Estado de onde são originários e apenas disfrutam de direitos de residência, sociais e alguns políticos no Estado-Membro onde residem, enquanto os cidadãos de países terceiros têm acesso a direitos económicos e sociais mas nenhuns a nível político instituídos pela União Europeia.

Por esta ordem de evidência, e muito embora alguns defendam que o aprofundamento de processos de integração política e económica regional, como é o caso da União Europeia, com a consagração de uma cidadania europeia, ponha em causa a estreita associação entre nacionalidade e cidadania (Carvalhais, 2007; Costa, 2000), outros argumentam que o conceito de cidadania europeia continua a basear-se na nacionalidade, neste caso na de um Estado-Membro (Perchinig, 2006). A cidadania europeia é concebida como um suplemento à nacionalidade de um dos Estados-Membros, pelo que a sua concessão é inteiramente externa ao enquadramento da UE, dependendo dos critérios e regras definidas pelas diferentes leis da nacionalidade ao longo do território europeu comunitário. Por esse motivo, Wenden (1999:95 citada em Perchinig, 2006) refere que a cidadania europeia enquanto “cidadania atribuída” não contribuiu para a igualização do estatuto dos nacionais de países terceiros residentes no território da UE.

Diz-nos Carvalhais (2006) que, não obstante os avanços mais recentes no sentido de uma cidadania também política para não-nacionais, ainda que muitos desses avanços se façam quase sempre por vias ainda inseridas no velho paradigma nacional, como as naturalizações e as duplas nacionalidades, persiste ainda a ideia de uma cidadania pós-nacional, definida como estatuto de direitos e deveres dentro de um mesmo Estado, competindo, também, aos Estados Europeus, em diálogo aberto e esclarecido com as sociedades civis, repensar a inclusão dos seus não-nacionais, dando-lhes acesso a direitos fundamentais e à sua integração plena, sem lhes exigir em troca a adopção de uma das duas opções, a naturalização ou a dupla nacionalidade.

Como nota sumária a esta breve resenha histórica sobre o modo como a União Europeia tem entendido a participação dos estrangeiros na vida eleitoral dos Estados-Membros, destaque-

se, por um lado, o facto de estar acordado o acesso por parte dos cidadãos comunitários residentes num outro país que não o seu originário às eleições a nível local e europeu e, por outro, a ausência total de concessão de direitos de sufrágio a todos os residentes estrangeiros oriundos de países terceiros.

Note-se que definimos como imigrantes os estrangeiros que estão a residir de forma regular num país (nacionais de países terceiros e cidadãos comunitários), incluindo os descendentes dos imigrantes no caso de não terem adquirido a nacionalidade do país de residência.

Afastamo-nos de uma análise moralista quanto ao levantamento e à hierarquização dos países quanto aos direitos eleitorais, uma vez que diferentes contextos históricos de imigração conduzem a diferentes políticas. Como lembra Martiniello (2006) nem todos os países da UE estão na mesma etapa do processo migratório. Alguns países estão mais preocupados com a imigração, com a recente chegada e permanência de imigrantes, enquanto outros países já se depararam com inúmeras vagas de imigração nas últimas décadas, estando nalguns casos até numa situação pós-migratória. No primeiro caso, os assuntos ligados à participação política dos imigrantes não está ainda na agenda política e académica, enquanto no segundo grupo de países a mobilização, a participação e a representação de minorias étnicas migrantes tornou-se um assunto a levar em consideração (idem).

Feita esta ressalva, começamos com a análise específica dos direitos de sufrágio dos imigrantes nos diferentes níveis eleitorais.

- **Eleições para o Chefe de Estado**

No que toca ao sufrágio activo nas eleições nacionais para Chefe de Estado, constata-se a impossibilidade quase absoluta dos imigrantes participarem com o seu voto neste processo político. Não considerando os países em que o Chefe de Estado não é eleito directamente pelas mãos do povo (ou seja, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Luxemburgo, Reino Unido, República Checa⁴⁵ e Suécia), os imigrantes podem votar para o Chefe de Estado apenas em Portugal. Contudo, importa aqui referir que tal só é possível a uma pequena minoria de imigrantes residentes em território português. Neste caso, somente os cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade de direitos e deveres e de direitos políticos (que é necessário requisitar⁴⁶) – ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil – podem votar, no respeito da norma da reciprocidade, para eleger o Presidente da República, desde que passados 3 anos de residência permanente. Sabemos que o grupo de brasileiros é a comunidade

⁴⁵ Com base na situação vigente em 2011, o Chefe de Estado não era eleito directamente. As presidenciais de 2013 serão as primeiras em que quem decide são os cidadãos, depois de uma revisão constitucional.

⁴⁶ O reconhecimento de direitos políticos depende da concessão prévia ou simultânea do estatuto de igualdade, como consta do Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho, sobre a regulamentação da aplicação do Tratado.

predominante em Portugal, representando, em 2011, 25,5% do total de estrangeiros residentes em território português. No entanto, apenas uma proporção destes tinha adquirido o estatuto especial de igualdade de direitos, dados não publicados ou partilhados até à data.

Podemos concluir que o direito de participar na eleição do representante máximo de uma nação continua a estar *quasi* exclusivamente nas mãos dos nacionais. Mesmo nos casos, como na Irlanda e Portugal, entre outros, em que um grupo de estrangeiros residentes - os refugiados - tem igualdade de direitos face aos nacionais, o poder de eleger o Chefe de Estado é o único direito que não lhes é conferido.

Para além de os imigrantes não poderem genericamente votar nas eleições do Chefe de Estado nos países da UE, parece também não existir, de acordo com a informação recolhida através dos questionários, um verdadeiro debate na arena política e na sociedade civil quanto a essa possibilidade. Como tal, a maioria dos respondentes não está apto a apontar os argumentos ou razões para que os imigrantes não tenham direito de sufrágio activo neste nível de eleições.

Quanto ao sufrágio passivo, ou seja, à possibilidade de os imigrantes se candidatarem ao cargo de Chefe de Estado, não há registo de nenhum dos países em análise permitir a participação dos estrangeiros residentes. Mesmo no caso de Portugal em que os brasileiros com o estatuto de igualdade de direitos e deveres e de direitos políticos podem votar para o Chefe de Estado, não podem candidatar-se a este cargo, uma vez que este está acessível apenas aos nacionais.

- **Eleições para o Parlamento Nacional**

A situação dos imigrantes parece melhorar quando nos debruçamos sobre o seu direito de voto nas eleições nacionais para o Parlamento⁴⁷. Não obstante, em apenas 3 dos 27 países em análise, nomeadamente na Irlanda, Portugal e Reino Unido, é possível aos imigrantes votarem. Nalguns países, de que é exemplo a Dinamarca, as eleições de âmbito nacional estão constitucionalmente reservadas para os seus nacionais. Não obstante a tendência predominante na UE ser a da exclusão dos imigrantes do processo eleitoral a nível parlamentar, note-se o caso do Chipre⁴⁸ e da Eslovénia⁴⁹ que têm lugares reservados para as minorias (religiosas e nacionais, respectivamente) nas assembleias nacionais. Nestes casos, mesmo que pertencendo a minorias reconhecidas oficialmente, é necessário ser-se nacional do país para se ter direito a votar e ser eleito.

⁴⁷ Como referido e justificado no capítulo da metodologia, estamos apenas a analisar os direitos de sufrágio nas eleições da Câmara Baixa, quando o Parlamento é bicameral.

⁴⁸ No Chipre há 3 lugares reservados constitucionalmente no Parlamento para as minorias religiosas, havendo uma lista eleitoral separada para a eleição dos mesmos. Contudo, os seus representantes não têm direito de voto na Assembleia e só apresentam os seus pontos de vista nos tópicos relacionados com os seus grupos religiosos.

⁴⁹ Na Eslovénia há 2 deputados no Parlamento que são eleitos pela minoria italiana e húngara, através de um círculo específico. Os membros destas comunidades nacionais votam quer para a eleição destes 2 deputados como para a eleição dos restantes deputados à Assembleia.

Acrescente-se, ainda, que noutros 5 países (Alemanha, Áustria, Itália, Finlândia e Luxemburgo) existia, no momento da aplicação dos questionários, um debate sobre a possibilidade de alargar o voto aos estrangeiros residentes. No Luxemburgo, algumas forças têm realçado o défice democrático que existe no país, uma vez que a presença de imigrantes é muito elevada face ao total da população.

Com base na informação recolhida através dos questionários, as principais razões apontadas para a não concessão de direitos de sufrágio activo aos imigrantes são os estrangeiros residentes não terem um interesse em jogo, terem objectivos diferentes dos nacionais, não se identificarem com o país de residência nem conhecerem a história e as instituições desse país.

Atentemos, agora, a cada um dos casos em que os imigrantes podem votar para a Assembleia Nacional. As condições para tal são definidas quer pelo período de residência como pela existência de reciprocidade, o que restringe *a priori* o número de eleitores imigrantes. A possibilidade de um imigrante eleger os deputados do Parlamento nacional não está, em nenhum destes países, dependente do domínio da língua nacional, de uma intenção de naturalização ou de outra qualquer condição específica para estrangeiros.

No caso da Irlanda, os imigrantes podem votar neste nível de eleições se forem britânicos (que, de acordo com os Censos de 2006, representam 25% dos estrangeiros na Irlanda) desde 1984 aquando da nona alteração constitucional. Esta possibilidade existe também para qualquer cidadão comunitário, desde que com reciprocidade, o que até hoje não se verificou, não havendo nenhum acordo bilateral assinado entre a Irlanda e outro Estado-Membro, que não o Reino Unido, nesta matéria. Na Irlanda, o debate sobre a extensão do direito de voto a outros cidadãos estrangeiros residentes parece ter perdido força, apesar de, em 2008, o Ministro da Integração da Irlanda ter expressado o apoio do governo, mudança que não se efectivou. No Reino Unido, estão intitulados a eleger os deputados do Parlamento, os cidadãos da Commonwealth bem como os nacionais da Irlanda, com base na reciprocidade. Em Portugal, apenas os cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade de direitos e deveres e de direitos políticos têm direito a votar para a Assembleia da República, desde que cumpridos 3 anos de residência permanente.

Muito embora se verifique a possibilidade de alguns dos imigrantes votarem para o Parlamento em 3 países, apenas em 2 – Portugal e Reino Unido - é possível que os estrangeiros residentes se candidatem a cargos na Assembleia Nacional. Por outras palavras, ainda que na Irlanda os imigrantes (até então, apenas ingleses) possam votar neste nível de eleições, a legislação não lhes permite exercer a capacidade de sufrágio passivo. Em Portugal, à semelhança do que ocorria no sufrágio activo, apenas os brasileiros com estatuto de igualdade de direitos e deveres e de direitos políticos, e que cumpram simultaneamente 3 anos de residência, têm o direito de se candidatar à Assembleia da República. No entanto, este grupo de cidadãos não se pode candidatar ao cargo de Primeiro-Ministro nem ao de Presidente da

Assembleia da República. No Reino Unido, a par do que ocorre no sufrágio activo, apenas os cidadãos da Commonwealth bem como os nacionais da Irlanda que não precisem de autorização para entrar e permanecer em território nacional e tenham permanência irrestrita, e com base na reciprocidade, podem ser candidatos ao Parlamento, mas somente à Câmara Baixa. Cidadãos de outros países (incluindo de Estados-Membros da União Europeia, excepto Irlanda) não são elegíveis para membros do Parlamento.

Daqui decorre podermos concluir que, mesmo nos casos em que há a possibilidade de os imigrantes se candidatarem às eleições legislativas, este direito é exclusivo de um grupo muito restrito de cidadãos e a sua elegibilidade está confinada a determinados cargos.

- **Eleições Municipais**

No que toca à possibilidade de os imigrantes votarem nas eleições locais, podemos constatar que este é o nível eleitoral em que os estrangeiros residentes têm maior acesso a direitos de sufrágio.

Neste domínio, como refere Freire (2009) a vanguarda era ocupada pela Irlanda, que associa o direito de voto local ao critério da residência desde 1963, pelos países Escandinavos e pela Holanda. Na Suécia, a capacidade eleitoral activa e passiva em eleições locais para os estrangeiros residentes no seu território foi instaurada em 1975. Na Finlândia, a extensão dos direitos de voto locais e regionais aos estrangeiros terá sido feita em fases, isto é, em 1976 começou por ser apenas para os estrangeiros nórdicos residentes no país. Também na Dinamarca houve uma extensão dos direitos de voto em eleições locais e regionais por fases: primeiro, para os estrangeiros nórdicos residentes no país (1977) e após 1981 para todos os estrangeiros (residentes há pelo menos três anos). Na revisão da Constituição de 1983 (artigo 130), a Holanda estendeu o direito de votar e de ser eleito em escrutínios municipais após cinco anos de residência (segundo a lei de 1985). O Reino Unido, a Espanha e Portugal estenderam também os seus direitos de voto a estrangeiros antes de Maastricht, mas geralmente fizeram-no apenas para os estrangeiros oriundos das suas ex-colónias e desde que em regime de reciprocidade. Pelo contrário, os Estados mais “recalcitrantes” neste domínio, até mesmo na implementação da legislação comunitária subsequente a 1992, foram a Bélgica e a França (idem).

Saliente-se que actualmente nos 27 países da UE os imigrantes podem votar ao nível das eleições municipais. Não obstante, importa verificar se este direito é apenas conferido aos cidadãos pertencentes a qualquer país da União Europeia (segundo o estipulado no Tratado de Maastricht) ou se é alargado e sobre que condições a outros grupos de estrangeiros residentes.

No final de 2010, há 8 milhões de migrantes comunitários em idade de voto, ou seja, cidadãos de um Estado-Membro que residem num outro país da UE que podem exercer o direito

de sufrágio nas eleições municipais⁵⁰ do local onde residem. Em termos gerais, há mais de 20 Estados-Membros onde mais de 1/3 dos cidadãos com poder de voto não participaram nas últimas eleições locais, tendo por referência a capital do país⁵¹.

Debruçando-nos sobre a actualidade, na Alemanha, na Áustria, na Bulgária, no Chipre, em França, em Itália (com excepção do município de Roma), na Letónia, em Malta, na Polónia⁵², na República Checa e na Roménia, ou seja, em 11 países da UE, é vedado o direito a um cidadão de um país terceiro votar nas eleições locais, sendo este direito exclusivo dos nacionais e dos estrangeiros comunitários. Note-se, contudo, que tanto em Malta como na República Checa, embora este direito não esteja limitado em termos legislativos aos cidadãos comunitários, na prática é esta a realidade por ausência de acordos de reciprocidade assinados com outros países.

Ressalve-se que tem existido debate político acerca da possibilidade dos imigrantes (e não só os comunitários) votarem nas eleições municipais na Alemanha e Itália. Contudo, neste ultimo caso, o debate tem sido feito ao redor da lei da nacionalidade.

Daqui podemos depreender que a tendência predominante no seio da UE é a da concessão de direito de voto a cidadãos de países terceiros, a nível municipal, ainda que as regras/condições exigidas sejam muito variáveis e sejam mais ou menos inclusivas. Daí que uma análise global comparativa sobre a participação dos imigrantes nas eleições (mesmo que apenas ao nível municipal) em diferentes países torna-se muito difícil, dados os diferentes enquadramentos legislativos – alguns países concedem direitos de sufrágio a todos os estrangeiros residentes, outros só concedem direitos de sufrágio aos cidadãos comunitários, enquanto outros concedem também a outros grupos específicos, para além dos cidadãos comunitários (Martiniello, 2007).

Considerando os requisitos exigidos, num único país - a Irlanda - o sufrágio activo ao nível das eleições locais é irrestrito, ou seja, não depende de nenhuma condição específica e exclusiva para os estrangeiros. Em nenhum dos países em análise para conceder o direito de sufrágio activo aos imigrantes a nível local se exige a intenção de naturalização ou o domínio da língua (de forma indirecta, esta condição é exigida na Estónia⁵³ para um cidadão receber o estatuto de residente permanente, necessário para votar). Contudo, para a maioria dos Estados, o voto ao nível local está condicionado, sobretudo, ao número de anos de residência e, também, nalguns casos à exigência de um estatuto de residência específico ou necessidade de reciprocidade, como abaixo apresentado:

⁵⁰ Conforme consta do Relatório da Comissão ao Parlamento e Conselho sobre a aplicação da Directiva 94/80/CE, de Março de 2012.

⁵¹ Conforme consta do Relatório da Comissão ao Parlamento e Conselho sobre a aplicação da Directiva 94/80/CE, de Março de 2012.

⁵² Note-se que não tem havido um debate político na Polónia sobre a extensão de direitos de sufrágio aos cidadãos de países terceiros a nível local. A própria concessão aos cidadãos comunitários esteve envolta numa severa oposição política de alguns partidos no Parlamento (Golubeva, 2011).

⁵³ Conhecimento da língua ao nível B1.

- a exigência de um período mínimo de residência aos estrangeiros extra-comunitários para poderem votar a nível local está a ser aplicado em 7 dos 16 países em análise, a saber, na Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Itália, Luxemburgo, Portugal e Suécia, havendo no seio destes grandes variações quanto a este aspecto. São exigidos 2 anos na Finlândia (exceptuando os cidadãos da Noruega ou Islândia a quem não se requer um período mínimo de residência); 3 anos na Suécia (exceptuando os cidadãos da Noruega ou Islândia) e em Portugal aos países com quem existe reciprocidade – Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Perú, Uruguai e Venezuela (exceptuando os cidadãos de Cabo Verde e Brasil a quem se exige apenas 2 anos por serem países de língua oficial portuguesa); 4 anos na Dinamarca (incluída a residência nas Ilhas Faro e Gronelândia) e 5 anos de residência na Bélgica, Holanda e Luxemburgo (e 6 meses no município - note-se que neste caso a exigência também é válida para cidadãos da UE). São estes os países que se apresentam com as melhores práticas, uma vez que não é excessivo afirmar que a exigência de um período mínimo de residência é o critério menos exigente e, porventura, mais inclusivo. Note-se que para os cidadãos comunitários, apenas a Eslovénia e a Lituânia estavam a exigir condições específicas e não aplicáveis aos nacionais desses países, como a prova de um período mínimo de residência, violando o artigo 3 e 4 da Directiva 94/80/CE de 19 de Dezembro de 1994, conforme consta do relatório da Comissão Europeia ao Parlamento e Conselho sobre a aplicação da Directiva.
- Há, ainda, países que exigem um estatuto de residência específico, usualmente associado a um número de anos de residência. Na Eslováquia, na Eslovénia, na Estónia⁵⁴, na Grécia, na Hungria e na Lituânia, os cidadãos de países terceiros têm que ter residência permanente para poderem votar nas eleições municipais. Tal condição significa um acréscimo de exigência ou de restrição para com os imigrantes, uma vez que o estatuto de residente permanente é conferido de forma não frequente ou restritiva apenas para determinadas categorias de imigrantes (Groenendijk, 2008). Nestes países não é só necessário um número mínimo de anos de residência mas, também, a obtenção de um estatuto específico.
- Por seu turno, a regra da reciprocidade vigora em Espanha (estando aptos a votar os cidadãos da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai e Perú), em Portugal (podendo votar os cidadãos da Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Islândia, Noruega, Perú, Uruguai e Venezuela), no Reino Unido (cidadãos da

⁵⁴ Ressalve-se que até 2006, a possibilidade de votar nas eleições locais com uma residência de longo termo só era possível se o cidadão também tivesse residido de forma permanente no território municipal durante pelo menos 5 anos. As últimas eleições municipais que seguiram esta regulação foram em 2005 (Kaldur et al., 2011).

Commonwealth) em Malta e na República Checa (embora não haja nestes países nenhum acordo assinado no espaço extra comunitário).

Uma vez que a concessão de sufrágio activo ao nível local está dependente da reciprocidade, nalguns casos e, na maior parte das situações, de um período mínimo de residência e de um estatuto de residência específico, torna-se complexa a aferição exacta do número (absoluto e relativo) de estrangeiros que têm a possibilidade de gozar deste direito.

Com base nos questionários, a proporção de estrangeiros com direito de voto local face ao total da população estrangeira é muito díspar de país para país. Se podemos tomar a Eslováquia como um país inclusivo onde a proporção de estrangeiros com direito de voto local corresponde a cerca de 78% dos estrangeiros residentes, passando pela Bélgica em que cerca de 65% dos estrangeiros residentes pode votar, também é verdade que na maioria dos países metade ou menos dos estrangeiros residentes goza desse direito e que há 11 países em que os cidadãos de países terceiros não podem sequer votar a nível local.

Debruçando-nos, agora, sobre o sufrágio passivo, verificamos que todos os países em análise permitem que os imigrantes se candidatem às eleições locais. Contudo, tal possibilidade é exclusiva dos cidadãos comunitários em 15 dos 27 países em análise, sendo esta a tendência maioritária no seio da União Europeia. Este é o caso da Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslovénia, Estónia, França, Hungria, Itália (excepto no município de Roma em que outros cidadãos se podem candidatar), Letónia, Malta, Polónia, República Checa e Roménia. Note-se que na Bélgica, Eslovénia, Estónia, Grécia, Holanda e Hungria os cidadãos de países terceiros podem votar mas não podem ser eleitos a nível local.

A esta tendência maioritária, segue-se-lhe um grupo constituído por 9 países que se encontram no espectro oposto ao dos países que confinam a possibilidade de ser eleito para cargos políticos, a nível local, aos cidadãos comunitários. Países como a Eslováquia, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Holanda, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo e Suécia conferem, a nível local, capacidade de sufrágio passivo a todos os residentes estrangeiros, sem discriminação por nacionalidade, desde que estes cumpram (quando necessário) outros requisitos legais, como por exemplo, um período mínimo de residência ou a posse de um estatuto de residência específico.

Por seu turno, existe, ainda, um pequeno grupo de países (3) que permite apenas a algumas comunidades de cidadãos oriundos de um país terceiro candidatar-se a cargos políticos a nível local. Fruto de acordos de reciprocidade, a selecção tem por base a nacionalidade do estrangeiro. São exemplos de tal selecção Portugal, que apenas permite que se candidatem os cidadãos caboverdeanos, brasileiros, peruanos e uruguaiois; a Espanha em que os cidadãos ao abrigo de acordos de reciprocidade se podem candidatar (não existindo nenhum caso) e o Reino Unido, em que somente os cidadãos da Commonwealth, que não precisem de autorização para

entrar e permanecer em território nacional e/ou tenham permanência irrestrita, podem ser candidatos nas eleições locais.

Existem ainda outros países, como a Alemanha, Áustria, França e Itália, em que a Constituição prevê a não inclusão de nacionais de países terceiros nos processos eleitorais, em termos de voto e de elegibilidade. No caso de Espanha e de Portugal as respectivas constituições limitam a participação dos estrangeiros não comunitários, nas eleições municipais, à existência de reciprocidade. Uma vez que é necessária uma revisão constitucional, e que tal pode implicar a necessidade de uma maioria qualificada, estes países são aqueles em que é mais urgente a emergência de um debate político e na sociedade civil sobre a participação formal dos imigrantes nos processos eleitorais dos países onde residem.

Em termos de condições exigidas, a um cidadão de um país terceiro, para exercer a capacidade eleitoral passiva ao nível municipal, o único país que não impõe qualquer restrição é a Irlanda, sendo que nos restantes Estados se exige aos cidadãos de países terceiros, grosso modo, um período de residência mínimo, um estatuto de residência específico ou a reciprocidade. Em nenhum dos casos se exige uma declaração de intenção de naturalização e apenas a Grécia requer o domínio da língua.

Assim, na Finlândia exige-se 2 anos de residência para todos os cidadãos, excepto os islandeses em que é imediato; na Suécia são necessários 3 anos de residência para os cidadãos que não sejam da Noruega e Islândia; na Dinamarca requer-se 4 anos de residência, bem como em Portugal (e apenas para os brasileiros e caboverdeanos ou outros cidadãos de países de língua portuguesa, desde que em condições de reciprocidade; o mesmo é válido para os restantes estrangeiros com quem Portugal tenha acordos bilaterais mas esta hipótese exige 5 anos de residência); na Holanda solicita-se 5 anos de residência e no Luxemburgo é obrigatória a residência por um período mínimo de 5 anos no país e 6 meses no município. É necessário ter estatuto de residente permanente na Eslováquia, Grécia (ou uma residência de 10 anos) e Lituânia. No Reino Unido, apenas os cidadãos da Commonwealth que tenham ou não precisem de autorização para entrar ou permanecer.

Por outro lado, importa verificar se o sufrágio passivo está restrito em termos de cargos, como acontece em termos de nacionalidades. Com base na informação disponibilizada nos questionários (sendo que há países que não disponibilizaram esta caracterização⁵⁵ ou têm variações a nível regional⁵⁶) em análise podemos constatar as seguintes constelações em termos de direitos de sufrágio passivo ao nível municipal nos países da UE:

⁵⁵ Não disponibilizaram informação quanto à restrição dos cargos a que um imigrante de um país terceiro é elegível a Hungria, a Itália e a República Checa.

⁵⁶ Caso da Alemanha e Áustria por serem repúblicas federais.

- Todos os grupos de estrangeiros – todos os cargos: quer na Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Holanda, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo⁵⁷ e Suécia o direito de ser eleito é válido para todos os estrangeiros residentes (que cumpram os restantes requisitos não baseados na nacionalidade) e a elegibilidade é para todos os cargos relativos à administração política local;
- Todos os grupos de estrangeiros – apenas alguns cargos: o caso grego é o único em que todos os estrangeiros (que tenham estatuto de residente permanente ou tenham uma residência válida por 10 anos de residência) se podem candidatar às eleições locais mas não são elegíveis para o cargo de presidente da Câmara ou vice-presidente;
- Alguns grupos de estrangeiros – todos os cargos: no caso da Estónia, Letónia, Malta, Portugal e Reino Unido a capacidade de sufrágio passivo é apenas de alguns grupos nacionais mas estes têm direito a candidatarem-se a todos os cargos;
- Alguns grupos de estrangeiros – apenas alguns cargos: na Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslovénia, Espanha, França, Hungria, Itália, Polónia, República Checa e Roménia apenas alguns grupos de imigrantes se podem candidatar havendo restrição de elegibilidade nos cargos políticos a nível local.

Debruçando o olhar apenas sobre a elegibilidade dos cidadãos comunitários aos cargos políticos definidos pelas eleições municipais, verificamos que a maioria dos Estados-Membros não restringe (como possibilita a Directiva 94/80/CE) a eleição destes a determinados cargos. Esta é a situação presente em 13 países: na Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estónia, Finlândia, Holanda, Irlanda, Letónia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Reino Unido e Suécia. A segunda tendência a nível europeu é registada por um grupo de 6 países (Bélgica, Chipre, França, Itália, Lituânia e República Checa), em que os cidadãos comunitários não podem ser eleitos para os cargos de Presidente e de Adjunto⁵⁸. A terceira tendência é a de limitar o acesso ao cargo de Presidente aos nacionais, o que se verifica em 3 países, nomeadamente na Eslovénia, Hungria e Polónia. Por fim, a situação mais restritiva é a da Bulgária, Grécia e Roménia em que os cidadãos comunitários não se podem candidatar a nenhum destes cargos⁵⁹. Em termos empíricos, a evidência aponta para um baixo número de migrantes eleitos para os conselhos municipais, notificados à Comissão, o que mostra claramente que os cidadãos da União não estão bem representados nos conselhos locais (Connolly, Day e Shaw, 2005) e que não costumam fazer uso da estrutura de oportunidades política disponível para eles.

⁵⁷ No Luxemburgo, os cidadãos de países terceiros podem candidatar-se às eleições locais desde 2011. Tanto os cidadãos comunitários como os extra-comunitários podem aceder aos cargos de presidente e vice-presidente da câmara municipal, posições que no passado estavam restritas aos nacionais.

⁵⁸ *Deputy* na versão original. Optámos por não traduzir por Vice-Presidente por poder haver variações na designação do título nos diferentes Estados-Membros da UE.

⁵⁹ Informações fornecidas no relatório de 2012 da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da directiva 94/80/CE. Não se considerou para a análise a Alemanha e a Áustria por serem repúblicas federais em que as regras variam a nível regional.

Em termos de registo/recenseamento eleitoral, nalguns países, como Irlanda, Portugal e Reino Unido, os imigrantes para exercerem os seus direitos de sufrágio têm que se registar de forma semelhante aos nacionais. Por contraste, outros, como na Áustria (salvo o caso específico de algumas províncias), Bélgica (em que se exige a assinatura de um documento com a promessa de lealdade à Constituição), Luxemburgo, Espanha, enquanto para os nacionais o recenseamento eleitoral é automático, para os estrangeiros residentes é necessário um registo eleitoral específico, o que pode estar, também, a funcionar como um obstáculo ao efectivo uso dos direitos de sufrágio por parte dos imigrantes. Esta é uma das evidências empíricas reportadas no relatório, de 2012, da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e Conselho sobre a aplicação da directiva europeia 94/80/CE, em que nos Estados-Membros onde o registo não é automático apenas 10%, em média, dos cidadãos comunitários faz a solicitação para participar nas eleições municipais. Por esta razão, a Comissão considera favorável a associação automática entre o registo enquanto residentes e como eleitores⁶⁰. No caso de o registo automático não ser adoptado, a Comissão sugere como boa prática a não instituição de um período limite para o recenseamento eleitoral, por muitas vezes tal ser anterior ao fim da campanha eleitoral, momento em que os cidadãos estão mais impelidos a exercer o seu direito de voto⁶¹.

Um outro obstáculo à participação por parte dos cidadãos comunitários nas eleições municipais parece ser o desconhecimento quanto aos direitos de sufrágio. Segundo um inquérito do Eurobarómetro (2010), 69% dos cidadãos comunitários está sensibilizado em relação à existência desses direitos, um valor bastante superior aos 37% reportados em 2007. Não obstante, o conhecimento por parte dos cidadãos comunitários em relação ao direito de voto e de ser eleito varia consideravelmente entre os países da UE. A título ilustrativo, 83% dos cidadãos comunitários conhece esta possibilidade na Holanda (o país melhor classificado nestes termos), proporção que baixa para apenas 53% na Bulgária (o país pior classificado nesta matéria). Portugal é o 7º país onde a falta de conhecimento é menor, em que somente 62% dos cidadãos comunitários conhece os seus direitos. Daqui decorre a importância de uma contínua adopção de medidas informativas, com o fim de informar os cidadãos da UE, quanto aos seus direitos eleitorais a nível municipal. A esta luz, destaque-se a existência de uma linha de apoio dedicada a este assunto na Alemanha e Reino Unido ou o envio de cartas informativas, por correio, com o esclarecimento do processo eleitoral em inúmeros países ⁶². Note-se que a necessidade de informar os estrangeiros em relação aos seus direitos de sufrágio não deve ser dirigida em exclusivo aos cidadãos comunitários mas, também, aberta aos cidadãos de países terceiros em que os níveis de desconhecimento e desinformação poderão ser eventualmente superiores, quer

⁶⁰ Relatório da Comissão ao Parlamento e Conselho sobre a aplicação da Directiva 94/80/CE, de Março de 2012.

⁶¹ Idem.

⁶² Para mais informações, *vide* Relatório da Comissão ao Parlamento e Conselho sobre a aplicação da Directiva 94/80/CE, de Março de 2012.

devido aos níveis de escolaridade serem, em regra, inferiores aos dos cidadãos comunitários, como à maior dificuldade de integração, fruto de inúmeros factores.

Um dos objectivos específicos deste capítulo era verificar se os países com maior proporção de imigrantes concedem, de forma mais alargada, direitos de sufrágio aos estrangeiros residentes. Tomamos como referência as eleições autárquicas, uma vez que nos restantes níveis de eleições os estrangeiros residentes não têm, grosso modo, direitos de sufrágio.

Desta análise podemos depreender que não existe relação directa (causa-efeito) entre a dimensão relativa dos estrangeiros residentes face ao total da população e a concessão de direito de voto nas eleições autárquicas. Por outras palavras, não se verifica que os países onde existem mais imigrantes, proporcionalmente ao total da população, sejam aqueles que conferem mais direitos de voto a este grupo populacional (tabela 3). Olhando para os 10 países com mais imigrantes face ao total da população⁶³, 6 concedem direito de sufrágio activo aos cidadãos de países extra-comunitários – ressalve-se, contudo, o caso do Chipre e Letónia em que os imigrantes têm um peso considerável na população (20% e 18% respectivamente) e não há reconhecimento de direito ao voto. No grupo dos 10 países com menos imigrantes, em termos relativos, 7 atribuem a capacidade de voto a estrangeiros extra-comunitários. Quanto ao sufrágio passivo, a maior ou menor presença de estrangeiros não parece entrar em jogo na ponderação da concessão do direito, uma vez que apenas 4 dos países com mais imigrantes o permitir a cidadãos de países terceiros, o mesmo número de países a conceder tal direito quando observamos os 10 Estados-Membros com menor presença de residentes estrangeiros.

⁶³ Não é possível apresentar os países com maior proporção de imigrantes oriundos de países terceiros face ao total da população, uma vez que o Eurostat não está a desagregar a informação para 2011 com base no país de origem.

Tabela 3: Presença relativa de estrangeiros nos países da UE e concessão de direitos de sufrágio a cidadãos de países terceiros nas eleições municipais (2011)

Países	% estrangeiros no total população	Direito de voto	Direito de ser eleito
Luxemburgo	43,1	Sim	Sim
Chipre	20,0	Não	Não
Letónia	18,3	Não	Não
Estónia	15,5	Sim	Não
Espanha	12,3	Sim	Sim
Áustria	10,8	Não	Não
Bélgica	10,6	Sim	Não
Alemanha	8,8	Não	Não
Grécia	8,5	Sim	Sim
Irlanda	7,9	Sim	Sim
Itália	7,5	Não	Não
Reino Unido	7,2	Sim	Sim
Suécia	6,6	Sim	Sim
Dinamarca	6,2	Sim	Sim
França	5,9	Não	Não
Malta	4,9	Não	Não
Portugal	4,2	Sim	Sim
Holanda	4,0	Sim	Sim
Eslovénia	4,0	Sim	Não
República Checa	4,0	Não	Não
Finlândia	3,1	Sim	Sim
Hungria	2,1	Sim	Não
Eslováquia	1,3	Sim	Sim
Lituânia	1,1	Sim	Sim
Bulgária	0,5	Não	Não
Polónia	0,1	Não	Não
Roménia	*	Não	Não

Fonte: Elaboração própria. O cálculo da proporção de estrangeiros face ao total da população foi feito com base nos dados do Eurostat relativos ao ano de 2011. Para este ano não havia desagregação dos estrangeiros por origem. Não é possível com esta fonte desagregar os dados por idade de voto.

Nota: * significa que não havia dados disponíveis no Eurostat.

Focando a análise sobre a hipótese de os países com maior proporção de estrangeiros oriundos de países terceiros serem aqueles com a maior tendência para a concessão de direitos de sufrágio nas eleições municipais, podemos verificar que tal não acontece. Dos 10 países com maior presença de imigrantes extra-comunitários, apenas 5 lhes concedem direito de voto. Ressalve-se que na Letónia, o país em que o peso dos estrangeiros oriundos de países fora da UE é maior (17,5%), não há a possibilidade destes votarem⁶⁴. Por seu turno, é interessante verificar que 6 dos 10 Estados-Membros com menor presença de cidadãos de países terceiros atribuem direito de sufrágio activo a estes imigrantes. Destaque-se que embora se pudesse pensar que nestes países existiria menor sensibilidade e/ou necessidade de alargar os direitos eleitorais a este grupo de imigrantes, esta não é a tendência. Disto são bons exemplos, entre outros, a Eslováquia e a Hungria, em que os cidadãos de países terceiros não representam sequer

⁶⁴ Isto não significa que 17,5% da população fica excluída do processo eleitoral, uma vez que para este cálculo estão também a ser contabilizados os cidadãos que não estão em idade de exercer os direitos de sufrágio.

1% da população total, valor que seria ainda menor se só estivessemos a contabilizar os indivíduos em idade de poder exercer os direitos eleitorais.

Tabela 4: Presença relativa de estrangeiros extra-comunitários nos países da UE e concessão de direitos de sufrágio aos mesmos nas eleições municipais

Países	% estrangeiros extra-comunitários no total população	Direito de voto	Direito de ser eleito
Letónia	17,5	Não	Não
Estónia	15,3	Sim	Não
Espanha	7,4	Sim	Sim
Grécia	6,8	Sim	Sim
Áustria	6,6	Não	Não
Luxemburgo	6,0	Sim	Sim
Chipre	5,8	Não	Não
Alemanha	5,7	Não	Não
Itália	4,6	Não	Não
Reino Unido	3,9	Sim	Sim
Dinamarca	3,8	Sim	Sim
França	3,8	Não	Não
Portugal	3,4	Sim	Sim
Eslovénia	3,3	Sim	Não
Suécia	3,2	Sim	Sim
República Checa	2,5	Não	Não
Malta	2,4	Não	Não
Holanda	2,1	Sim	Sim
Irlanda	1,7	Sim	Sim
Finlândia	1,7	Sim	Sim
Lituânia	1,2	Sim	Sim
Hungria	0,8	Sim	Não
Eslováquia	0,4	Sim	Sim
Bulgária	0,3	Não	Não
Roménia	0,1	Não	Não
Polónia	0,1	Não	Não
Bélgica	*	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria. O cálculo da proporção de estrangeiros extra-comunitários face ao total da população foi feito com base nos dados do Eurostat relativos ao ano de 2009 – último ano para o qual esta desagregação de estrangeiros está disponível. Não é possível com esta fonte desagregar os dados por idade de voto.

Nota: * significa que não havia dados disponíveis no Eurostat.

À semelhança do que fizemos com o sufrágio activo, testamos a hipótese de os países com maior proporção de estrangeiros oriundos de países terceiros serem aqueles em que a tendência é a da possibilidade destes serem eleitos nas eleições municipais, podemos verificar que tal não acontece (tabela 4). Dos 10 países com maior presença de imigrantes extra-comunitários, apenas 4 lhes concedem direito de sufrágio passivo. Ressalve-se que na Espanha, o terceiro país em que o peso deste grupo de estrangeiros é maior, apenas alguns dos imigrantes de países terceiros podem ser eleitos, uma vez que é exigida a reciprocidade. Por seu turno, é

interessante verificar que 5 dos 10 Estados-Membros com menor presença de cidadãos de países extra-comunitários atribuem direito de sufrágio activo a estes imigrantes. Assinale-se que embora se pudesse pensar que nestes países existiria menor sensibilidade e/ou necessidade de alargar os direitos eleitorais a este grupo de imigrantes, esta não é a tendência.

Aliás, de forma global e comparativa, há maior tendência para os países com um peso menor de estrangeiros de países terceiros face ao total da população concederem direitos de sufrágio (activo e passivo). Esta evidência levanta a questão sobre as intenções que existem e o nível de controlo por detrás destes enquadramentos legislativos (argumentário válido para os países com maior proporção de imigrantes). Será que nestes países é mais fácil a comunidade (política e sociedade civil) conceder direitos eleitorais aos imigrantes por saberem de antemão que a sua influência sobre o resultado eleitoral é diminuta? Na mesma linha, será que a existência de uma grande comunidade imigrante não estará na origem de algum receio de sectores populacionais e de facções políticas, que por sua vez terão o efeito de inibir a aprovação deste tipo de direitos?

Em nota de conclusão, sublinhe-se que no caso do voto de imigrantes, as variações mais significativas dizem respeito ao nível de eleições a que têm acesso (sobretudo ao nível local) e ao grau de selectividade envolvido, através do qual elementos como um estatuto específico de residência, a duração de residência necessária e a diversidade de nacionalidades integradas, com base na reciprocidade, entram na equação. Importa ainda ressaltar que em praticamente todos os países da UE, apenas os nacionais têm acesso à total e ampla gama de direitos de sufrágio - o direito a votar e ser eleito em todos os níveis de eleições e a todos os cargos elegíveis.

Por esta ordem de razões, Martiniello (2007) alega que os principais obstáculos à participação eleitoral dos imigrantes são definidos pelas regras de acesso à nacionalidade dos diferentes países. Não sendo objectivo desta secção fazer uma revisão das leis de nacionalidade de cada um dos países da UE, centremo-nos apenas na maior ou menor facilidade de acesso à nacionalidade, por um lado, e à possibilidade de manter uma dupla nacionalidade.

Quanto à maior ou menor facilidade de acesso à nacionalidade, utilizamos como referência a análise comparativa feita pelo MIPEx⁶⁵ (Migration Policy Index) aos enquadramentos legislativos dos diferentes países da UE. Eis resumidamente os indicadores utilizados para esta componente:

- Elegibilidade – anos de residência requeridos para a naturalização de imigrantes de primeira geração; períodos de ausência; parceiros/co-habitantes de nacionais;

⁶⁵ O Index de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEx) é um guia de referência e uma ferramenta interactiva para avaliar, comparar e melhorar as políticas de integração. Este guia avalia as políticas de integração de 31 países da Europa (incluindo todos os da UE) e da América do Norte. Utiliza 148 indicadores para avaliar o nível de empenho dos governos na questão da integração e aferir se todos os residentes têm garantidos os mesmos direitos, deveres e oportunidades.

naturalização para imigrantes de segunda geração; naturalização para imigrantes de terceira geração;

- Condições de aquisição – língua; cidadania/integração; recursos económicos; registo criminal; bom carácter; duração máxima de procedimento; custos;
- Segurança do estatuto – fundamentos adicionais para a recusa; poderes discricionários relativos à recusa; circunstâncias pessoais consideradas antes da recusa; garantias legais; fundamentos para a revogação; prazos para a revogação; apatridia;
- Dupla nacionalidade – dupla nacionalidade para imigrantes de primeira geração; dupla nacionalidade para a segunda/terceira geração.

Com base nestes indicadores do MIPEX (Huddleston *et al* 2011), podemos verificar os seguintes *clusters* de países da UE em termos de acesso à nacionalidade⁶⁶ (por ordem decrescente em termos da classificação utilizada por este instrumento):

- 1 país favorável – Portugal;
- 4 países ligeiramente favoráveis - Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Itália;
- 6 países a meio caminho – França, Alemanha, Reino Unido, Irlanda, Finlândia e Grécia;
- 13 países ligeiramente desfavoráveis – Espanha, Suécia, Polónia, República Checa, Dinamarca, Eslovénia, Chipre, Hungria, Roménia, Eslováquia, Malta, Bulgária e Áustria;
- 3 países desfavoráveis – Lituânia, Estónia e Letónia.

Desta análise podemos verificar que a maioria dos países da União Europeia tem leis de nacionalidade desfavoráveis (na maioria dos casos apenas ligeiramente desfavorável), e somente Portugal apresenta uma situação realmente favorável, pelo que fazer depender os direitos eleitorais do acesso à nacionalidade acaba por se tornar um embuste ao acesso por parte dos imigrantes a uma das formas de participação política. Por outro lado, muito embora a maioria dos Estados permita a dupla nacionalidade, são alguns (4) os países que não permitem que os imigrantes obtenham a nacionalidade do Estado-Membro onde residem sem renunciarem à sua nacionalidade originária, obrigando a uma escolha por parte dos estrangeiros que pode conduzi-los a não se naturalizarem. Este é o caso de Bulgária, Espanha, Estónia e da Lituânia. Assim, no espaço da UE, a forma de tornar as sociedades mais inclusivas e democráticas é dissociar os direitos eleitorais da nacionalidade, conferindo-os num momento anterior à naturalização.

⁶⁶ As classificações para cada indicador foram feitas com base nos documentos disponibilizados até Maio de 2010. Para visualizar mapa com esta classificação, *vide* anexo 2.

Direitos eleitorais dos Emigrantes na UE

A par do aumento do número de países detentores de eleições democráticas, o debate em torno da emigração tornou-se muito mais saliente. A possibilidade e a capacidade das pessoas que se encontram fora do seu país de origem para exercer o seu direito de voto, quando uma eleição tem lugar, tem sido uma questão complexa no seio dos projectos eleitorais, no decorrer de campanhas eleitorais e debates parlamentares, e que tem como pano de fundo o questionamento da legitimidade da democracia e do exercício pleno da cidadania.

O voto externo para emigrantes nem sempre tem sido fácil de conceber e implementar, pois levanta questões de custo e de administração prática, juntamente com as considerações políticas e de representação. Muitas abordagens têm sido adoptadas, e sempre que resultaram de uma forma eficaz, contribuíram para a credibilidade e legitimidade dos actos eleitorais (IDEA, 2007).

No que diz respeito às formas de votar a partir do estrangeiro, existem quatro procedimentos que permitem a emissão do voto externo: o voto presencial; o voto por correspondência; o voto por procuração e o voto electrónico. Estas alternativas devem ser examinadas no contexto do princípio fundamental do escrutínio livre, igual, secreto e seguro e devem ser aplicadas aos quatro diferentes tipos de actos eleitorais: eleições presidenciais, eleições legislativas, eleições sub-nacionais ou locais, neste caso as eleições autárquicas, e actos referendários. As alternativas do voto externo podem, ainda, ser aplicadas a um tipo de eleição ou para uma combinação de vários tipos de eleições. Como veremos, em Portugal o voto externo aplica-se a três tipos de eleições: eleições legislativas, presidenciais e referendos nacionais, e os procedimentos aplicados são mistos, variando conforme o tipo de eleição.

Por seu turno, as disposições institucionais para a atribuição de votos externos são politicamente importantes porque definem como os votos externos são traduzidos e como podem influenciar a política interna. O principal ponto de referência na classificação sistemática das disposições de atribuição é a estrutura dos distritos eleitorais. Duas condições podem ser distinguidas: a existência de distritos eleitorais extraterritoriais para os eleitores residentes no estrangeiro e a atribuição dos votos externos aos actuais distritos eleitorais, especificamente ao distrito eleitoral no qual o eleitor esteve inscrito pela última vez. Enquanto a primeira condição enfatiza o carácter extraterritorial exclusivo do voto externo, a segunda destaca a relação dos cidadãos no exterior com o território nacional, e, portanto, reflecte a exigência legal clássica de residência.

Passaremos a apresentar a extensão e limites dos direitos de participação política eleitoral dos emigrantes, a partir dos respectivos enquadramentos legislativos dos diferentes Estados-Membros, considerando as seguintes dimensões:

- 1) condições e princípios do sufrágio activo e do sufrágio passivo, por tipo de eleições;

- 2) representação política dos eleitores e
- 3) concessão da dupla nacionalidade.

Começemos por esclarecer que definimos como emigrantes os nacionais de um país que estão a residir de forma regular num outro Estado nacional, incluindo os descendentes no caso de terem a nacionalidade dos seus pais.

Uma primeira análise demonstra que todos os países da União Europeia, excepto a Grécia, Irlanda (excepto no caso de funcionários de missões diplomáticas e forças armadas) e Malta, permitem que os seus nacionais emigrados participem nas eleições do seu país de origem⁶⁷. Contudo, a amplitude dos direitos de sufrágio variam muito neste conjunto de países, começando pelo grau de selectividade para estabelecer quem tem direitos de sufrágio, definidos pelos critérios de elegibilidade e pelo processo administrativo de recenseamento eleitoral⁶⁸ (muito embora este último ponto não seja alvo de estudo). Existem diferenças no tipo de eleição a que os emigrantes têm acesso, havendo considerações políticas, institucionais, administrativas e financeiras que delimitam quais as instituições e quais os níveis de governo devem ser influenciados pelo voto dos emigrantes. Aqui constata-se que há alguns países que concedem a possibilidade de voto em todos os níveis ou tipos de eleições e outros que restringem a determinadas eleições. A forma de contagem e de representação do voto externo também tem contornos díspares entre os países, havendo nuns casos círculos eleitorais específicos para os emigrantes e noutros círculos uninominais. Existem, também, variações significativas nos métodos de votação, sendo que há países que têm várias modalidades de voto à disposição dos emigrantes e outros que só disponibilizam um meio. Todos estes elementos entram em consideração para delimitar a extensão ou o nível de inclusão dos emigrantes nos processos eleitorais dos seus países de origem. Importa ter em conta alguns dos desafios relacionados com o sufrágio dos emigrantes, nomeadamente a localização geográfica dos emigrantes, a segurança do procedimento e os elevados custos, entre outros.

Feita esta introdução, passemos, agora, ao mapeamento dos direitos de sufrágio dos emigrantes nos Estados-Membros da EU, por nível de eleições.

- **Eleições para o Chefe de Estado**

No que toca ao sufrágio activo nas eleições nacionais para Chefe de Estado, e não considerando os países em que o representante máximo de uma nação não é eleito directamente pelas mãos do povo (ou seja, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Estónia, Espanha, Grécia,

⁶⁷ Como evidencia o relatório do IDEA (2007) o voto externo é mais comum na Europa, embora exista em todas as regiões do mundo. De um total de 214 países, a nível mundial, 115 têm provisões de voto externo.

⁶⁸ Quanto mais rigorosos forem os requisitos para verificação de identidade e para o recenseamento eleitoral no exterior, e quanto mais difícil for (nomeadamente em termos de locais) e menos tempo houver para o fazer, mais restrita será a cobertura do potencial eleitorado no exterior (IDEA, 2007).

Hungria, Itália, Letónia, Luxemburgo, Reino Unido, República Checa⁶⁹ e Suécia), os emigrantes podem votar para o Chefe de Estado em quase todos os países da União Europeia, nomeadamente na Áustria, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, França, Lituânia, Polónia, Portugal e Roménia. São excepções à regra a Holanda, a Irlanda (excepto no caso de funcionários de missões diplomáticas e forças armadas) e Malta, países em que os emigrantes não podem eleger o Presidente. Em suma, 11 em 14 países autorizam a participação dos emigrantes e o voto não é obrigatório. Note-se, igualmente, que não existe um círculo eleitoral específico para os emigrantes em nenhum país nas eleições presidenciais.

Quanto à capacidade de um emigrante se candidatar para Chefe de Estado, tal só é possível em 4 países dos 14 que elegem directamente o mais importante representante de um país – Áustria, Estónia, Finlândia e Portugal – pelo que podemos concluir que a residência num país, porventura como prova do conhecimento profundo da situação do país e da ausência de outras fidelidades, é um critério com grande peso nas condições do sufrágio passivo. Podemos assumir que muito embora a participação dos emigrantes como votantes seja bastante abrangente, o mesmo não acontece como sujeitos elegíveis em que o grupo de países que o permitem é muito mais restrito.

Debruçando-nos sobre os requisitos exigidos nos países em que os emigrantes votam para eleger o Chefe de Estado, verifica-se uma multiplicidade de situações, como exposto de seguida, por ordem de importância:

- mesmas condições do que aos nacionais residentes – todos os cidadãos que vivem fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais (como é o caso da Áustria, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, Lituânia, Polónia, Portugal e Roménia);
- apenas nalguns países de destino – no caso da Bulgária e França, só podem votar os emigrantes que residam em países com embaixada ou consulado (ou votarem por proxy no caso francês); no caso do Chipre é necessário haver pelo menos 50 cidadãos que se manifestem interessados em votar, mas a decisão não é automática mesmo que a quota seja cumprida;
- apenas grupos específicos de cidadãos emigrados, conforme a profissão – caso da Irlanda, somente os funcionários das missões diplomáticas e membros das forças armadas;
- outro(s) – em Portugal, os emigrantes que tenham dupla nacionalidade só podem votar nas eleições presidenciais se declararem não votar para o Presidente no seu país de residência.

⁶⁹ Com base na situação vigente em 2011, o Chefe de Estado não era eleito directamente. As presidenciais de 2013 serão as primeiras em que quem decide são os cidadãos, depois de uma revisão constitucional.

Em termos de modalidades de voto, o mais recorrente é os emigrantes votarem para eleger o Chefe de Estado nos consulados ou embaixadas e este ser o único meio à disposição para exercerem os direitos de sufrágio (como é o caso da Bulgária, Finlândia, Polónia, Roménia, entre outros). No caso da Áustria e Portugal o voto só é possível por correspondência.

- **Eleições para o Parlamento Nacional**

Observando os direitos de sufrágio dos emigrantes nas eleições parlamentares, podemos observar que em quase todos os países da UE é possível aos nacionais não residentes votarem para eleger os deputados, sendo este o nível de eleições em que os emigrantes têm mais direitos de sufrágio. Assinale-se, contudo, que não é possível aos emigrantes do Chipre (cuja possibilidade está a ser discutida actualmente), Irlanda (excepto no caso de funcionários de missões diplomáticas e forças armadas), Grécia (embora tal esteja previsto na Constituição) e de Malta votarem nas eleições legislativas dos seus países de origem.

Nos 23 Estados-Membros em que os emigrantes votam para o Parlamento, a Bélgica, e o Luxemburgo são os únicos países em que o voto é obrigatório para todos, inclusive para os que residem no estrangeiro⁷⁰. Focando o caso da Bélgica, ainda assim tal não previne que a abstenção entre os emigrantes seja superior à registada em território nacional (IDEA, 2007). Por fim, cabe ressaltar que muito embora o voto seja obrigatório na Grécia, esta imposição não é feita aos emigrantes.

No que toca a requisitos, a maioria dos enquadramentos legislativos segue a tendência verificada para as eleições presidenciais. Grande parte dos países da UE não impõe condições específicas para os emigrantes votarem nas eleições legislativas, podendo falar-se de sufrágio universal⁷¹. Não obstante, quando existem requisitos são sobretudo relacionados com o país de residência do emigrante (quando o voto é presencial, a possibilidade de exercer o direito de sufrágio depende da existência de uma embaixada ou consulado; exigência de um mínimo de 20 eleitores registados no caso da Bulgária), a profissão exercida no exterior (como no caso da Irlanda e Dinamarca) e o período de ausência do país (como na Alemanha, em que os emigrantes residentes num país não pertencente ao Conselho da Europa perdem o direito ao voto ao fim de 25 anos; no Reino Unido passados 15 anos os emigrantes perdem o direito ao voto, ou na Dinamarca, Eslováquia e Espanha em que o mesmo ocorre passados 2 anos). Na Suécia, os emigrantes estão automaticamente habilitados a votar por um período de 10 anos após a saída do país, sendo que a partir daí têm que manifestar o interesse em continuarem a participar politicamente e a estar registados no recenseamento eleitoral. Não há registo de

⁷⁰ No caso do Luxemburgo, o voto é obrigatório para os que se registaram no registo eleitoral mas este último é voluntário.

⁷¹ Esta é, de resto, a tendência verificada pelo IDEA (2007) nos 115 países do mundo que permitem a participação dos emigrantes nos processos eleitorais dos seus respectivos países de origem.

nenhum país impor a necessidade de os emigrantes declararem ter intenção de retornar ao país (como acontece nas Filipinas) nem de dominarem a respectiva língua.

Em termos de modalidade de voto, impera a tendência de os países terem mais do que um meio à disposição dos emigrantes, normalmente o voto por correspondência e o voto pessoal (sendo este o caso da Espanha, Estónia, Letónia e Lituânia). Como descrito no relatório sobre o voto externo do IDEA (2007), a combinação de procedimentos pode ser escolhida de forma a encorajar a participação eleitoral ou para compensar as limitações do uso de uma única modalidade de voto, em termos de cobertura e confiança⁷². A título ilustrativo, o voto em pessoa responde melhor aos imperativos da segurança, confidencialidade e confiança mas a cobertura do potencial eleitorado é muito mais limitada do que a do voto por correspondência. Assim, não há dúvida que, pelo menos do ponto de vista estritamente geográfico, a disponibilidade de uma variedade de modalidades de voto traduz uma potencial melhor cobertura do eleitorado emigrante (idem). A esta luz, a Bélgica, Estónia, Holanda e Suécia oferecem três ou mais modalidades de voto. Há, contudo, países que só têm a modalidade de voto por correspondência (exemplos: Alemanha, Austria – muito embora tenha voto electrónico para os residentes, Dinamarca, Irlanda, Itália e Luxemburgo) e outros em que só é possível votar presencialmente num posto definido oficialmente para tal (exemplos: Bulgária, Finlândia, Hungria, Polónia, República Checa e Roménia), sendo esta a forma mais restritiva e menos abrangente em termos de exercício dos direitos de sufrágio. Há, ainda, um pequeno grupo de países que já implementou o voto electrónico para os emigrantes (como a Estónia, França e a Holanda) ou o voto por proxy (França, Holanda, Reino Unido), mas estas modalidades nunca são apresentadas como a única possível. Nos países em que existe à disposição dos emigrantes mais do que uma modalidade de voto, não é líquido que estes possam escolher qual o procedimento que lhes é mais conveniente. Aliás, esta possibilidade de escolha só ocorre na Bélgica, Espanha, Estónia e Suécia. Note-se que só Portugal utiliza modalidades de voto diferentes conforme o tipo de eleições – nas presidenciais o voto tem que ser presencial e nas legislativas é exclusivamente feito por correspondência.

Relativamente à representação do voto dos emigrantes no Parlamento, verifica-se que o padrão predominante na UE é a de não conceder um círculo específico a este grupo de cidadãos, que geralmente fazem parte do eleitorado do seu último local de residência no país de origem⁷³ (excepção feita à Letónia, em que o voto dos emigrantes é contabilizado no círculo da capital do país). Apenas em França, Itália e Portugal (países com elevados contingentes de emigrantes) é que o reconhecimento de direitos políticos aos emigrantes alcançou o ponto de haver para estes lugares reservados no Parlamento, por forma a garantir a sua quota de representação política.

⁷² Uma comparação com as vantagens e desvantagens de cada uma das modalidades de voto é fornecida no relatório do IDEA (2007) sobre o voto externo.

⁷³ Na Estónia, os eleitores que estão emigrados de forma permanente votam no distrito da sua última residência ou da dos seus pais ou mesmo avós.

Esta prática pretende reforçar os elos de ligação dos emigrantes com a comunidade política nacional, permitindo a promoção de uma agenda própria e uma intervenção directa com um ponto de vista do exterior nos debates e tomadas de decisão (IDEA, 2007). Atentando nestes casos extraordinários, os lugares para representação dos emigrantes são fixos. Em França os emigrantes eram representados por 12 senadores que eram eleitos de forma indirecta pelo Conseil Supérieur des Français de L'Etranger. A esta representação, soma-se, desde 2012, a eleição directa de 11 deputados na Assembleia Nacional (correspondentes a 11 círculos) num total de 577 deputados (ou seja, cerca de 2% dos lugares estão reservados para os emigrantes). Em Itália, são eleitos de forma directa 12 representantes (correspondentes a 4 círculos) em 630 para a Câmara Baixa do Parlamento (isto é, cerca de 2% dos lugares estão reservados para os emigrantes), a somar-se aos 6 representantes da emigração no Senado. Por último, em Portugal 4 em 230 deputados são eleitos e representantes dos emigrantes (cerca de 2% dos lugares estão reservados para os emigrantes) saídos de 2 círculos eleitorais - um correspondente aos emigrantes residentes na Europa e outro aos emigrantes do resto do mundo – mas apenas se houver um mínimo de 55000 votantes em cada círculo (o que acontece desde 1976). É interessante constatar que a força dos emigrantes no Parlamento, em termos proporcionais, é praticamente igual nos três países, não superando os 2% de representação total, independentemente do volume de emigrantes de cada Estado. Esta evidência pode ser justificada pela necessidade dos países controlarem *a priori* o impacto dos votos dos emigrantes no resultado final das eleições.

Quanto ao sufrágio passivo dos emigrantes nas eleições parlamentares, os cidadãos não residentes podem candidatar-se ao Parlamento em muito menos países do que aqueles em que lhes é permitido votar. Na Bélgica, Chipre, Eslováquia, Grécia, Holanda, Irlanda, Lituânia e Malta não é possível os emigrantes serem eleitos nas eleições legislativas.

- **Eleições Municipais**

No que respeita ao voto dos emigrantes nas eleições sub-nacionais – mais concretamente nas municipais – apenas 2 países da União Europeia, a Espanha e Dinamarca, permitem que os seus nacionais emigrados participem neste nível de eleições em termos activos. Ainda assim, ambos os países só permitem que alguns dos nacionais emigrados votem – seleccionando com base na profissão e tempo de ausência. Na Dinamarca as exigências feitas são as mesmas que nos outros níveis de eleições. Em Espanha, apenas os emigrantes que se encontrem temporariamente no estrangeiro podem votar nas eleições municipais, como por exemplo os estudantes Erasmus. Em nenhum dos casos os seus votos têm uma forma de contagem dos votos à margem dos residentes e não existe representação política deste grupo de cidadãos ao nível local. Não há registo de nenhum país que permita o sufrágio passivo dos emigrantes nas eleições municipais.

No que diz respeito à possibilidade de voto, por parte dos emigrantes, nos referendos de âmbito nacional, pode constatar-se que há muitos países da UE que não permitem a participação deste grupo de cidadãos. Ainda assim a tendência predominante é a de reconhecer direitos de sufrágio aos emigrantes, como acontece nos seguintes 15 países: Áustria, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal (apenas quando os temas dizem directamente respeito aos emigrantes) e Suécia. No caso da Irlanda, a possibilidade dos emigrantes votarem nos referendos nacionais está confinada aos funcionários de missões diplomáticas e elementos das forças armadas.

Com base nos dados fornecidos através dos questionários no que toca à proporção de emigrantes no total da população, vejamos, então, se nos países com elevadas franjas da população no exterior há concessão de direitos de sufrágio aos emigrantes. Tomando como referência a Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta e Portugal como os países onde existem, de forma relativa, mais emigrantes, a evidência recolhida a partir da análise dos direitos de sufrágio faz-nos concluir que existe, do ponto de vista legislativo, um cuidado em incluir os emigrantes nos processos eleitorais, excepto no caso de Malta. Note-se, contudo, que destes países apenas Portugal reserva um lugar específico no Parlamento para a representação dos emigrantes, dando-lhes voz e destaque político. Sobre outra perspectiva, é, também, importante realçar que a Letónia e a Lituânia (bem como outros 8 países⁷⁴) não permitem aos seus emigrantes se naturalizarem no seu país de residência sem que tal implique a perda da sua nacionalidade originária, o que como sabemos se torna num obstáculo inultrapassável no acesso aos direitos de sufrágio.

Notas conclusivas⁷⁵

Em jeito de suma, em relação aos direitos de sufrágio dos imigrantes (como sumariado na tabela resumo 5, podemos concluir que os imigrantes não têm direito a eleger o Chefe de Estado, excepto um grupo específico de estrangeiros em Portugal. A possibilidade de um indivíduo se candidatar à figura mais importante de um país está exclusivamente ao alcance dos cidadãos nacionais. Nas eleições parlamentares, os imigrantes, grosso modo, não têm a possibilidade de votar, excepto na Irlanda, Portugal e Reino Unido, em que, com base na reciprocidade, apenas alguns grupos de estrangeiros gozam deste direito. Em termos de sufrágio passivo, estes mesmos grupos de cidadãos podem candidatar-se ao Parlamento apenas em Portugal e Reino Unido e a sua elegibilidade é restrita a alguns cargos. Por fim, o nível de eleições municipais é o mais inclusivo para os imigrantes, uma vez que nos 27 Estados-

⁷⁴ Eis os países da UE que não permitem aos seus emigrantes se naturalizarem no seu país de residência sem que tal implique a perda da sua nacionalidade originária: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estónia, Holanda, Letónia, Lituânia e República Checa.

⁷⁵ Ver fichas-resumo dos países (anexo 4).

Membros os estrangeiros residentes podem votar e ser eleitos. Contudo, 11 países limitam estes direitos de sufrágio aos cidadãos comunitários, o patamar mínimo decidido no Tratado de Maastricht (1992). Nos restantes 16 países existe abertura para que outros imigrantes participem eleitoralmente – 14 países autorizam todas as comunidades de estrangeiros, desde que estes cumpram um tempo de residência mínimo (desde os 2 aos 5 anos em 7 países) ou tenham um estatuto de residência específico (é exigida autorização de residência permanente em 6 países). Há, ainda, 2 países que seleccionam os grupos de imigrantes que têm acesso, com base na nacionalidade, uma vez que tais direitos são concedidos se houver reciprocidade. A possibilidade de um imigrante se candidatar às eleições locais existe em todos os Estados-Membros, mas 15 países só aceitam os estrangeiros comunitários que têm em 12 países o acesso condicionado a determinados cargos. Nos 12 países que abrem esta possibilidade a todos os residentes, impõe-se um tempo mínimo de residência, um estatuto de residência próprio ou o domínio da língua. Há, ainda, 3 países em que a regra da reciprocidade vigora no sufrágio passivo.

No que toca aos direitos eleitorais dos emigrantes (sistematizados na tabela 7), verificamos que a tendência predominante é a de os países permitirem a participação eleitoral dos emigrantes nas eleições presidenciais e parlamentares. Ainda assim, há 3 países (Grécia, Irlanda e Malta) em que os emigrantes não são chamados a participar nos processos eleitorais dos respectivos países de origem. Só há um país – o Chipre - que permite o voto externo apenas num nível de eleições (nas presidenciais), e somente a Dinamarca e Espanha englobam os emigrantes (alguns grupos) como eleitores em todos os níveis de eleição directa.

Para as eleições do Chefe de Estado, a grande maioria dos países também permite a participação dos emigrantes - 11 em 14 países que elegem por sufrágio directo o representante máximo da nação permite o voto dos emigrantes. Contudo, o nível eleitoral mais inclusivo para os emigrantes é o das eleições parlamentares, em que 23 dos 27 países da UE permite a participação dos seus emigrantes (são excepções a esta tendência maioritária o Chipre, Grécia, Irlanda e Malta). Há inclusive 3 países em que existe representação parlamentar dos emigrantes (França, Itália e Portugal), através de círculos eleitorais próprios para o efeito. Por contraste, o nível eleitoral em que os emigrantes são menos chamados a participar é para as eleições municipais (2 em 27 países – só Espanha e Dinamarca) e aqui o acesso está restrito a grupos muito específicos, não existindo sequer para estes a possibilidade de se candidatarem a cargos políticos. Nos referendos, 15 países convidam os emigrantes a votar. Por último, ressalve-se que muito embora a participação dos emigrantes como votantes seja bastante abrangente, o mesmo não acontece como sujeitos elegíveis em que o grupo de países que o permitem é muito mais restrito.

Numa breve comparação entre os direitos de sufrágio dos imigrantes e dos emigrantes nos Estados-Membros da UE é notória a diferenciação dos tipos de eleições a que têm acesso –

no caso dos emigrantes os direitos de sufrágio são, quase exclusivamente, a nível nacional (sobretudo, eleições parlamentares mas também presidenciais), enquanto no caso dos imigrantes a concessão de direitos eleitorais centra-se, salvo raras exceções, somente no nível local, não havendo neste ponto contraste entre os cidadãos comunitários e os estrangeiros de países terceiros. Daqui podemos depreender que os emigrantes têm mais direitos eleitorais do que os imigrantes, não só na abrangência dos tipos de eleições a que são chamados a participar mas, sobretudo, na importância das mesmas face aos destinos do país de que uns são originários e outros residentes. A informação recolhida aponta para a continuidade da prevalência da nacionalidade face à residência na atribuição e reconhecimento de direitos de sufrágio. É digno de nota que esta evidência não se altera conforme a caracterização do país em termos de contexto migratório, não sendo nem os países com mais franjas da população emigradas aqueles que mais concedem direitos de sufrágio a este grupo de cidadãos nem os Estados-Membros com mais presença relativa de estrangeiros os que mais trabalham para a inclusão eleitoral dos imigrantes.

Tabela 5: Tabela-resumo com direitos de sufrágio activo (possibilidade de votar) dos estrangeiros residentes num país da União Europeia

Nível de Eleição	Sim	Não
Eleições nacionais	Chefe de Estado Portugal (brasileiros com estatuto de igualdade de direitos políticos, com 3 anos de residência).	Áustria, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Lituânia, Malta, Polónia, Roménia. Na Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Luxemburgo, Reino Unido, República Checa e Suécia o chefe de Estado não é eleito de forma directa
	Parlamento Irlanda, com base na reciprocidade (cidadãos do Reino Unido e Commonwealth), Portugal, com base na reciprocidade (brasileiros com estatuto de igualdade de direitos políticos, com 3 anos de residência) e Reino Unido, com base na reciprocidade (cidadãos da Irlanda e da Commonwealth).	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, República Checa, Roménia, Suécia.
Eleições municipais	Só cidadãos comunitários: Alemanha, na Áustria, na Bulgária, no Chipre, em França, em Itália (com excepção do município de Roma), na Letónia, em Malta, na Polónia, na República Checa e na Roménia. Cidadãos extra-comunitários: Irlanda (nenhuma condição), Bélgica (5 anos de residência), Dinamarca (4 anos de residência), Eslováquia (residente permanente), Eslovénia (residente permanente), Espanha, com base na reciprocidade (cidadãos da Bolívia, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Coreia, Equador, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai e Perú), Estónia (residente permanente), Finlândia (2 anos na exceptuando os cidadãos da Noruega ou Islândia a quem não se requer um período mínimo de residência), Grécia (residente permanente), Holanda (5 anos de residência), Hungria (residente permanente), Lituânia (residente permanente), Luxemburgo (5 anos de residência no país e 6 meses no município), Portugal (3 anos com base na reciprocidade – Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Perú, Uruguai e Venezuela, exceptuando os cidadãos do Brasil e de Cabo Verde a quem se exige apenas 2 anos), Reino Unido (só cidadãos da Commonwealth que não precisam de autorização para entrar ou permanecer ou que tenham autorização irrestrita no tempo); Suécia (3 anos de residência, excepto aos cidadãos da Islândia e Noruega a quem não é exigido um período mínimo de residência).	X

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6: Tabela-resumo com direitos de sufrágio passivo (possibilidade de ser eleito) dos estrangeiros residentes num país da União Europeia

Nível de Eleição		Sim	Não
Eleições nacionais	Chefe de Estado	Portugal (brasileiros com estatuto de igualdade de direitos políticos, com 3 anos de residência).	Áustria, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Lituânia, Malta, Polónia, Roménia. Na Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Luxemburgo, Reino Unido, República Checa e Suécia o chefe de Estado não é eleito de forma directa.
	Parlamento	Irlanda, com base na reciprocidade (cidadãos do Reino Unido e Commonwealth), Portugal, com base na reciprocidade (brasileiros com estatuto de igualdade de direitos políticos, com 3 anos de residência) e Reino Unido, com base na reciprocidade (cidadãos da Irlanda e da Commonwealth).	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, República Checa, Roménia, Suécia.
Eleições municipais		<p>Só cidadãos comunitários: Alemanha, na Áustria, na Bulgária, no Chipre, em França, em Itália (com excepção do município de Roma), na Letónia, em Malta, na Polónia, na República Checa e na Roménia.</p> <p>Cidadãos extra-comunitários: Irlanda (nenhuma condição), Bélgica (5 anos de residência), Dinamarca (4 anos de residência), Eslováquia (residente permanente), Eslovénia (residente permanente), Espanha, com base na reciprocidade (cidadãos da Bolívia, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Coreia, Equador, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai e Perú), Estónia (residente permanente), Finlândia (2 anos na exceptuando os cidadãos da Noruega ou Islândia a quem não se requer um período mínimo de residência), Grécia (residente permanente), Holanda (5 anos de residência), Hungria (residente permanente), Lituânia (residente permanente), Luxemburgo (5 anos de residência no país e 6 meses no município), Portugal (5 anos com base na reciprocidade – Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Perú, Uruguai e Venezuela, exceptuando os cidadãos do Brasil e de Cabo Verde a quem se exige apenas 4 anos), Reino Unido (só cidadãos da Commonwealth que tenham ou não precisam de autorização para entrar ou permanecer); Suécia (3 anos de residência, excepto aos cidadãos da Islândia e Noruega a quem não é exigido um período mínimo de residência).</p>	

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7: Tabela-resumo com direitos de sufrágio activo e passivo dos emigrantes nacionais de um país da União Europeia

Nível de Eleição		Sim	Não
Direito ao voto	Chefe de Estado	Áustria, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, França, Lituânia, Polónia, Portugal e Roménia.	Holanda, Irlanda e Malta Na Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Estónia, Espanha, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Luxemburgo, Reino Unido, República Checa e Suécia o chefe de Estado não é eleito. de forma directa.
	Eleições nacionais	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia.	Chipre, Grécia, Irlanda e Malta.
	Parlamento		
	Eleições municipais	Espanha e Dinamarca.	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia.
	Referendos	Áustria, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal e Suécia.	Alemanha, Bélgica, Bulgária, Chipre, Grécia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Reino Unido, República Checa e Roménia
Direito a ser eleito	Chefe de Estado	Áustria, Finlândia e Portugal	Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, França, Holanda, Irlanda, Lituânia, Malta, Polónia e Roménia Na Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Estónia, Espanha, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Luxemburgo, Reino Unido, República Checa e Suécia o chefe de Estado não é eleito de forma directa.
	Eleições nacionais	Alemanha, Áustria, Bulgária, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Hungria, Itália, Letónia, Luxemburgo, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia.	Bélgica, Chipre, Eslováquia, Grécia, Holanda, Irlanda, Lituânia e Malta
	Parlamento		
	Eleições municipais	X	Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia.

Fonte: Elaboração própria.

PARTE IV – Direitos eleitorais dos Imigrantes e Emigrantes – o caso de Portugal

Portugal, País de Migrações

Breve contextualização de Portugal enquanto país de imigração e de emigração

Num momento em que o fluxo de saída de portugueses aumentou e se regista um ligeiro decréscimo da população estrangeira (por via do aumento das naturalizações e por algum retorno ou reemigração) continua a importar ressaltar-se a dupla faceta de Portugal como país de origem e de destino de migrantes (a que, em bom rigor, deveríamos acrescentar uma terceira componente de país de trânsito).⁷⁶

Antes de mais, como referem Peixoto (2012) e Malheiros (2011), os estudos sobre migrações em Portugal, nos últimos anos, foram bastante assimétricos do ponto de vista do objecto, ou seja, deu-se uma grande ênfase aos fluxos de imigração e não se deu tanta atenção à área da emigração. Para justificar esta assimetria, Peixoto (2012) aponta o grande crescimento da imigração em Portugal (50 750 em 1980 e 436 822⁷⁷ em 2011) e também devido à falta de dados estatísticos disponíveis em relação aqueles que abandonam o país. Mais ainda, Peixoto aponta que se desvalorizaram as saídas e não se desse tanta visibilidade ao fenómeno numa lógica e/ou crença de alcançar o patamar dos “países desenvolvidos”. “Esta desproporcionalidade no tratamento dos dois fenómenos também passou para a comunicação social, que multiplicou as notícias sobre imigração e minorias étnicas” (Malheiros, 2011: 134)

É, precisamente, este o objectivo desta secção – apresentar Portugal enquanto país de imigração e de emigração, verificando as suas variações e relações, e mais em detalhe cada uma das suas componentes.

Para tal, começemos por reconhecer a dificuldade em quantificar os movimentos migratórios, tendo sido este, aliás, um ponto de reflexão do Grupo de Trabalho sobre as Estatísticas da Demografia, em 2006⁷⁸. Restringindo a análise às migrações internacionais, ou seja, as que implicam o cruzamento fronteiro de um Estado, é necessário, para além de distinguir os movimentos de entradas e saídas associar-lhes a nacionalidade dos fluxos (para conseguir definir, no presente caso, o que é emigração de nacionais e imigração de estrangeiros).

⁷⁶ A OCDE estima que a média actual de emigrantes seja de 70000 portugueses por ano. Paralelamente, não obstante o influxo de imigrantes ter diminuído 12% em 2010 (OECD, 2012: 296), o saldo mantém-se positivo para o lado da imigração, sendo que a taxa de imigrantes no total da população se tem mantido relativamente estável ao longo da última década - de 4,3% quer em 2003 quer em 2009 (OCDE, Country Statistical Profile: Portugal 2011-2012).

⁷⁷ Dados do SEF.

⁷⁸ Sobre esta reflexão, recomenda-se a consulta do relatório sobre Estatísticas dos Movimentos Migratórios, do Conselho Superior de Estatística, Secção Permanente de Estatísticas Demográficas e Sociais, das Famílias e do Ambiente, Grupo de Trabalho sobre Estatísticas da Demografia.

Quanto à imigração, os dados mais abrangentes são os disponibilizados decenalmente pelo Recenseamento Geral da População, por incluírem todos os estrangeiros (também os que estão em situação irregular) que residem em território nacional por um período igual ou superior a um ano. Não obstante a sua grande utilidade, esta fonte de informação não permite analisar as variações anuais, resultantes das entradas e saídas, da população residente em Portugal. Assim, a principal fonte que sustenta a informação sobre os imigrantes em Portugal é a do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Ainda que tenha a mais-valia de ser disponibilizada anualmente, esta fonte só contabiliza os estrangeiros que são residentes legais (portadores de título de residência válido à luz do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional), excluindo automaticamente aqueles que estão em situação irregular e todos aqueles que sendo estrangeiros e não sendo residentes legais não estão a viver de forma irregular (dispondo de vistos para permanecer em território nacional). Por outro lado, embora os conceitos de imigrante e de estrangeiro possam ser próximos, a coincidência de significados está longe de ser perfeita⁷⁹. A título de exemplo, há indivíduos contabilizados como estrangeiros que não são imigrantes, pois não protagonizaram nenhum movimento migratório internacional já que nasceram em Portugal.

Em Portugal, não há nenhum instrumento eficaz na medição dos movimentos de saída, nem existem dados com a desagregação por nacionais e estrangeiros. Mesmo quando os fluxos de saída eram controlados e necessitavam de uma autorização prévia por parte do Estado, era difícil quantificar este volume porque havia saídas não oficiais, feitas de forma irregular. Quando este controlo deixou de ser exercido e passou a existir livre circulação de pessoas, tornou-se então ainda mais difícil contabilizar as saídas. Assim, em 1992, optou-se pela utilização do Inquérito ao Emprego como fonte privilegiada de recolha de dados na área das estatísticas da emigração. É neste contexto que surge o Inquérito aos Movimentos Migratórios de Saída (IMMS) que quantifica anualmente o número de indivíduos (nacionais ou estrangeiros) que deixam o país para trabalhar ou viver no estrangeiro. Como a amostra não está vocacionada para a recolha deste tipo de informação, a taxa de incidência é muito baixa (ocorrência rara⁸⁰) e existem coeficientes de variação muito elevados. Outra fonte de informação sobre a emigração dos portugueses é a dos registos consulares. Sobre estes, importa referir que os dados não cobrem a totalidade dos portugueses a residir no estrangeiro, porque, por um lado, a rede consular não é extensível a todos os países do mundo e porque, por outro, nem todos os cidadãos nacionais se registam nos consulados. Por último⁸¹, podemos sempre recorrer aos dados com os fluxos migratórios de entrada nos países de destino mas, também aqui, existem

⁷⁹ Enquanto o conceito de imigrante (internacional) se funda num critério geográfico, o conceito de estrangeiro assenta num critério jurídico (Rosa, Seabra e Santos, 2003).

⁸⁰ De acordo com as conclusões do Grupo de Trabalho sobre Estatísticas da Demografia (2006).

⁸¹ João Peixoto adianta ainda que o valor das remessas também poderá ser utilizado como indicador na área da emigração.

algumas limitações. Primeiro, nem todos os países recolhem esta informação de forma rigorosa. Segundo, não existe homogeneidade conceptual na contabilização do que se considera imigrante nos diferentes países, nem sobreposição do que se entende como imigrante (por parte do país receptor) e como emigrante (por parte do país emissor⁸²). Terceiro, é de extrema dificuldade a contabilização/quantificação dos fluxos e *stocks* de imigrantes em situação irregular.

Expostas algumas das fragilidades das fontes estatísticas sobre migrações internacionais em Portugal, passemos à análise dos dados existentes para caracterizarmos as dinâmicas migratórias dos últimos decénios.

Os números ditam que, actualmente, Portugal tem uma população estimada de 2,3 milhões de emigrantes (número que ascende a 5 milhões contabilizando os descendentes) e cerca de 436 822 imigrantes (SEF, 2011), que representam somente cerca de 4,2%⁸³ da população residente em território nacional, estando ainda longe dos números atingidos por outros países europeus, como o Luxemburgo ou Espanha, onde os números de residentes de origem estrangeira representam respectivamente 43% e 14,5%⁸⁴ da população. Por estas razões, Portugal destaca-se na comparação internacional mais como país de origem do que de destino, dado o volume da diáspora portuguesa face à dimensão de estrangeiros residentes em território nacional. Segundo dados do Banco Mundial, em termos relativos e com base na população total, em 2000 Portugal encontra-se em 12º lugar no ranking de países com maior proporção de população a residir no estrangeiro, com cerca de 19% dos seus nacionais emigrados⁸⁵.

A observação do saldo migratório⁸⁶ permite uma aproximação à análise destas dinâmicas populacionais. Note-se, contudo, que o saldo migratório não diferencia nas entradas e nas saídas a população tendo por base a posse ou não de nacionalidade portuguesa. Por outras palavras, nem todas as entradas são de imigrantes e nem todas as saídas de emigrantes, sendo documentados em vários estudos científicos os movimentos de retorno de emigrantes⁸⁷ e de reemigração por parte destes.

Feita esta ressalva, se entre os anos 50 e 70, Portugal era um país essencialmente de emigração (não obstante os esforços do Estado Novo para controlar e delimitar o número de

⁸² A esta luz, quando um português obtém a nacionalidade do país de residência deixa de aparecer nas estatísticas da população estrangeira, cessando o seu estatuto de estrangeiro/imigrante. Contudo, para o país de origem esta alteração de estatuto no país de destino não altera a sua categorização como emigrante.

⁸³ O valor tem por referência os dados da população total residente em Portugal (INE, 2011) e os dados da população estrangeira em Portugal (SEF, 2011)

⁸⁴ Vasileva (2011) "Population and Social Conditions" in *Statistics in Focus*, Eurostat, 34/2011.

⁸⁵ Não estamos a contabilizar nesta lista os pequenos Estados com menos de 1 milhão de habitantes. Dados do Banco Mundial in Pires, Machado, Peixoto e Vaz (2010).

⁸⁶ O saldo migratório calcula a diferença entre o fluxo de entradas e o fluxo de saídas. Assim, o saldo é positivo quando há mais entradas do que saídas. O saldo migratório é apurado a partir de valores estimados anualmente para os fluxos de entrada e saída com base em fontes de informação do INE - operações estatísticas como o Inquérito ao Emprego (IE) e o Inquérito aos Movimentos Migratórios de Saída (IMMS) – do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

⁸⁷ Segundo os Censos 2001, confirma-se que esta última componente continua a ser relevante e atinge cerca de 60% do total dos indivíduos recenseados em Portugal e que declararam residir no estrangeiro em 1995, perde peso e corresponde a 51% das entradas ocorridas posteriormente a 1999 (Carrilho e Patrício, 2010).

saídas⁸⁸), com o processo de descolonização (decorrente da Revolução *dos Cravos*) assistiu-se ao fenómeno de retorno da população portuguesa residente nas antigas metrópoles e, por força da instabilidade política destes países recém-independentes, a uma primeira vaga de imigrantes provenientes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Baganha, 1994 e 2009) registada nos elevados saldos migratórios positivos entre 1974 e 1981, como observável na tabela 8.

Tabela 8:Saldo migratório em Portugal 1961-2010⁸⁹

Ano	Saldo	Ano	Saldo	Ano	Saldo	Ano	Saldo	Ano	Saldo
1961	-37.9	1971	-121.5	1981	8.3	1991	-17.5	2001	65
1962	-73.3	1972	-72	1982	-2.4	1992	-5	2002	70
1963	-91.1	1973	-83.9	1983	-12.1	1993	8	2003	63.5
1964	-133.3	1974	174.5	1984	-5.1	1994	17	2004	47.3
1965	-176.1	1975	347	1985	-19.3	1995	22	2005	38.4
1966	-180.9	1976	11.3	1986	-27	1996	26	2006	26
1967	-144	1977	18.8	1987	-37.5	1997	29	2007	19.5
1968	-138.3	1978	30.1	1988	-35.5	1998	32	2008	9.4
1969	-208.7	1979	37	1989	-40.8	1999	38	2009	15.4
1970	-122.3	1980	41.9	1990	-39.1	2000	47	2010	3.8

Fonte: INE. Não há, ainda, informação disponível para 2011.

Interrompida a emigração nos anos 70 do séc. XX, devido tanto ao fechamento dos países europeus à imigração (sobretudo, em França e na Alemanha) numa época de crise económica despoletada pelo choque petrolífero como à mudança de regime político em Portugal, a década de 80 é novamente marcada por um período em que a emigração é mais expressiva, ocorrendo principalmente no contexto da integração europeia⁹⁰.

A esta tendência de país de emigração veio juntar-se uma componente de imigração, em que aos significativos fluxos de saída se acrescentam movimentos de entrada, sobretudo a partir dos anos 90 e com particular incidência na viragem do século. A população estrangeira registada aumentou de 178 000 indivíduos em 1998 para aproximadamente 350 000 em 2001 e quase 450 000 em 2004 (um crescimento de 152% em 6 anos).

A observação da tabela 8 é paradigmática: desde 1993 que Portugal regista um saldo migratório positivo, que atinge um ponto alto em 2002 (um saldo positivo de 70 mil indivíduos a entrar no país), apesar das crises financeiras entre 2002 e 2003 e o difícil momento económico

⁸⁸ O que, por seu turno, fez com que a opção pela saída clandestina do país ganhasse força (para mais informações, consulte Baganha, 2003). A esta luz, é fácil depreender que os valores oficiais da emigração estão subestimados durante todo este período.

⁸⁹ A análise do saldo migratório entre 1960 e 2010 permite verificar (como lembra Peixoto, 2007) que a passagem de uma fase de emigração para uma de imigração tem múltiplas irregularidades de evolução subjacentes. Estas irregularidades demonstram que a ideia de evolução simples não corresponde inteiramente à realidade (*idem*).

⁹⁰ Segundo Peixoto (2007), a situação portuguesa aparenta ser anómala do ponto de vista da noção dos «regimes» e também do que resulta da experiência histórica da União Europeia (UE), incluindo o contexto da Europa do Sul. Todos os casos de adesão de países menos desenvolvidos à União têm revelado uma diminuição rápida dos movimentos de saída e um acréscimo dos fluxos de entrada, o que não se verificou em Portugal.

vivido desde 2008. Ainda que se possa afirmar que estas crises não tornaram o país num alvo de imigração pouco procurado, esta situação pode estar a mudar. De facto, ainda que as entradas sejam superiores às saídas, os dados mais actuais, de 2010 do INE, indicam que o número de entradas diminuiu face a 2009 (-15%) e o número de saídas aumentou (44%). Embora conscientes da complexidade e imprevisibilidade da evolução das migrações (porque implica um estudo relacional que deve observar vários contextos económico-sociais em simultâneo⁹¹), atrevemo-nos a sugerir que estamos perante o surgimento de um novo ciclo migratório, em favor da emigração. Assim, Peixoto (2012:3) afirma que “(...) o volume do saldo migratório positivo tem vindo a diminuir desde 2003, até quase se anular na actualidade. Esta tendência indicia claramente o recrudescimento recente da emigração”.

Em suma, Portugal foi, nos dois últimos decénios, um activo receptor de imigrantes (o que lhe permitiu manter um crescimento demográfico positivo), embora seja digno de nota que a pressão emigratória foi uma constante e intensificou-se nos anos mais recentes⁹².

Portugal é, assim, simultaneamente país de destino e de origem de migrações internacionais. Os últimos decénios contribuíram para uma nova configuração demográfica do caso português enquanto “regime migratório misto” (Peixoto, 2007), ou seja, bilateral quanto aos fluxos migratórios, ou, na expressão de Moreira como “placa giratória de movimentos migratórios” (2004: 14).

De resto, muito embora o resultado da coexistência das duas dinâmicas de emigração e de imigração que se iniciou nos anos 1980 tenha variado, e de se ter escrito pouco sobre as relações entre ambos⁹³, sabemos que, em parte, existe imigração porque há emigração, dada a evidência empírica que aponta para similitudes no perfil dos migrantes (tanto em termos de características demográficas como de inserção sectorial no mercado de trabalho⁹⁴). Assim, os dois fluxos não coexistem apenas, reforçam-se mutuamente. Com a integração europeia, aumentaram as migrações de portugueses para outros países da Europa, tanto em volume como em diversidade de pontos de destino. Compensando a crescente saída de nacionais, cresceu a imigração, impulsionada pelo aumento do investimento em infra-estruturas, possibilitado pelos fundos europeus e pelo desenvolvimento do turismo e da distribuição (Pires, Machado, Peixoto e Vaz, 2010).

Importa, ainda, reflectir sobre se existem novas causas para os novos e recentes fluxos de emigração. Peixoto (2012) refere que existem as “Migrações por necessidade”, devido a

⁹¹ Peixoto (2007), acerca da particularidade da análise migratória no contexto dos estudos demográficos, relembra estar em jogo a análise dos mercados de trabalho português, o dos países de destino dos emigrantes e o dos países de origem dos imigrantes, uma vez que tanto a emigração como a imigração foram e são sobretudo de carácter laboral.

⁹² Muito embora a concentração dos estudos científicos e do debate público na imigração tenham favorecido uma versão unilateral do país, enquanto país de recepção (Peixoto, 2007).

⁹³ As principais excepções são as de Baganha e Góis, 1998-1999, Baganha, Ferrão e Malheiros, 2002 e Peixoto, 2007.

⁹⁴ Como bem explica Peixoto (2007), muitos dos portugueses deslocam-se temporariamente para a construção civil em países com rendimentos mais elevados do que Portugal. Em contrapartida, muitos dos imigrantes deslocam-se, precisamente, para o sector da construção civil em Portugal.

debilidade da economia, ou seja, taxas de crescimento económico, taxas de desemprego jovem e qualificado; “Migrações por proximidade” associadas a liberdade política de circulação (cidadania europeia) e “Migrações por ambição” associadas ao alargamento das expectativas de mobilidade social. Pode constatar-se assim que aos antigos factores juntam-se outros que derivam da actual conjuntura sociopolítica.

Por fim, e na visão de Malheiros “Embora seja simplista falar de uma ‘fuga de cérebros’, já em 2000, Portugal aparecia como o 3º país da UE com maior taxa de emigrados entre os licenciados (13%⁹⁵), sendo cada vez mais significativo o número de jovens altamente qualificados que, no quadro de qualquer das etapas da fileira formação pós-graduada-projecto/estágio-inserção no mercado de trabalho, não regressam ao país. Por outro lado, o prolongamento da situação de estagnação económica com sistemático crescimento do desemprego, associado aos elevados níveis de precarização do trabalho e à lenta reconversão de um modelo produtivo tradicionalmente assente em mão-de-obra intensiva e barata, poderão acentuar mais ainda o número de saídas e, sobretudo, coarctar o eventual “vai-e-vem” dos qualificados.” (Malheiros, 2011: 139)

Para Peixoto (2012), ainda não sabemos muito sobre a emigração portuguesa, o que justifica que nos próximos anos seja lançada uma agenda de investigação sobre os novos movimentos, nomeadamente sobre a dimensão rigorosa e as características (composição demográfica e socioeconómica) dos fluxos, sobre a temporalidade dos movimentos, as causas dos movimentos e os contactos mantidos com Portugal. Portugal não deixou de ser um país de emigração, apesar das mudanças que ocorreram, como referido anteriormente. Numa situação como a actual, de mudanças sociais, económicas e até mesmo demográficas é necessário perceber este fenómeno, apesar de, como refere o autor, não ser um objecto de fácil análise.

Imigração e População Estrangeira a Residir em Portugal

Embora a imigração de grupos específicos⁹⁶ para Portugal remonte ao período oitocentista (Pires et al, 2010), até à década de 60 do século XX, Portugal foi um país de índole predominantemente emigratória. Para tal, contribuíram, também, as políticas restritivas/proteccionistas do Estado Novo, em que à luz do objectivo de se protegerem os trabalhadores portugueses, criou-se legislação para restringir a entrada, a permanência e a mobilidade de estrangeiros em território nacional.

Como referido anteriormente, a revolução de 25 de Abril de 1974 marcou a chegada de uma primeira vaga de imigrantes oriundos do Brasil e dos Países Africanos de Língua Oficial

⁹⁵ Ver Pires, R.P. (coord.) (2010), *Portugal: Atlas das Migrações Internacionais*, Tinta da China, Lisboa.

⁹⁶ Espanhóis, brasileiros, ingleses, franceses e alemães (Pires et al., 2010).

Portuguesa na década de 70 e 80 (“ciclo caracterizado pela persistência colonial” segundo Fonseca et al, 2005 ou designado por “sistema migratório lusófono” segundo Peixoto, 2007), por razões eminentemente de ordem política.

De facto, nos anos 80 verificou-se um aumento exponencial e atípico do número de estrangeiros residentes em Portugal (figura 1). A entrada de Portugal na União Europeia, e a decorrente recepção de um volume avultado de fundos comunitários, exigiu a procura de trabalhadores estrangeiros que fizessem frente aos grandes investimentos na construção civil e aumento das obras públicas. Na origem do rápido crescimento da imigração estiveram três factores: o mercado de trabalho no sector das obras públicas, a ausência durante a década de 80 de mecanismos de controlo da imigração e a formação de redes que não só apoiam como estimulam novas correntes migratórias (Machado, 1997).

Os anos 90 caracterizam-se pela consolidação e crescimento da população estrangeira residente (figura 1). Mais particularmente, após 1998/99, surge uma nova fase migratória (Malheiros et al., 2010), que a par do reforço do contingente oriundo dos PALOP com quem Portugal tem longos laços históricos, linguísticos e culturais, é marcada pela diversificação das origens geográficas dos imigrantes com a chegada de milhares de imigrantes provenientes, em larga medida, da Europa de Leste, em particular da Ucrânia, Rússia, Moldávia e Roménia, mas também do Brasil⁹⁷. Por outras palavras, uma imigração marcadamente económica (Peixoto, 2008), atraída pela oferta de trabalho e possibilidade de legalização, oriunda de países cujos níveis de desenvolvimento são menores do que os de Portugal e onde, conseqüentemente, a oferta de trabalho não qualificado não é, de longe, financeiramente tão compensador como neste país (Baganha, 2004).

No início do século XXI, assistiu-se a um crescimento regular do número de imigrantes residentes em Portugal, com um pico em 2001 (figura 1). Note-se, contudo, que este brutal crescimento da população estrangeira é decorrente da implementação do título de Autorização de Permanência (decreto-lei nº 4/2001 de 10 de Janeiro), que permitiu a regularização de milhares de indivíduos que haviam chegado a Portugal em anos anteriores, nomeadamente da Ucrânia que se torna rapidamente numa das maiores comunidades em território nacional.

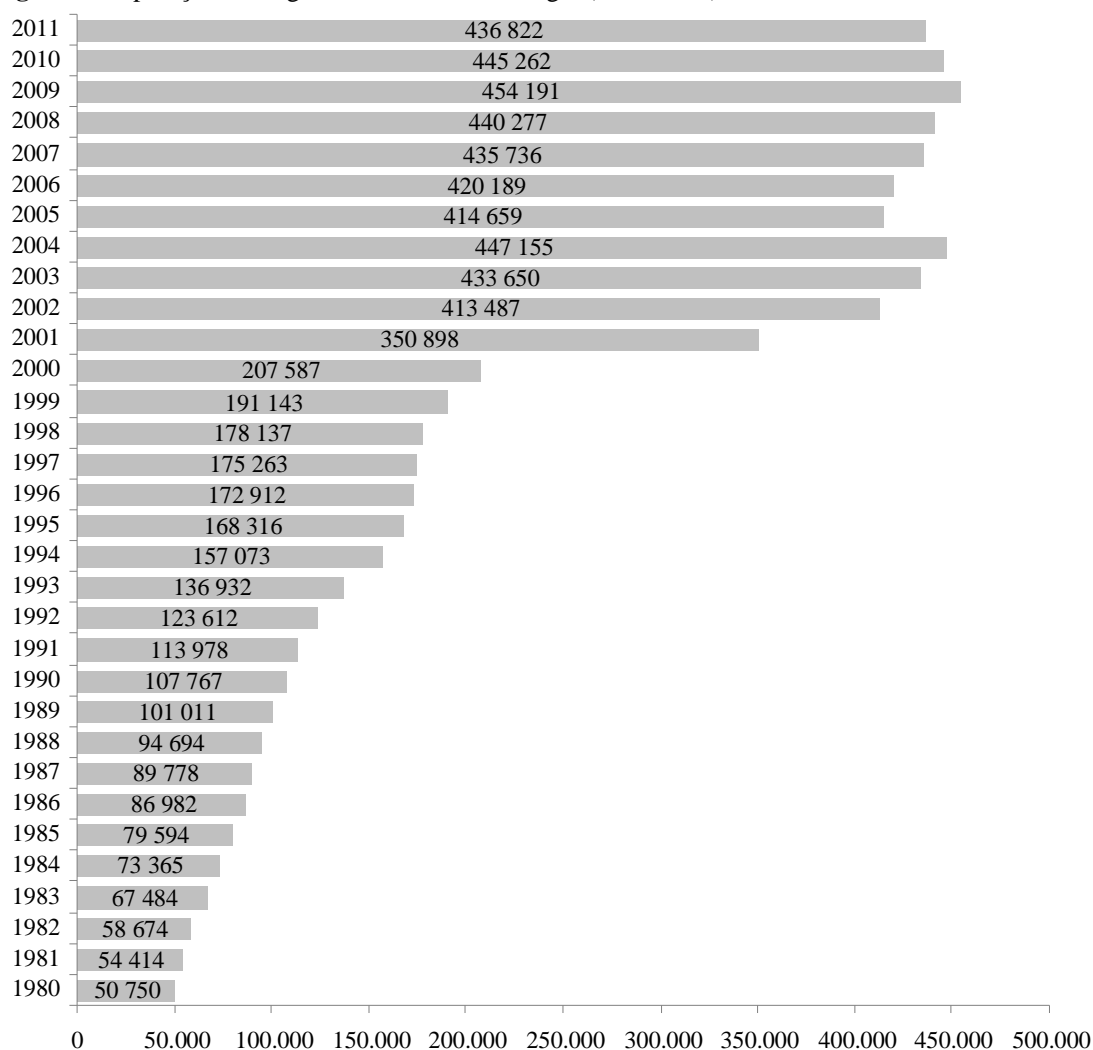
A atenuação do crescimento do *stock* de população estrangeira verificada a partir de 2004 (figura 1) é produto do fim da conjuntura económica favorável em que ocorreram grandes projectos como a EXPO98, a ponte Vasco da Gama, a barragem do Alqueva, o metropolitano do Porto e o Euro2004 que exigiram o reforço de recrutamento de mão-de-obra estrangeira. A partir de então, um novo ciclo imigratório parece emergir, marcado quer por uma estabilização ou crescimento muito ligeiro do número de estrangeiros, quer pelo dissipar da chegada de

⁹⁷ Esta é a segunda vaga de imigração brasileira e distingue-se da primeira por ter trabalhadores menos qualificados e de origens/classes sociais mais diversificadas, após uma primeira vaga de agentes qualificados e classes médias-altas nos anos 80, que encontra no contexto da ditadura militar de fuga para o exílio político, parte da sua explicação.

milhares de cidadãos da Europa de Leste. De resto, o Brasil é a principal fonte de imigrantes e os nacionais dos PALOP readquiriram importância nos fluxos migratórios.

Mais recentemente, refira-se o decréscimo populacional, ocorrido entre 2009 e 2011 (figura 1), em que a população de imigrantes caiu de 454 191 indivíduos para 436 822, quebrando o ciclo de crescimento sustentado do *stock* de estrangeiros residentes em Portugal. Esta diminuição deve-se não só ao retorno aos países de origem ou a processos de reemigração para outros destinos, fruto das difíceis condições socioeconómicas vividas em Portugal, mas também de um aumento da atribuição de nacionalidade portuguesa por via de processos de naturalização no seguimento da aprovação da nova lei da nacionalidade de 2006 (Carvalhais, 2010). Não obstante, a diminuição da capacidade de Portugal atrair mão-de-obra estrangeira verifica-se de forma mais clara através do número de emissões de primeiros títulos de residência. De facto, verifica-se a emissão de 50 747 novos primeiros títulos em 2010, uma quebra de 17,41% face ao ano precedente (61 445) e, em 2011 esta tendência de diminuição mantém-se com a emissão de 45 369 primeiros títulos de residência. Podemos, por isso, projectar que estamos a iniciar uma nova fase ciclo migratória, marcada pela redução contínua do número de estrangeiros residentes em Portugal.

Figura 1: População estrangeira residente em Portugal (1980-2011)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

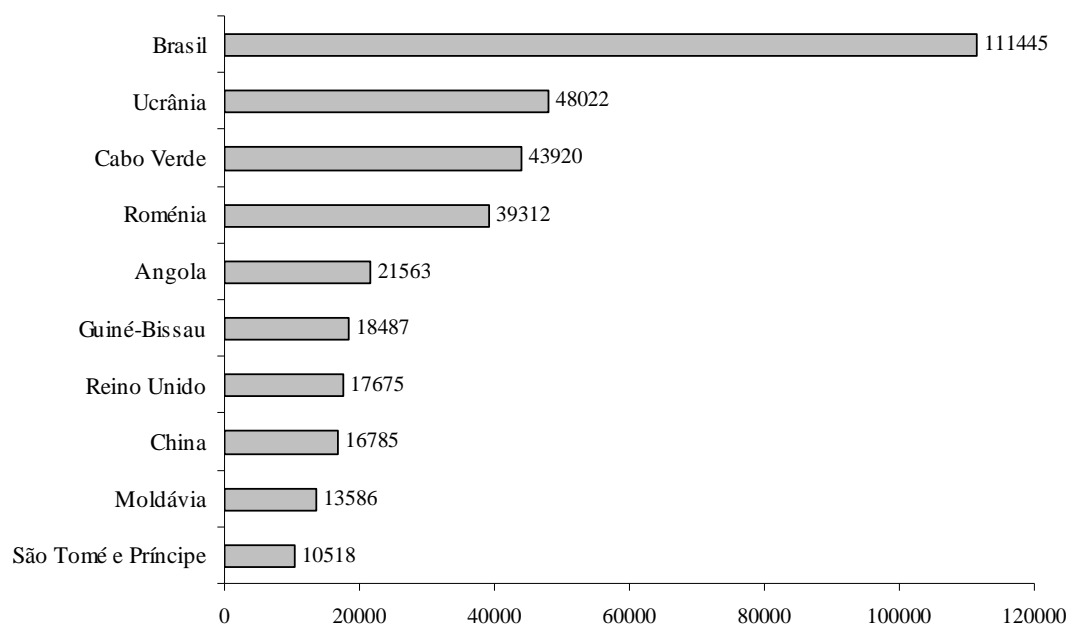
Em termos de composição, a diferença entre sexos tem vindo a decrescer ao longo dos anos com a feminização dos fluxos migratórios⁹⁸ (Malheiros, Padilla e Rodrigues, 2010). Em 2011, continua a haver mais homens do que mulheres migrantes em Portugal mas a diferença é muito ligeira (0,33%). Note-se, ainda, que, em 2011, apenas 71 695 dos 436 822 dos estrangeiros residentes tinha menos de 18 anos, pelo que a larga maioria dos imigrantes está em idade de poder votar.

No que toca ao mosaico de nacionalidades, residem em Portugal indivíduos oriundos dos cinco continentes, provindos de mais de uma centena de países. Por grandes regiões, é possível constatar o predomínio da América, seguindo-se-lhe África, UE, outros países da Europa, Ásia e, por fim, Oceânia. Em 2011, destaque-se a presença dos cidadãos do Brasil (com 111 445 indivíduos, 25,5% do total), Ucrânia (48 002 indivíduos, 11,1% do total) e Cabo Verde

⁹⁸ Os primeiros fluxos migratórios eram sobretudo masculinos. Posteriormente, dá-se o reagrupamento familiar com a entrada de mulheres imigrantes, e nos últimos anos, as mulheres protagonizam projectos migratórios independentes.

(43 920 indivíduos, 10,1% do total). A presença de romenos (9% do total), angolanos (4,9% do total) é, também de dimensão assinalável. Como a figura 2 demonstra, seguem-se-lhes os indivíduos da Guiné-Bissau (4,2%), Reino Unido (4%), China (3,8%), Moldávia (3,1%) e São Tomé e Príncipe (2,4%)⁹⁹. Face ao ano de 2010, note-se o decréscimo de cidadãos da Moldávia, Guiné-Bissau e Angola e do Brasil e o crescimento de cabo-verdeanos.

Figura 2: Principais nacionalidades da população estrangeira residente em Portugal, em 2011



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Em suma, e debruçando o olhar sobre os últimos 40 anos, podemos assinalar que a dimensão da população estrangeira residente em território nacional quadruplicou entre 1980 (50 750 indivíduos) e 2010 (445 262 indivíduos) e que, em 2011 esse valor diminuiu para 436 822 indivíduos. Neste hiato temporal, o crescimento decenal mais acentuado foi entre 1990 e 2000 (193%), sendo também de referir que na primeira década do século XXI houve um crescimento de população estrangeira residente em Portugal na ordem dos 114%¹⁰⁰.

⁹⁹ O alargamento das áreas de recrutamento internacional de mão-de-obra para Portugal, manifesta-se também na presença de algumas comunidades asiáticas, nomeadamente da China, Índia e Paquistão.

¹⁰⁰ Analisando apenas os últimos 10 anos, verificamos alterações na presença relativa das comunidades. Os cidadãos dos PALOP representam uma parte muito significativa da comunidade imigrante em Portugal, com um ligeiro crescimento longitudinal apesar de terem perdido expressão relativa face às restantes nacionalidades (em 2000 representavam cerca de 47,6% da população estrangeira e em 2010 apenas, 22,7%). A presença de indivíduos provenientes da América do Sul, sobretudo do Brasil, quadruplicou entre 2000 e 2010. Os brasileiros correspondem a 11% do *stock* de população estrangeira residente no início da década e a mais de ¼ (27%) no final da década. O contingente de indivíduos da Europa não pertencentes à União Europeia tem um aumento na ordem dos 1948%, entre 2000 e 2010, alargando, exponencialmente, a sua representação populacional bem como a sua importância na cena social portuguesa. A Ásia também conheceu um incremento dos seus cidadãos naturais, residentes em Portugal, aumentando a sua representação populacional 231%, no mesmo hiato temporal.

Analisando os dados mais recentes/disponíveis, em 2011, residem em Portugal 445 262 estrangeiros, constituindo cerca de 4,2% da população total, um valor abaixo da média registada na UE-27 de 6,5% (Eurostat, 2011), e claramente inferior aos registados no Luxemburgo (43%), Letónia (17,4%), Chipre e Estónia (15,9% em ambos) e ou de Espanha (12,3%).

Muito embora o peso dos estrangeiros no total da população não seja elevado, cabe referir o enorme contributo dos imigrantes para o desenvolvimento de Portugal, quer ao nível demográfico (Rosa, Seabra e Santos, 2004), quer na dinamização do mercado de trabalho, principalmente de sectores como a agricultura, ou na criação de negócios próprios e aumento do comércio bilateral (Faustino, Peixoto e Baptista, 2009), na contribuição para a segurança social (Peixoto, Marçalo e Tolentino, 2011), entre outros.

Emigração e População Portuguesa a Residir no Estrangeiro

Esta secção tem por objectivo traçar a evolução do fluxo emigratório português durante mais de um século, salientando as variações em termos de volume, causas ou factores explicativos e países de destino. Sem pretender fazer-se uma resenha histórica da emigração portuguesa, e com base em bibliografia especializada, podemos apontar a existência de 4 ciclos emigratórios, claramente relacionados com o estado de desenvolvimento do país e com a evolução da conjuntura e do mercado de trabalho internacional.

A emigração em Portugal ganhou forte incidência a partir de meados do século XIX. Entre 1855 e 1930 (correspondendo ao período da 1ª vaga de emigração), quase 2 milhões de portugueses emigraram para diversos países, sendo predominante o fluxo transatlântico para os Estados Unidos da América e Canadá, mas sobretudo para o Brasil (Pires, Machado, Peixoto e Vaz, 2010) para muitos, nas palavras de Arroiteia (2001), o “Eldorado” português.

O segundo ciclo emigratório decorre do fim da 2ª Guerra Mundial (em que a reconstrução europeia é feita através de políticas de recrutamento de trabalhadores do sul do continente e a expansão económica exige reforço na mão-de-obra), afirmando-se mais claramente a partir dos anos 60. Este período de saída massiva da população foi considerado como “a verdadeira epopeia dos portugueses” (Eduardo Lourenço, 1986), tendo sido essencialmente intra-europeu, embora a colonização dos territórios africanos ocupados por Portugal tenha sido, também, ponto de destaque neste período. De facto, a partir de 1963, a Europa é o destino quase exclusivo dos emigrantes saídos do continente, com especial proeminência para França¹⁰¹. Assim, assistimos a uma mudança do pólo centralizador da

¹⁰¹ Eis algumas das razões do forte impulso da emigração para França: forte política de atracção de mão-de-obra estrangeira em que não era exigida qualquer qualificação profissional, a par da possibilidade de regularização após entrada ilegal no país, proximidade geográfica e facilidade em atravessar fronteiras “a salto” (maior facilidade da emigração clandestina do que por via aérea ou marítima), mas também pelo contacto directo com os emigrantes que regressavam a Portugal nas férias (Rocha-Trindade, 1982).

emigração portuguesa, do Brasil para a França, este último o destino mais procurado na história contemporânea da emigração portuguesa¹⁰².

Após um abrandamento da emigração nos anos 70 devido ao choque petrolífero, crise económica e consequentes políticas de restrição à imigração por parte dos países europeus¹⁰³, o fenómeno ressurgiu em meados dos anos 80 (3ª corrente emigratória), com a diversificação dos destinos (reflexo, também, da adesão de Portugal à União Europeia e das novas condições de circulação de trabalhadores neste espaço), sendo referência a Alemanha e o Luxemburgo (Pires, Machado, Peixoto e Vaz, 2010). Cabe destacar que, embora o número absoluto de portugueses no Luxemburgo seja inferior à presença noutros destinos, a importância e o impacto relativo neste país confere uma enorme visibilidade à comunidade, que representa mais de 15% do total da população desse Estado, ocupando as posições mais baixas no mercado de trabalho. Entre 1985 e 1990, a Suíça ganha força e assume-se como o principal ponto de atracção da emigração portuguesa (Marques, 2001).

Mais tarde, Espanha e Reino Unido (neste último caso, um fluxo migratório marcadamente feminino e qualificado) são lugares de referência da nova emigração portuguesa.

Recentemente, no final da primeira década do século XXI, surge um novo fôlego de emigração, em que Angola, Brasil¹⁰⁴ e Moçambique são fortes pólos de atracção da mão-de-obra portuguesa. Quanto ao primeiro, e com base nos registos consulares¹⁰⁵, verifica-se um aumento gradual e persistente da população portuguesa em Angola (em 2008, eram 72706, em 2009, eram 86374, em 2010, eram 94767 e em 2011, eram 99399)¹⁰⁶. Entre 2008 e 2011, o aumento é de 37%. No caso do Brasil, o aumento dos registos consulares entre 2008 e 2010 é de 9% (de um stock de 646 677 em 2008 para 705 615 em 2010). Por sua vez, em Moçambique, os mesmos dados apontam para um crescimento de registos consulares de 35% entre 2008 e 2011 (de um stock de 16 556 em 2008 para 22 409 em 2010).

Como vimos, os destinos da emigração portuguesa foram variando ao longo dos ciclos ou vagas migratórias. Embora a população portuguesa emigrada esteja fortemente concentrada nalguns países, é possível encontrar portugueses nos cinco continentes. Como a figura 3 ilustra, é incontestável a forte implantação dos emigrantes portugueses em França (569 300)

¹⁰² Em 1955, registaram-se 985 saídas para França e 18 486 para o Brasil, enquanto, em 1969, contabilizaram-se 27 234 saídas para França e apenas 2 537 para o Brasil (Arroteia, 2001).

¹⁰³ Segundo Baganha e Peixoto (1997), entre o final dos anos 70 e meados dos anos 80, o volume emigratório português nunca ultrapassou as 30 000 saídas anuais, valores bastante inferiores à média anual de 85 515 saídas entre 1962 e 1973.

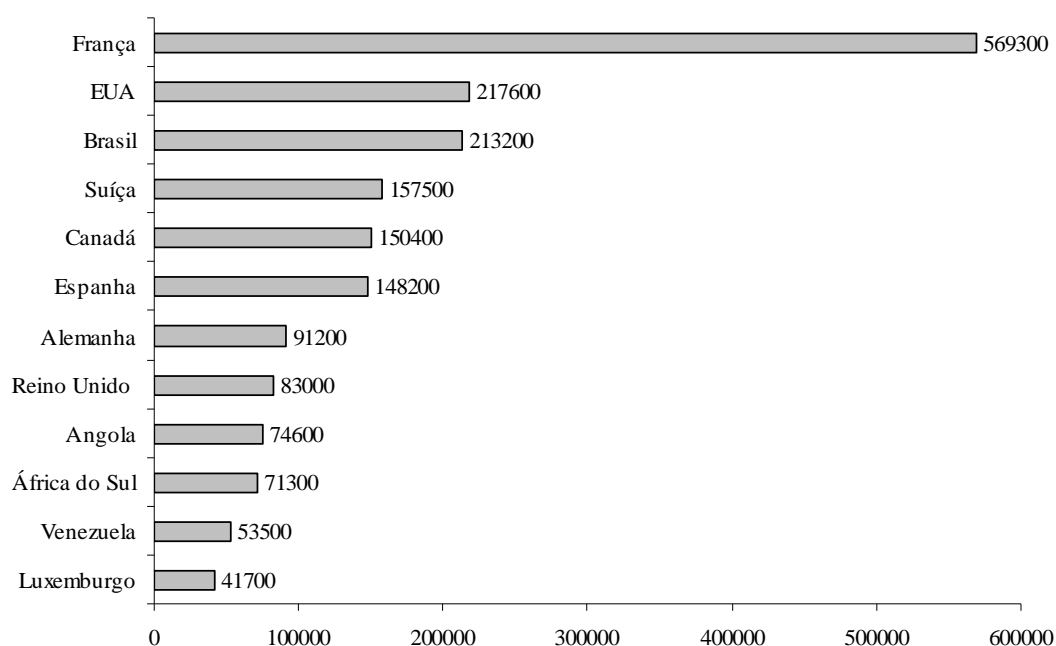
¹⁰⁴ Observando apenas o número de autorizações de trabalho concedidas a portugueses no Brasil, regista-se um aumento de 81% entre o primeiro trimestre de 2011 e o período homólogo de 2012 (dados do Ministério do Trabalho brasileiro).

¹⁰⁵ Os dados dos registos consulares de portugueses estão disponíveis no sítio do Observatório da Emigração. Esta fonte de informação serve de aproximação à realidade, estando os valores subestimados uma vez que sabemos que nem todos os cidadãos nacionais procedem ao registo consular.

¹⁰⁶ População portuguesa e de origem portuguesa em Angola: em 2003, eram 21 000, em 2005 e 2007, eram 45 000, em 2008, eram 60 000, em 2009, eram 74 600, em 2010, eram 91 900. Assim, é de registar que entre 2007 e 2011 a população portuguesa mais do que duplicou.

representando o maior contingente no estrangeiro, destacando-se ainda a relevância dos EUA (217 600), do Brasil (213 200), da Suíça (157 500) e do Canadá (150 400). É também considerável a presença de portugueses em Espanha, Alemanha, Reino Unido, Angola, África do Sul, Venezuela e Luxemburgo.

Figura 3: Emigrantes Portugueses/População de Nacionalidade Portuguesa Residente no Estrangeiro no início do séc. XXI



Fonte: Dados do Observatório da Emigração (Pires, Machado, Peixoto e Vaz, 2010).

Ainda que as razões possam ter sido diferentes ao longo das diversas correntes emigratórias, com maior peso de determinados factores do que de outros, em termos gerais, podemos assumir que a emigração portuguesa tem causas de natureza socioeconómica e política¹⁰⁷. Entre as primeiras, refira-se a distribuição desigual dos recursos; as profundas assimetrias regionais; o atraso no processo de modernização económica; o desemprego ou subemprego; os baixos níveis de rendimentos; o reduzido nível de qualificação do trabalho, e ainda as dificuldades de mobilidade profissional e social que, a par da existência de desequilíbrios geoeconómicos e de apelo do mercado de trabalho exterior, conferiam racionalidade económica à decisão de emigrar (Baganha, 1994; Rocha-Trindade, 1982; Arroiteia, 2001). Para Rocha-Trindade (2010), as situações de natureza económica e que integram todos aqueles que saíram tão só para trabalhar sobrepõem-se pelo número dos que a representam a todas as outras causas. Não obstante, importa destacar, igualmente, que a criação de fortes redes sociais de apoio à emigração facilitou a saída contínua da população e a

¹⁰⁷ Para uma reflexão conceptual sobre as teorias explicativas das migrações, consulte Peixoto (2004).

integração nos países de recepção. Por outro lado, em termos políticos, o regime ditatorial e a guerra colonial constituíram, também, pilares de repulsa para muitos cidadãos portugueses. Como apontam Pires, Machado, Peixoto e Vaz (2010), a própria política de emigração (reflectida na celebração de acordos de recrutamento e de emigração com alguns dos principais países receptores da mão-de-obra portuguesa) fomentou o contínuo êxodo dos portugueses, pela necessidade de garantir a entrada de remessas, essenciais ao equilíbrio financeiro do país, e com o intuito de expandir o mercado externo português.

Por último, note-se que se emigrou de todas as regiões de Portugal, mas como explica Baganha (1994), por exemplo, o Algarve e o Alentejo estiveram bastante menos envolvidos na formação de contingentes de emigrantes. Por seu turno, as vagas mais antigas da emigração portuguesa (anteriores à II Guerra Mundial) tiveram origem no Minho, Beira Alta, Trás-os-Montes, Açores e Madeira. O peso destas regiões reduziu-se, contudo, com o surgimento e forte participação dos distritos de Lisboa e Leiria.

Direitos Eleitorais dos Imigrantes

O estudo dos direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal tem por base uma revisão da legislação portuguesa, desde a democratização, realizando-se uma análise longitudinal aos vários diplomas que regulamentam a participação eleitoral imigrante em Portugal (Constituição da República Portuguesa, Leis Eleitorais e Declarações Diplomáticas), mais concretamente dos artigos relevantes à institucionalização dos direitos de sufrágio (quer activo, quer passivo), com especial destaque para a análise da Lei Fundamental, o texto de maior impacto para o delineamento das políticas públicas nesta temática. Esta abordagem será feita por nível eleitoral, e relevará para a identificação dos grupos de imigrantes, por nacionalidade, que estão autorizados a participar eleitoralmente e para o estudo das condições em que o poderão fazer.

Por fim, tentaremos abordar o recenseamento imigrante, dando a conhecer a actual realidade acerca da participação política dos imigrantes em Portugal.

Da Resenha ao Quadro Legal actual: Uma Participação Restrita

A Constituição da República Portuguesa (CRP) é, desde a sua aprovação, em 1976, pela Assembleia Constituinte, o instrumento legal determinante para a regulamentação de todos os aspectos inerentes à cidadania, incluindo, necessariamente os aspectos básicos e fundamentais da participação eleitoral imigrante.

Tais provisões estão consubstanciadas no artigo 15º da CRP alusivo aos direitos e deveres fundamentais dos estrangeiros e apátridas, determinando-se em que condições é possível ou não aos estrangeiros residentes participarem nas eleições portuguesas e europeias. Todavia, este artigo constitucional foi alvo de diversas alterações, evoluindo de acordo com a conjuntura política vigente à época de cada revisão constitucional, conhecendo, até ao momento, quatro versões diferentes. Assim, de seguida, realiza-se a análise das diversas versões constitucionais, abordando não só as alterações, como as propostas realizadas (ainda que não logradas) e as posições de cada interveniente político, focando, naturalmente, os discursos de cada partido político, por contexto de intervenção, ou seja tanto na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional – CERC- como em Plenário.

Da primeira Constituição – A Assembleia Constituinte e aprovação de 1976

Comecemos por revisitar a primeira versão da Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976, por unanimidade, na Assembleia Constituinte. De referenciar que a proposta alusiva aos direitos e deveres fundamentais dos estrangeiros e apátridas (o actual artigo 15º), partiu do PPD (actual PPD/PSD) e do CDS-PP sendo que as propostas do PS, do PCP e do PRD, não contemplavam, nos seus textos originais, quaisquer referências quanto à inclusão do direito de voto aos imigrantes.

Tanto a proposta do CDS-PP como a do PPD eram eminentemente restritivas quanto à atribuição de direitos políticos (não especificados, contudo, quanto à sua forma) aos estrangeiros residentes em Portugal, sendo a proposta do Centro Democrático Social ainda mais restritiva do que a do seu par, Popular Democrata, ao garantir aos estrangeiros todos os direitos excepto os políticos, como em baixo enunciado¹⁰⁸:

ARTIGO 14º (Direitos dos estrangeiros e das pessoas colectivas)

1. Os direitos, liberdades e garantias do cidadão português são extensivos aos estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em Portugal.
2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, salvo o exercício de funções públicas de carácter predominantemente técnico, e os direitos públicos que se traduzam num encargo para o Estado ou outra entidade pública, salva a reciprocidade de vantagens concedidas aos Portugueses no país correspondente.

Da mesma forma, no projecto de Constituição do PPD, também, se restringe a possibilidade de participação política por parte dos estrangeiros residentes, sendo, porém, ressalvada a possibilidade de os estrangeiros residentes, provenientes dos Estados de Língua Portuguesa, serem equiparados aos portugueses, quanto ao exercício de tais direitos, através de tratados internacionais recíprocos (ou seja, que atribuam os mesmos direitos especificados na CRP e nas leis eleitorais aos emigrantes portugueses), como em baixo se apresenta¹⁰⁹:

ARTIGO 3.º

1. Constituem o povo todos os cidadãos portugueses residentes dentro ou fora do território de Portugal, cabendo à lei determinar como se adquire e como se perde a cidadania portuguesa.
2. Os estrangeiros que residam ou se encontrem em Portugal estão sujeitos à ordem jurídica portuguesa, mas não gozam de direitos políticos, salvo quanto ao exercício de funções públicas de carácter predominantemente técnico.
3. Sob reserva de igual tratamento em favor das Portugueses, os cidadãos dos Estados de língua portuguesa podem, mediante tratados internacionais, ser equiparados aos nacionais para o efeito do gozo de direitos políticos; o exercício de tais direitos, porém, só será

¹⁰⁸Segunda-Feira, 7 de Julho de 1975, Suplemento ao número 13, Projecto de Constituição Apresentado pelo Partido do Centro Democrático Social (CDS).

¹⁰⁹Quarta-Feira, 9 de Julho de 1975, Suplemento ao número 14, Projecto de Constituição Apresentado pelo Partido Popular Democrático (PPD).

permitido aos cidadãos desses Estados que tenham a sua residência principal e permanente em território português.

Não foram encontradas declarações de voto ou discussões no que diz respeito a estas mesmas propostas, dado que as mesmas foram levadas a cabo em comissões para a formulação da Constituição, onde os diversos projectos de Lei Fundamental foram sucessivamente harmonizados, para a construção daquela que viria a ser aprovada, por unanimidade, como a primeira Constituição da República Portuguesa. Ainda assim, é perceptível um crescente receio por parte dos deputados, sobretudo de esquerda (embora não lhe sejam totalmente alheios os partidos de direita), ao longo de diversos artigos do *Diário da República*, em relação à influência estrangeira, e a sua presença em Portugal.

A negociação do artigo 15 da CRP de 1976, com a sua ordem e formulação alterada, depois de incorporados elementos das propostas do CDS e do PPD, foi pacífica, tendo o documento da Lei Fundamental sido aprovado por unanimidade, em Plenário Geral, para contentamento dos deputados presentes (DAR, AC, nº132, de 02/04/76). Eis a formulação originária do artigo 15, da CRP, sobre os estrangeiros e apátridas:

ARTIGO 15.º - Estrangeiros e apátridas

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.
2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.
3. Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática.

A Constituição de 1976, através deste artigo, visava dotar os cidadãos estrangeiros¹¹⁰ dos mesmos direitos dos portugueses, excluindo os direitos políticos, que são, nesta versão, claramente separados da cidadania social, podendo, desta forma, falar-se em cidadania fragmentada (Carvalhais, 2006 e 2007). Porém, é de ressaltar o ponto 3 do artigo 15 no qual se abre a possibilidade de atribuir o direito de voto aos imigrantes, no caso de a sua proveniência nacional ser de um Estado de língua portuguesa, cumprida a cláusula de reciprocidade.

¹¹⁰ De acordo com a Declaração dos Direitos do Homem, 1948.

As Revisões Constitucionais

A 1ª Revisão Constitucional ocorre em 1982, tendo sido apresentado um projecto pela Aliança Democrática (AD) que visava a reformulação do nº3 do artigo 15¹¹¹, tentando substituir a expressão *língua portuguesa* pela expressão *países de expressão oficial portuguesa* (DAR II Série, RC nº99, de 02/06/82). Esta substituição suscitou dúvidas à Frente Republicana Socialista (FRS), ao PSD (DAR II Série, RC nº108, de 08/10/81) e ao PCP por, efectivamente, Cabo Verde não ser, na época, um país de língua oficial portuguesa¹¹², excluindo-se, com esta formulação, um grupo de indivíduos que poderia exercer o direito de voto. E, como referem, o deputado Sousa Tavares (PSD) “E nós evidentemente, queremos continuar a abranger Cabo Verde nesta expressão constitucional de interesses, de laços especiais de amizade e de cooperação” ou o deputado Almeida Santos (PS) “Julgo que no problema de "língua portuguesa" e "expressão oficial portuguesa" se pode também dar por adquirido, que há da parte de todos os partidos uma mesma intenção de abranger, o mais possível, os países de língua portuguesa. Portanto, é só uma questão de encontrar a fórmula mais adequada para que não fique ninguém de fora (digamos assim)” (DAR II Série, RC nº108, de 08/10/81). Apesar da aceitação por parte da CERC das alterações propostas pela AD, esta não passou a discussão em plenário, tendo sido abandonada, pelo que o artigo se manteve inalterado.

A possibilidade de conceder participação política a comunidades imigrantes tornou-se um assunto de maior relevância para o Partido Socialista quando, em 1989, a propósito da 2ª Revisão Constitucional propõe um aditamento ao artigo 15 da Constituição, com um nº4 nos seguintes termos:

ARTIGO 15, nº4 - A lei pode atribuir a estrangeiros, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral para eleição dos lugares dos órgãos das autarquias locais.

O PS considera que a proposta “uma vez entendida, toma-se tão forte a razão que lhe subjaz que decerto não poderá haver resistência à sua aprovação” apresentando a sua lógica: “pensamos que era importante introduzir no texto constitucional esta possibilidade de os cidadãos estrangeiros residentes no território nacional terem capacidade eleitoral nas eleições para os titulares dos órgãos das autarquias locais, atendendo ao regime jurídico que permite a fixação de residência no território nacional e justifica o enraizamento desses cidadãos no domínio das comunidades locais em que se inserem, para além da justeza que assiste a também terem voz na designação dos titulares dos órgãos autárquicos” (...) uma medida de entrosamento dos cidadãos estrangeiros residentes permanentemente em Portugal”. Ou seja, pelas nossas palavras, o PS entende a possibilidade de conceder capacidade eleitoral a estrangeiros, ao nível

¹¹¹ De referenciar a existência de duas outras alterações a expressões linguísticas neste artigo que, no entanto, não são analisadas por não terem efeitos no sufrágio mas sim na inclusão de imigrantes na função pública.

¹¹² A língua oficial era o Crioulo, na época.

autárquico, como uma ferramenta no sentido de uma maior integração destes indivíduos nas comunidades locais. Por seu turno, o PS refere, também, que tal iria ao encontro do estabelecido pela Constituição do Brasil, muito embora o deputado Almeida Santos, a título pessoal, tenha recomendado “prudência” nesta matéria uma vez que “fazer esse "bonito" relativamente a uma espécie de mãe-pátria originária que tem apenas 10 milhões de habitantes, é fácil. Agora um país de 10 milhões de habitantes, que tem os problemas populacionais que nós temos, fazer o mesmo em relação a um país de 150 milhões de habitantes, que pode ter a qualquer momento uma crise grave na sua vida - e imaginemos o que pode acontecer no dia em que isso suceder -, parece-me uma questão que requer muita paciência” (DAR II Série, RC nº59, de 29/10/88). Como mote à defesa da sua proposta, o PS acrescenta, ainda, que esta discussão está a ser levada a cabo a nível europeu referindo mesmo que “o Parlamento Europeu tem sido confrontado por diversas vezes com esta questão e existem mesmo penderes de apreciação projectos de resolução que prevêm, pura e simplesmente, a consagração em todos os países da Comunidade deste direito aos cidadãos dos Estados membros da CEE, no sentido de poderem votar e ser eleitos para os órgãos das autarquias locais” (Vitorino A., DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88).

Quanto à questão da reciprocidade, o PS apesar de propor que tal cláusula esteja subordinada à existência de acordos bilaterais admite que “a tendência seja para que não se requeira essa condição de reciprocidade”. Fá-lo por considerar “um texto legitimador de reivindicação paralela, a ser feita junto de outros Estados das Comunidades por parte das comunidades emigrantes portuguesas”, sendo este um “objectivo (o de poderem participar mais intensamente na vida colectiva dos países de acolhimento) desde há muito ambicionado pelos emigrantes portugueses. Assim, “o facto de a Constituição Portuguesa consagrar um normativo deste género reforçaria e legitimaria essa reivindicação dos nossos emigrantes, que, aliás, nos parece ser justa”. Por contraste, Os Verdes questionam se o dispositivo da reciprocidade não será “um handicap que, de qualquer modo, iria travar as justas aspirações dos emigrantes portugueses integrados em várias comunidades na Europa. Ou seja, não funcionará ao contrário da intenção manifestada?” (Pombo, H., Os Verdes, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88) a que o deputado António Vitorino responde “(...) salvo melhor opinião, o facto de não se exigir a reciprocidade não constituiria em si, e não por si, nenhum reforço dessas justas aspirações, porquanto a circunstância de se definir logo à partida e em termos unilaterais por parte do Estado Português na Constituição a disponibilidade para aceitar um tal princípio é que reforça precisamente essas aspirações e essa reivindicação dos emigrantes portugueses” (Vitorino, A., PS, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88) e o deputado Almeida Santos (PS) acrescenta que “deveríamos colocar toda a ênfase na reciprocidade. Isto é, que não podemos deixá-la cair pela razão simples de que, sendo Portugal um país de emigração e não de imigração, os estrangeiros são muito poucos no território nacional. Como é óbvio, não há entre nós muitos

imigrantes estrangeiros, pelo que, tendo Portugal muitos emigrantes no exterior só podemos ganhar com o "negócio". (Entre aspas, como é óbvio.) De facto, temos 3 ou 4 milhões de cidadãos no exterior que ganharão o direito de votar e, em troca, muito poucos estrangeiros ganharão igual direito em regime de reciprocidade. Portanto, a reciprocidade é um tópico fundamental da razão de ser deste dispositivo" (Santos, A., PS, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88).

Este aditamento à Constituição, introduzindo pela primeira vez a possibilidade de estrangeiros em Portugal participarem nas eleições autárquicas, em condições de reciprocidade, foi alvo de alguma controvérsia por parte dos restantes partidos políticos na CERC.

Enquanto o PSD afirma não ter "uma posição preconceituosa", dando inclusive o exemplo de França em que "já existe um dispositivo legal similar, embora abrangendo só a capacidade eleitoral activa", pelo que estão "abertos a discutir este ponto de vista do PS" (Macedo e Silva, M., PSD, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88), referindo que "o n.º 4 do artigo 15.º tem uma redacção prudente, no sentido de remeter para a lei a atribuição da capacidade eleitoral de estrangeiros (...) podendo vir a consagrar critérios de residência e tipos de capacidade eleitoral (Esteves, A., PSD, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88), tendo mais tarde afirmado a sua intenção de votar favoravelmente, já os Verdes e o PCP oferecem grande resistência a esta possibilidade.

Quanto aos Verdes, a dúvida suscitada referia-se a precisar, por um lado, "o que é que se entende por capacidade eleitoral? Entender-se-á capacidade eleitoral nos dois sentidos, ou seja, eleger e ser eleito?" e, por outro, que "espécie de estrangeiros é que seria abrangida por esse normativo?" (Pombo, H., Os Verdes, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88). O PS esclarece que a capacidade eleitoral sem qualificativos comporta por si, em termos genéricos e definitórios, a capacidade eleitoral activa e passiva nos termos a definir pelo legislador ordinário. Quanto aos estrangeiros abrangidos, o PS alega "que o primeiro pormenor é o de que a lei pode atribuir "a estrangeiros " e não "aos estrangeiros" e, portanto, pode discriminar alguns de entre os estrangeiros (Santos, A., PS, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88), sendo que "a definição dos contornos desta possibilidade seria sempre remetida para a lei específica, e aí radica a razão de não termos avançado desde logo com uma definição mais rigorosa do que é que se entende por estrangeiros. Posso até adiantar-lhe, a título pessoal, que entendo que os estrangeiros a quem poderia ser concedida desde já capacidade eleitoral seriam os residentes no território nacional portadores de bilhete de identidade de cidadão estrangeiro oriundos dos países da CEE, e, portanto, observando as regras vigentes de fixação de residência em Portugal previstas na lei. Exigir-se-ia sempre uma fixação no território e uma certa familiaridade com os problemas que são colocados numa eleição deste âmbito (Vitorino, A., PS, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88).

O PCP, representado pelo deputado José Magalhães é, ainda, mais contundente nas críticas à proposta do PS alegando que, “embora não queira fazer nesta sede grande chauvinismo nem uma apóstrofe anticosmopolita (...) o nosso direito eleitoral nessa parte tem aqui uma margem nacional que deveria ser bastante preservada, para que possamos continuar a ser nós mais ou menos a determinar o destino das coisas” (Magalhães, J., PCP, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88). Este receio em relação à influência dos estrangeiros na vida colectiva de Portugal é rebatido pelo PS que argumenta que tal “é mais aparente do que real. De facto, não vejo a população dessa cidade a votar no "Manolo" do lado de lá, isto é, de Ayamonte. Aliás, a verdade é que seria preciso que se concebesse que do lado de cá havia uma tal espanholização no eleitorado português ou existiam tantos espanhóis nessa zona que surgiria o risco de se eleger um deputado espanhol. No entanto, como a lei não vincula necessariamente a consagração da capacidade eleitoral activa e passiva, bastaria o legislador ordinário só consagrar a primeira para esse risco desaparecer. (...) Não parece que o risco efectivo seja tão grande que devamos desconfiar a esse ponto quer do legislador português - que se não presume estúpido nem insensato- quer do eleitorado português, que não é de modo nenhum antipatriota” (Santos, A., PS, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88).

Da mesma forma, foram apresentadas em Comissão, outras três propostas de alteração do artigo 15, pelo CDS e pela ID¹¹³ e uma pela CERC, para a substituição do nº3.

A ID pretendia substituir a expressão “países de língua portuguesa” pela expressão “países de língua oficial portuguesa”, retomando um tópico discutido na anterior revisão constitucional. Nas palavras de Raul Castro (ID) “A expressão correcta e legítima não é a que consta actualmente do texto da Constituição, ou seja, a expressão "países de língua portuguesa", mas sim "países de língua oficial portuguesa". E porquê? Porque, naturalmente, isto diz respeito em particular, como é sabido, aos novos países africanos, os quais têm uma língua própria. Simplesmente, eles adoptaram como língua oficial a portuguesa, o que não significa que deixem de ter a sua língua própria” (DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88). Ainda que tenha sido aprovada esta proposta em sede da CERC, posteriormente houve alteração de voto por parte do PS e PSD que alegaram, respectivamente, que “após uma segunda reflexão mais ponderada, (...) entendemos que a expressão mais rica, mais abrangente, com raízes históricas e aquela que, no fundo, nunca suscitou qualquer dúvida interpretativa de aplicação da Constituição é a (...) a expressão «língua portuguesa». Por isso, manifestamos a indisponibilidade de alterarmos essa expressão na Constituição” (Vitorino, A., PS) e “as maiores reservas a este aditamento do qualificativo «oficial», que é muito redutor” (Roseta, P., PSD). O CDS não deu na CERC voto favorável a esta proposta e no plenário continua a opor-se porque entendem “que este qualificativo é também redutor e pode ter um significado deturpador no que respeita ao contexto

¹¹³ Associação de Intervenção Democrática”, que resultou da cisão do MDP e que elegeu dois deputados independentes através da CDU, na eleição anterior a esta RC.

das relações com os países de língua portuguesa. Pode ter o sentido de uma intenção de pressão que, efectivamente, não queremos situar nesse contexto” (Brito, de N., CDS). O PCP, por seu turno, sugere adiar-se a discussão, uma vez que ainda não se chegou “à expressão exacta” (Magalhães, J., PCP)¹¹⁴.

A proposta do CDS pretendia deixar de restringir o acesso aos cargos nas Forças Armadas e na diplomacia, propondo a eliminação dessa referência no nº 3 do artigo 15 da CRP. Esta posição é defendida pelo CDS para “salvaguardar uma questão de reciprocidade. (...) Em relação ao que foi consagrado em alguns países de língua oficial portuguesa, não queremos limitar efectivamente o acesso às Forças Armadas e à carreira diplomática” (Nogueira de Brito, CDS, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88). O PCP, por seu turno, considera que “as propostas do CDS nesta matéria são as mais radicais - radicais num sentido que entendo negativo” (José Magalhães, PCP, DAR II Série, RC nº5, de 30/03/88). Esta proposta do CDS foi rejeitada, com a oposição do PSD, PS, PCP e ID, sendo apontado como principal motivo, pelos deputados, a falta de esclarecimento prestado sobre a irrestrição de acesso a determinados cargos públicos, por parte do partido político proponente.

Manuela Aguiar (PSD) apresenta, então, uma nova proposta de alteração ao nº3 do artigo 15, que reúne apoiantes em vários partidos e segue para discussão plenária, em que se acrescenta “aos cidadãos de países de língua portuguesa” a questão da “residência permanente” e se especifica a que cargos os estrangeiros estão excluídos, como apresentado em baixo:

ARTIGO 15, nº3 - Aos cidadãos de países de língua portuguesa com residência permanente em Portugal podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, exceptuando o acesso ao serviço nas forcas armadas, a carreira diplomática e aos cargos seguintes:

- a) Presidente da República,
- b) Presidente da Assembleia da República,
- c) Primeiro-Ministro,
- d) Presidente de outros órgãos de soberania,
- e) Presidente de órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas.

Esta proposta pretendia que a Constituição abrisse “a nível dos próprios órgãos de soberania, ao mais alto nível e em condições de reciprocidade, o caminho à participação política na vida societal dos cidadãos daquelas nações a que nos unem indestrutíveis laços de história, de cultura, de língua, de sangue, razão de ser de uma singular e autêntica fraternidade, concretamente vivida pelos indivíduos” (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC nº64, de 15/04/89), indo ao encontro do que havia sido estabelecido na Constituição brasileira em relação aos portugueses. Aliás, ao longo do debate, a própria proponente sugere que se reformule a

¹¹⁴ Todas estas citações encontram-se disponíveis na seguinte referência: DAR II Série, RC, nº64, de 15/04/89

proposta com a introdução de uma menção específica aos “brasileiros e aos demais cidadãos de língua portuguesa”, o que gerou uma enorme contestação nos diferentes quadrantes partidários resumida nas seguintes declarações: “Porque esta referência expressa à República Federativa do Brasil quando, na economia da Constituição, se fala sempre, genericamente, em países de língua portuguesa? Não acha que, no mínimo é pouco diplomático relativamente aos países africanos de língua oficial portuguesa?” (Almeida Santos, PS) e “Eu próprio subscrevi esta proposta mas, sem prejuízo disso, gostaria que V. Ex.^a reflectisse sobre a conveniência de não individualizar a República Federativa do Brasil no texto (...) parece-me que essa “hierarquia” será inconveniente” (Nogueira de Brito, CDS).

Não obstante, a discussão foi todavia mais demorada no que toca à determinação dos cargos a que os cidadãos de países de língua portuguesa com residência permanente não podem ter acesso. Aqui cabe destacar algumas das contradições identificadas por diversos deputados, como “falou em « (...) presidente de outros órgãos de soberania (...)». Portanto, desde já dá por resolvido que cada tribunal é um órgão de soberania porque, de contrário, não se justificava a alusão a um órgão de soberania no plural. Ora, quem é o «presidente do órgão de soberania»? Cada juiz que preside a um tribunal é presidente de um órgão de soberania? Ou, por exemplo, fica excluído o presidente dos presidentes, isto é, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça ou o do Conselho Superior da Magistratura? Ter-se-á pensado que, apesar de tudo, nesta formulação se abre a porta a que o vice Primeiro-Ministro esteja excluído, bem como o Procurador-Geral da República, o Governador do Banco de Portugal, o Presidente do Tribunal de Contas. Ora, se se incluem estas altas figuras, então porque se excluem os presidentes dos Governos Regionais?” ressalvado por Almeida Santos (PS) ou “a Sr.^a Deputada propõe que os brasileiros e outros cidadãos de países onde se fale a língua portuguesa não possam integrar as nossas Forças Armadas. Então, por que razão podem ser ministros da Defesa? Também propõe que aqueles não possam ser integrados na carreira diplomática. Mas, então, por que razão hão-de poder ser ministros dos negócios estrangeiros?” suscitado por Herculano Pombo (Os Verdes) ou, como notou Raúl Castro (Independente), a proposta excluir os imigrantes do acesso a cargos nas forças armadas mas puderem aceder ao cargo de Ministro da Defesa. O PCP opõe-se a esta proposta com base nas consequências do seu alcance, ou seja, o facto de tal “alargamento implicar o acesso a diversos órgãos de soberania” por parte de todos os cidadãos de países de língua portuguesa merecia a obrigatoriedade de “fazermos uma projecção das consequências se, porventura, fosse atingida uma grande elevação do número de cidadãos com residência permanente em Portugal que desejassem exercer esse direito conferido pela Constituição da República Portuguesa” (Magalhães J., PCP, DAR II Série, RC n°64, de 15/04/89).

De resto, a proposta de Aguiar reuniu pouco consenso político, sendo que a maioria das bancadas decidiu abster-se da votação desta proposta, não tendo obtido a maioria de dois terços

necessária. De notar, que o CDS ao ter subscrito esta proposta retirou a sua própria proposta de alteração ao n.º 3 do artigo 15.

Todavia, fruto das discussões dentro e fora da CERC¹¹⁵, foi levada a plenário uma proposta da Comissão para alterar o n.º3 do artigo 15, fundamentado na necessidade de maior especificação das restrições de acesso aos cargos políticos, limitando a restrição de acesso aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas e não a todos os órgãos das regiões autónomas. Eis a formulação do n.º 3, do artigo 15 da CRP proposta e aprovada por unanimidade:

ARTIGO 15, n.º3 - Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática¹¹⁶.

A proposta do PS quanto ao n.º4, relativo à possibilidade de os estrangeiros residentes participarem nas eleições autárquicas, desde que cumprida a reciprocidade, foi retirada sendo substituída por uma proposta da própria Comissão, que acabou por seguir para aprovação em plenário, com a seguinte formulação:

ARTIGO 15, n.º4 - A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

Notem-se as principais diferenças deste “texto afinado” (nas palavras do PCP) em relação à proposta inicialmente apresentada pelo PS: a introdução do requisito da residência (de forma a evitar que nomeadamente turistas pudessem participar nas eleições portuguesas), fruto de uma preocupação e sugestão do PCP, através de José Magalhães) e a substituição de “eleição dos lugares” por “eleição dos titulares” e “dos órgãos” para “de órgãos”¹¹⁷ (“com o intuito de obedecer aos requisitos de plasticidade, (...) permitindo matizar, abrangendo desde todas até só

¹¹⁵ Recorde-se que não é possível referenciar a mudança de atitude com base em acordos em subcomissão, extra-comissão e plenário.

¹¹⁶ Esta era a versão original que foi substituída: “Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática”.

¹¹⁷ O argumento do PCP (através de José Magalhães) terá sido o seguinte: “Aqui, a reflexão comunitária aponta para que só seja abrangido o primeiro nível da organização político-administrativa dos Estados membros e, mesmo em relação a este primeiro nível, aponta-se para a possibilidade de restrições em relação a certos tipos de cargos (em função não da sua própria natureza mas da sua eventual conexão com funções de soberania). É assim, por exemplo, que se propõe que o exercício de certos poderes públicos, designadamente a participação em certos órgãos responsáveis pela definição de políticas nacionais, fique vedado àqueles estrangeiros que venham a beneficiar deste mecanismo de alargamento.” (DAR II Série, RC n.º71, de 02/02/89).

algumas das autarquias (...) e para permitir excluir as regiões administrativas”¹¹⁸, também produto de uma preocupação levantada pelo PCP e que reuniu a aprovação do PSD, PS e ID.

Este artigo foi aprovado de forma unânime e congratulado pelas diferenças forças políticas com assento parlamentar, como ilustram as suas intervenções em plenário:

- António Vitorino (PS) – “Trata-se, pois, de uma alteração constitucional muito relevante, sobretudo na óptica da defesa dos direitos de participação política dos emigrantes portugueses nos países de acolhimento, em especial nos países das comunidades europeias, e que até cronologicamente coincide com uma directiva recentemente aprovada e conhece a natureza de país de acolhimento ao próprio Estado português e aqueles estrangeiros que residem em Portugal são assim chamados a participar”;
- Carlos Encarnação (PSD) – “Em relação à proposta apresentada para o n.º 4 do artigo 15.º, devo dizer que o PSD se congratula com ela, principalmente porque, para além de representar uma dependência que já se verifica nos países comunitários, ela representa também para nós alguma coisa de muito importante, que é um incentivo para a integração dos emigrados portugueses nas comunidades de residência em regime de reciprocidade. É principalmente isto que me leva a louvar na proposta conjunta da CERC e que leva o Grupo Parlamentar do PSD a dar o seu total apoio a esta proposta que vem da comissão”.
- José Magalhães (PCP) – “O Grupo Parlamentar do PCP adere totalmente ao texto cuja sugestão de aprovação foi feita pela Comissão Eventual para a Revisão Constitucional no que se refere ao n.º 4 do artigo 15.º da Constituição. (...) No caso concreto, as actas da comissão demonstrarão que o PCP contribuiu muito activamente para que este preceito tivesse a redacção que tenderá a ter se obtiver aqui o consenso que obteve na comissão. A proposta originária do PS tinha um conteúdo diferente, como qualquer pessoa pode observar. (...) Em todo o caso, o que este texto propõe é, equilibradamente, a concessão do direito de voto a residentes estrangeiros em determinadas condições e para certo tipo de eleições autárquicas em condições a determinar pelo legislador ordinário. Estamos, pois adiantados em relação ao texto aprovado em outros países comunitários que já concedem o direito de voto nestes termos. É que, ao contrário

¹¹⁸ Para uma mais completa análise, fica, uma vez mais, a citação completa de José Magalhães: “(...) É evidente que a plasticidade, flexibilidade, preocupação de não conflitualidade e todos os demais aspectos que o Sr. Deputado António Vitorino atribuiu à fórmula proposta pelo PS têm sido objecto de estudo por parte do Grupo Parlamentar do PCP. E é evidente que, como resultou do debate e resulta, mais uma vez, das observações do Sr. Deputado António Vitorino, a flexibilidade pode ser maior ou menor. Por exemplo: se fosse proposto um texto que rezasse “a lei pode atribuir a estrangeiros residentes”, essa qualificação seria útil e suponho que não sairia das preocupações que o Sr. Deputado António Vitorino enunciou. (...) A margem de manobra concedida ao legislador ordinário com o qualificativo “residentes” e sem o qualificativo “residentes” é, apesar de tudo, como V. Exa. facilmente reconhecerá, diferente e qualificar mais restritivamente os estrangeiros que poderão beneficiar desta atribuição de capacidade - isso implicaria a adição de um adjetivo, uma qualificação: “residentes”. (DAR II Série, RC n.º71, de 02/02/89).

desses países, o texto para que se aponta aqui não se refere apenas aos estrangeiros oriundos das comunidades; esta norma aplica-se a outros estrangeiros, mesmo que não sejam membros de países que fazem parte das comunidades europeias. É portanto sob o signo de um grande avanço que esta disposição se inscreverá no texto da Constituição da República.

- Nogueira de Brito (CDS): Gostaria de dizer que aderimos à proposta apresentada por esse partido e que a votaremos favoravelmente.

Assim, pela primeira vez, é mencionada na Lei Fundamental a capacidade eleitoral dos estrangeiros, apontando-se, desde logo, a sua circunscrição ao nível das eleições autárquicas. Passamos, desta forma, de uma formulação vaga em que se atribuía a um grupo muito específico de estrangeiros (os de países de língua portuguesa) outros direitos não conferidos à maioria dos imigrantes em Portugal, para a concretização específica de um desses direitos – a possibilidade de participarem nas eleições locais, muito embora, tal abertura fosse já prevista no nº3 do artigo 15 (como nota o Prof. Jorge Miranda, DAR II Série, RC nº8, de 16/10/92). Ao não ser mencionando, de forma explícita a possibilidade de votarem e serem eleitos, a Constituição deixa em aberto a questão da capacidade eleitoral, permitindo, em abstrato, a sua dupla faceta – activa e passiva – desde que posteriormente decidida pelas leis ordinárias e pelos acordos internacionais. Note-se, também, que este direito não está circunscrito apenas ao grupo de estrangeiros de língua portuguesa (privilegiado, por exemplo, no que toca ao acesso a cargos públicos) para se aplicar a todos os estrangeiros residentes, desde que em condições de reciprocidade.

Novas alterações ocorrem na CRP, com a terceira revisão constitucional em 1992, quando, na abertura das sessões da CERC, é apresentada uma proposta de alteração do PS ao nº 4, especificando-se que, nas eleições autárquicas, a capacidade eleitoral é activa e passiva, e aditado um nº5 para menção à possibilidade, estabelecida pelo Tratado de Maastricht, de os cidadãos comunitários participarem nas eleições para o Parlamento Europeu enquanto residentes de um Estado-Membro que não o da sua nacionalidade, como segue em baixo:

ARTIGO 15, nº4 - A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

ARTIGO 15, nº5 - A lei pode ainda atribuir aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

Note-se a ausência da menção à exigência da reciprocidade nas eleições para o Parlamento Europeu, por o PS considerar “evidente que a lei não atribuirá a ninguém mais do

que a cidadãos das Comunidades e da futura União Europeia o direito de intervenção nas eleições para o Parlamento Europeu e é evidente que o fará sempre em condições de reciprocidade” (Magalhães, J., PS, DAR II Série, RC nº10, de 22/10/92). Nesta linha, também o PCP considerou redundante mencioná-la de forma explícita porque tal está pressuposta nos tratados europeus.

Por seu turno, o PSD apresenta, também, uma proposta em relação ao mesmo artigo, que para além de pretender alterar a expressão “de” órgãos para “dos” órgãos, adita e alarga os direitos eleitorais a estrangeiros residentes nas eleições para o Parlamento Europeu, assinalando a exigência da reciprocidade. Eis a proposta do PSD:

ARTIGO 15, nº4 - A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais e dos Deputados ao Parlamento Europeu.

Em relação à alteração da expressão “de” para dos “órgãos”, há críticas por parte do PS defendendo a sua própria proposta (anteriormente apresentada) argumentando que esta “reproduz rigorosamente o texto constitucional actual, aprovado na segunda revisão constitucional, que teve o cuidado de utilizar a expressão “para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais” e não “para a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais” e “é precisamente na diferença entre “dos” e “de” que reside a flexibilidade introduzida na segunda revisão constitucional. É útil que seja preservada, pois permite ao Estado Português cumprir, na medida necessária, aquilo que decorra de eventuais vinculações internacionais” (Magalhães, J., DAR II Série -RC nº 10, de 22/10/92). Por outras palavras, esta diferença é importante para compreender o que não é imposto pela lei constitucional, ou seja, que sejam todos os órgãos das autarquias locais. Assim, mesmo que no futuro se viesse a entender as regiões administrativas como autarquias locais, a lei ordinária poderia salvaguardar essa situação.

Tendo sido votada primeiro a proposta do PS ao artigo 15, nº4, em CERC, onde obteve aprovação (com votos favoráveis do PS, PSD, PCP e PSN, abstendo-se o CDS, prejudicando, dessa forma, a proposta do PSD), a proposta do PSD caiu, não valendo a pena votá-la. Por esta razão, o PSD decide subscrever conjuntamente com o PS a alteração ao nº4 do artigo 15 para votação em plenário, seguindo na íntegra a versão proposta pelo PS. Submetida à votação, obteve a maioria de dois terços necessária, não se tendo registado nenhum voto contra e apenas 5 abstenções (4 do CDS e 1 do PSN).

Por seu turno, uma vez que a que a proposta do PSD foi desdobrada na redacção do PS no n.º 4 e no n.º 5, e este não viu sequer votada a sua proposta, o PSD aliou-se ao PS subscrevendo conjuntamente o aditamento do nº5 (realçando-se somente a questão da reciprocidade face à versão original do PS) nos seguintes termos:

ARTIGO 15, nº5 - A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

Esta proposta tinha como principal objetivo actualizar e harmonizar a Constituição Portuguesa, dotando-a da redacção adequada à integração europeia, através da concessão explícita de direitos políticos a cidadãos imigrantes da zona comunitária nas eleições para o Parlamento Europeu (uma vez que para as autárquicas tal já era possível havendo reciprocidade), preparando-os para a participação política, local e internacional, no contexto de uma sociedade portuguesa e europeia. Esta alteração veio, como afirmaram os deputados ao longo das discussões, oficializar a participação política imigrante proveniente da UE, visto que esta, ao abrigo do Tratado de Maastricht, já era possível.

Submetida à votação em plenário, obteve a maioria de dois terços necessária, registando-se votos a favor do PSD e do PS e abstenções do PCP, do, CDS, d'Os Verdes e do PSN. A razão da abstenção do PCP e do CDS-PP é a mesma – a da não concordância com a atribuição de capacidade eleitoral passiva aos cidadãos comunitários. Nas palavras dos próprios, o PP considerou “inconveniente (essa possibilidade) no momento em que, um pouco por toda a Europa, se introduzem limitações à capacidade eleitoral passiva em matéria de autarquias locais. (Brito, N., CDS, DAR II Série, - RC nº 14, de 18/11/92) e o PCP declarou que “embora estejamos inteiramente de acordo com a concessão de direito de voto para o Parlamento Europeu aos nacionais dos países da Comunidade de acordo com o país em que residem, não consideramos positiva a concessão de capacidade eleitoral passiva a estrangeiros, já que entendemos a representação parlamentar no Parlamento Europeu como uma representação nacional” (Teixeira, O., PCP, DAR I Série nº 14, de 18/11/92). Foram algumas as manifestações de aplauso a esta consagração, como denotam as intervenções das bancadas parlamentares do PS e PSD:

- PS – “Regozijamo-nos a este propósito com a consagração constitucional expressa da primeira manifestação visível de uma «cidadania europeia», porque sempre defendemos que a Europa não deveria reduzir-se a um espaço de liberdades privadas, tinha antes de ser também um espaço de comum participação cívica, uma Europa de cidadãos. (...) A construção europeia que preconizámos e preconizamos que fique constitucionalmente credenciada é uma realização de democracia e não de burocracia - uma realização de mais democracia, de mais cidadania, de mais elevada protecção dos direitos individuais e sociais e das garantias de participação cívica. E também de projecção da democracia: num mundo em procura, à Europa deve caber um papel de promoção do modelo democrático e de defesa dos direitos humanos” (Costa, A. DAR I Série nº 14, de 18/11/92);

- PSD – “Esta matéria das alterações ao artigo 15.º prende-se com a cidadania europeia que, ao contrário do que alguns tem referido, não é um esbater das cidadanias próprias dos cidadãos de cada Estado que compõem a Comunidade Europeia mas, sim, um acrescer de uma participação desse todo, que é a Comunidade, que tende para a união europeia” (Silva, G., DAR I Série nº 14, de 18/11/92).

Destino similar teve a proposta de alteração à epígrafe do art.15, passando de “Estrangeiros e apátridas” para “Estrangeiros e apátridas, cidadania europeia”, aprovada em plenário, com votos a favor do PS e PSD e abstenção dos restantes partidos com assento parlamentar (DAR I Série nº 14, de 18/11/92).

Em 1997, ocorre a quarta revisão constitucional, de cariz ordinário, tendo sido apresentadas cinco propostas de alteração ao artigo 15, pel’ Os Verdes, pelo PCP, por deputados de várias bancadas e outra pelo PS.

A proposta do partido Os Verdes¹¹⁹ pretendia alterar o nº 1 do art.15, quanto aos direitos e deveres dos estrangeiros, introduzindo a menção específica aos cidadãos oriundos de países de língua portuguesa, como apresentado em baixo:

ARTIGO 15, nº1 - Os estrangeiros, designadamente os cidadãos dos países de língua portuguesa, e os apátridas, que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.

Esta proposta não recolheu o apoio das restantes forças parlamentares (PS, PSD e PCP, nomeadamente) por considerarem que o nº1, como existia, desde a sua formulação de 1976, regulamentava, de forma eficiente, este regime de integração dos imigrantes na vida civil portuguesa, não havendo necessidade de enfatizar um grupo específico de estrangeiros¹²⁰.

Os Verdes apresentam, ainda, uma segunda proposta, visando conferir automaticamente aos cidadãos de língua portuguesa o direito à participação eleitoral a nível local, terminando com a cláusula de reciprocidade, mantendo a concessão a outros estrangeiros residentes esse direito eleitoral, exigindo reciprocidade. Assim é levada a discussão a alteração ao nº 4 do artigo 15 da CRP, nos seguintes termos:

ARTIGO 15, nº 4 - Os cidadãos dos países de língua portuguesa residentes no território nacional têm capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

¹¹⁹ Carece de defesa argumentativa pela ausência representativa deste partido na CERC, pelo que a análise documental apenas nos permitiu analisar os argumentos dos restantes partidos.

¹²⁰ Como notam os deputados José Magalhães, do PS – “não vemos uma enorme vantagem em proceder a uma cirurgia reconstrutiva de algo cujo conteúdo normativo é já o mesmo desde há muitos anos”) e o deputado Marques Guedes, do PSD – “neste contexto não vemos que a ênfase resulte, dado que não há nenhum tratamento especial nem nenhuma chamada especial de atenção” (DAR II Série, RC, nº17 de 05/09/96).

Por contraste, o PSD opõe-se, em primeiro lugar, por esta não apresentar qualquer pré-requisito temporal quanto ao acesso a estes direitos e por implicar a perda da cláusula de reciprocidade (considerados como um “salto demasiado imprudente”) e por, em segundo lugar, se dar destaque aos cidadãos de língua portuguesa, diferenciando-os dos restantes neste aspecto em concreto. Também na linha de oposição à proposta d’Os Verdes, o PS chega mesmo a aludir a hipótese de se tratar de um “lapso”, não havendo justificação para a remissão da reciprocidade.

Uma outra proposta foi colocada pelo PCP para alterar o nº3 do artigo 15, introduzindo a possibilidade de aos cidadãos da CPLP serem concedidas especiais condições de acesso e permanência em Portugal, com a seguinte formatação:

ARTIGO 15, nº3 - Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser concedidas especiais condições de acesso e permanência em Portugal, bem como atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática.

Desta forma, o PCP aproveita a menção, constante desde a versão da Lei Fundamental de 1976, à possibilidade de os estrangeiros de países de língua portuguesa poderem receber direitos não conferidos aos restantes estrangeiros, propondo a introdução de “podem ser concedidas especiais condições de acesso e permanência em Portugal” a este grupo específico. À luz do entendimento do PCP, esta seria uma forma de solucionar problemas de relações externas, como a emissão de vistos, e contrariar a vigente “política de restrição do acesso e permanência de estrangeiros em Portugal que não tem em conta critérios que devem ser seguidos por Portugal no seu relacionamento com outros países”, estando de acordo com a “supressão de vistos relativamente a cidadãos de muitos países” (Filipe, A., DAR II Série, RC, nº17 de 05/09/96), muito embora o deputado desta bancada tenha dado o exemplo do tratamento diferenciado, pela positiva, a estes cidadãos no processo de regularização extraordinário em marcha.

Esta proposta foi muito brevemente discutida, sendo contraposta pelo PS e pelo PSD, ao afirmarem que a redação da época era suficientemente clara, e abria a possibilidade de se conferir, em lei ordinária, esse mesmo tratamento diferenciado com o qual estas forças partidárias estão totalmente de acordo. Não obstante tal posicionamento, aqui cabe destacar que tal parece ser um passo de gigante em relação à versão originária, passando de uma formulação ampla de direitos especiais, para algo muito concreto e relevante com significativas implicações à partida na lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em Portugal.

Assim, as propostas d' Os Verdes e do PCP foram rejeitadas em CERC, pelo PS, PSD e CDS, sendo que os partidos proponentes votaram sempre nas suas próprias propostas, abstendo-se nas restantes (PEV absteve-se na proposta do PCP e vice-versa).

Não obstante as indicações obtidas através da não aprovação das propostas, o PCP decide submeter à discussão em plenário a sua proposta:

ARTIGO 15, nº 3 - Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser concedidas especiais condições de acesso e permanência em Portugal.

Esta proposta foi apresentada à discussão em plenário, sem merecer grande destaque. Note-se, contudo, a declaração de voto enviada à Mesa pela Deputada do PS, Maria Celeste Correia, afirmando: “Congratulo-me com esta proposta de aditamento de possibilidade de discriminação positiva no que respeita aos fluxos migratórios oriundos dos países lusófonos. (...) Entendo que os povos de uma comunidade que se deseja que seja forte e que se deseja reforçar devem ser tratados de forma diversa, de forma mais positiva que quaisquer outros povos. (...) Esta adenda/alteração admite-se poder vir a reforçar a CPLP e por isso mesmo entendo que merece ser apoiada”. Submetidas a votações em Assembleia, a proposta do PCP foi rejeitada, tendo-se registado votos a favor do CDS-PP, do PCP e de Os Verdes, votos contra do PSD e a abstenção do PS.

De resto, grande parte da discussão na Assembleia da República é dedicada a duas novas propostas de alteração ao nº3 do artigo 15. Uma é da iniciativa de deputados de todas as bancadas parlamentares (apresentada e defendida, sobretudo, pela deputada Manuela Aguiar do PSD) e outra, bastante posterior no tempo, é da responsabilidade do PS.

Quanto à proposta subscrita por todas as forças políticas com assento parlamentar (designada por 6-P), é levado a debate a possibilidade de conceder aos cidadãos de língua portuguesa, com residência permanente em Portugal, direitos acrescidos face aos restantes estrangeiros. A proposta sugere que a este grupo de estrangeiros, destacando e mencionando particularmente os cidadãos brasileiros (fruto de se querer retribuir a consagração na Constituição Brasileira de tais direitos aos portugueses¹²¹), sejam reconhecidos os mesmos direitos dos cidadãos portugueses, desde que asseguradas as condições de reciprocidade e observadas as condições internacionais, excepto o acesso a cargos específicos – forças Armadas, carreira diplomática, Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e Presidente do Tribunal Constitucional, - deixando cair a menção específica ao não acesso aos “titulares de órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas”. Propunha-se dar a possibilidade a estes

¹²¹ Nas palavras de Manuela Aguiar, do PSD, “o que agora se nos pede é um minus, um aperfeiçoamento, apenas um passo em frente num caminho aberto, embora um passo com enorme carga simbólica. Convém lembrar aos que julgam ousada a nossa proposta que ela mais não é do que a reprodução daquela que, há quase uma década, os constituintes brasileiros souberam ousar antes de nós - além do mais votando-a por unanimidade.” (DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97)

cidadãos acederem a variados cargos, nomeadamente membros do Governo¹²², presidente dos governos das regiões autónomas, Conselheiro de Estado, Deputado à Assembleia da República, membro do Conselho Superior de Defesa Nacional, e Magistrado. Este dispositivo ia no sentido da consagração de uma plena cidadania da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), ao prever a plena igualdade de direitos entre os portugueses e os cidadãos oriundos de países de língua portuguesa, como demonstra o texto proposto¹²³:

ARTIGO 15, nº 3 - Aos cidadãos da República Federativa do Brasil e dos demais Estados de língua oficial portuguesa, com residência permanente em Portugal, são reconhecidos nos termos da lei, mediante observância das condições internacionais e em condições de reciprocidade, os direitos próprios dos cidadãos portugueses, com exceção do direito de acesso ao serviço nas Forças Armadas, à carreira diplomática e aos seguintes cargos:

- a) Presidente da República;
- b) Presidente da Assembleia da República;
- c) Primeiro-Ministro;
- d) Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;
- e) Presidente do Tribunal Constitucional.

Quanto a um eventual receio que fosse suscitado em relação a um avolumar de estrangeiros em Portugal, por força deste dispositivo, Manuela Aguiar avança, desde logo, afirmando “que não é a perspectiva de uma carreira política que motiva a emigração - a portuguesa, a brasileira, a cabo-verdiana (ou qualquer outra!) - até pelo simples facto de o Tratado impor um período de cinco anos para a atribuição do estatuto que a possibilita” (Aguiar, M., PSD, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97). Termina a sua intervenção afirmando “A questão que se nos coloca é de confiança nas pessoas, nos imigrantes. Por mim, não compreendo que o Brasil ou a África de língua portuguesa sejam uma prioridade da nossa política externa e os brasileiros ou os africanos não o sejam em primeira linha” (Aguiar, M., PSD, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97), aditando a deputada Celeste Correia que “é sabido que não existe instrumento mais poderoso de integração que o da plena concessão de direitos civis e políticos” (Correia, C., PS, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

¹²² “O que está em causa, essencialmente, é a feliz eventualidade de virmos a acolher nesta Casa, no Governo e na Magistratura, como membros de um órgão de soberania, os cidadãos brasileiros que, aliás, já podem ser nossos eleitores nos termos acordados, bilateralmente, há mais de um quarto de século.” (Aguiar, M., PSD, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

¹²³ Eis a formulação do artigo vigente até então: “ARTIGO 15, nº3 - Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática”.

Os proponentes desta proposta alegam que esta “traduz o sentir das gentes” (Aguiar, M., PSD, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97), adiantando que “o que o povo português não nos perdoaria, era que atribuíssemos aos cidadãos lusófonos aqui residentes direitos negados aos portugueses nos seus países. Não é este, no entanto, o caso pois pretende-se atribuir aos brasileiros os direitos que o Brasil já atribui aos portugueses. Tão só isto” (Correia, C., PS, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

Avançam, também, uma resposta para as possíveis “vozes (que) se levantarão genuinamente incomodadas pelo facto de um brasileiro ou cabo-verdiano poder vir a ser um dia ministro ou deputado em Portugal” afirmando que tal “possibilidade por enquanto é diminuta e limitada na realidade porque num sistema como o nosso, fundado nos partidos, só é potencial deputado ou ministro em geral quem na vida dos respectivos partidos tenha feito um percurso de militância. Os estrangeiros não têm participado, enquanto tal, e de forma significativa na vida partidária portuguesa talvez pelo facto de a expressão quantitativa desses mesmos estrangeiros ficar aquém dos 2% da totalidade da população portuguesa o que não propicia a instituição de partidos políticos baseados na etnicidade; além de que as minorias étnicas não são ideologicamente homogéneas, como é natural - mal fora!”. (Correia, C., PS, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97) (...) É por isso que este tipo de propostas deve ter um tempo próprio de amadurecimento, isto é, não pode ser sentido como uma agressão ao mais profundo de cada um de nós e à sociedade em geral. É justamente pelo seu valor simbólico, pela possibilidade que enuncia de um dia Portugal e todos os países que se expressem em língua portuguesa poderem constituir uma verdadeira comunidade de direitos concretos, uma comunidade onde cada um de nós possa partilhar do espaço, das ideias e do direito de influenciar politicamente a coisa pública, é justamente por este valor simbólico que se nos afigura necessária a admissão das alterações que agora são propostas” (Correia, C., PS, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

O CDS-PP adere totalmente a esta proposta, de forma entusiástica até, declarando em plenário: “para nós, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa não é uma liberalidade de Portugal, é, sim, uma questão de identidade do nosso próprio País e, como tal, não deve ter limites nem peias, deve reconhecer a igualdade que a justifica e deve fazê-lo, no documento mais solene de uma democracia, que é a sua Constituição. (...) De pleno e com toda a sinceridade, o meu partido dá as boas-vindas à Pátria portuguesa a todos aqueles que usam já a língua da nossa Pátria”. (Abecassis, N., CDS-PP, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

O PCP subscreveu, igualmente, esta proposta “considerando que, de facto, este é um passo muito significativo e importante que Portugal deveria dar” ainda que preferisse e tivesse sugerido que “seria talvez mais adequado aprovar uma expressão que não individualizasse nenhum dos países” porque “embora entendamos o porquê de a proposta ter sido feita assim, ou seja, o papel pioneiro que o Brasil teve nesta matéria, e compreendamos as razões dos primeiros subscritores, somos também sensíveis à ideia de que pode ser um tanto embaraçoso que, no

texto constitucional, numa norma que queremos que seja aplicada a cidadãos de vários países de língua oficial portuguesa, haja a individualização de um deles” (Filipe, A., PCP, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

Esta proposta das diferentes bancadas parlamentares recebeu a concordância de quase todos os deputados, tendo sido inicialmente subscrita pelo Partido Socialista que apenas no último dia de discussões opta por apresentar uma outra proposta de teor diferente, como segue em baixo:

ARTIGO 15, nº 3 - Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser reconhecidos, nos termos da lei, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, com excepção do acesso aos cargos de Presidente da República, Primeiro-Ministro, membro do Conselho de Estado, Deputado à Assembleia da República, membro do Conselho Superior de Defesa Nacional, magistrado, oficial das Forças Armadas e membro da carreira diplomática.

Ao comparar esta proposta do PS com a anterior (multipartidária), assinalam-se algumas diferenças, nomeadamente a não menção aos cidadãos brasileiros e à referência da residência permanente, bem como a identificação de mais cargos inacessíveis aos estrangeiros de língua portuguesa (como a membro do Conselho de Estado, Deputado à Assembleia da República, membro do Conselho Superior de Defesa Nacional e Magistrado), sendo, deste modo, mais restritiva. Note-se, contudo, que em nenhuma das propostas é negado o acesso ao Governo do país.

O PS justifica a apresentação desta proposta por entender “que é preciso ir mais longe, mas é preciso que acertemos na medida. E, neste sentido, entendemos que há uma outra medida possível”. Assinalam que esta proposta não está “desprovida de generosidade”, sendo mais “razoável e equilibrada” porque “em primeiro lugar, altera, no sentido de haver um alargamento, o texto actual. Altera positivamente, pois permite que haja acesso a mais cargos políticos, inclusivamente de carácter electivo, a mais altos cargos do Estado português, e, nesse sentido, (...) é um alargamento concreto” (Magalhães, J., PS, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97). Não fazem a referência específica aos cidadãos brasileiros, destacando-os dos restantes cidadãos de países de língua portuguesa, “porque nem todas as Constituições do espaço lusófono têm a redacção do artigo 12.º da Constituição brasileira¹²⁴ (...)” havendo “no espaço lusófono soluções diversas, pelo que podemos, portanto, confortavelmente, adiantar a nossa própria solução nesta medida sem que haja um paradigma, seja ele brasileiro, moçambicano ou um outro qualquer”.

¹²⁴A saber: ““Aos portugueses com residência permanente no Brasil, se houver reciprocidade em favor dos brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro nato, salvo os previstos nesta Constituição”. E excepcionam-se como direitos do brasileiro nato os cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Presidente da Câmara dos Deputados, de Presidente do Senado Federal, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, da carreira diplomática e de oficial das forças armadas.

Como adianta o deputado socialista “não estamos aqui a fazer uma convenção internacional bilateral com a República Federativa do Brasil, o que vamos regular é um quadro jurídico aplicável a todo o espaço lusófono.” (idem). Por outro lado, o PS defende-se afirmando que a proposta mista já foi apresentada em 1989 e, então, rejeitada também pelo PSD. Em relação à restrição dos cargos aos estrangeiros residentes de língua portuguesa, o PS alega que “tem a ver com prerrogativas de Estado e com a indesejabilidade ou a impossibilidade de, num determinado ciclo histórico, as estender totalmente na medida que a Sr.^a Deputada propõe, o que eu a título algum entendo crítico, mas que nos pareceu exceder ou ter consequências que, pelas razões que levaram a esta norma constitucional (...) não aconselham a sua ampliação para além de um determinado limite” (Magalhães, J., PS, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

Para rebater a proposta do PS, o deputado do PCP argumenta que “se ficou sem perceber rigorosamente por que é que o PS quer este paradigma e não outro!” adiantando, em linha com o pensamento de Celeste Correia quanto à possibilidade de partidos políticos candidatos às eleições assentarem, exclusivamente, em cidadãos estrangeiros, “ser esse o receio” por parte do PS. Contudo, adianta, com base em dados empíricos, que “a situação (quanto ao número de recenseados estrangeiros) que vivemos em Portugal - e neste aspecto particular não é credível que se altere, nos próximos anos, para não dizer já nas próximas décadas” (...) revelam-nos que os perigos que os Srs. Deputados aqui agitam para justificar, agora, a sua demarcação através da proposta que subscreveram, não parece que sejam perigos reais, que devam, levar a uma alteração da nossa posição nesta matéria. Portanto, ainda que, por exemplo, todos os cidadãos brasileiros recenseados em Portugal, todos eles, se juntassem numa única candidatura e todos eles votassem nessa candidatura - o que, evidentemente, é como que passar um atestado, permitam que o diga, de alguma menoridade cívica a esse cidadãos -, pensar que esses cidadãos, por serem brasileiros, se juntariam todos numa espécie de sindicato de voto étnico, não é credível. Mas mesmo que, por hipótese absurda, isso acontecesse, esses cidadãos não estariam em condições de eleger um único Deputado à Assembleia da República, independentemente do círculo eleitoral por que concorresse”. Desta forma rematam que “portanto, não nos parece que haja razões suficientes para nos demarcarmos da proposta 6-P, que gostosamente subscrevemos. (...) até porque, vencendo uma norma que assenta precisamente na reciprocidade, nada há a recear neste domínio” (Filipe, A., PCP, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

Por sua vez, o PSD pronuncia-se contra esta proposta do PS considerando-a uma proposta muito restritiva e ressaltando algumas das suas fragilidades, como exposto pela deputada Manuela Aguiar “se faz algum sentido que um brasileiro ou um africano lusófono possa ser membro do Governo português e não Deputado à Assembleia da República ou ser magistrado de um qualquer tribunal” (Aguiar, M., PSD, DAR I Série, RC, nº104 de 31/07/97).

A proposta mista (6-P), não obstante ter recebido votos a favor por parte de todas as bancadas, foi rejeitada em votação no plenário, não obtendo os dois terços necessários, registando o voto favorável do PSD, PCP, CDS-PP, Verdes e de 11 deputados do PS, sendo que os restantes representantes deste partido se abstiveram. Registe-se que na declaração de voto, de alguns dos seus principais protagonistas¹²⁵, enviada à Mesa afirmam que “(...) é com muita mágoa que vemos, injusta e injustificadamente adiado um gesto concreto que o Brasil e Cabo Verde aguardam de nós - eles que nos dão mais do que temos sabido retribuir!”.

Por fim, a proposta do PS também falha em conseguir a aprovação de dois terços, ao reunir, apenas, o voto do PS, CDS-PP, PCP e Verdes, abstendo-se o PSD.

Assim, parece que o alargamento de cargos políticos aos imigrantes de países de língua portuguesa acabou por ser bloqueada por uma divergência entre PSD e PS, sendo que o primeiro, mesmo depois de ter visto a sua proposta chumbada, acabou por não aprovar a proposta do PS que era menos abrangente que a sua. Os restantes partidos políticos ao votarem a favor nas duas propostas parecem estar interessados em simplesmente alargar o espectro do acesso a cargos de enorme importância a estes estrangeiros, e do próprio sufrágio passivo, pelo que se poderá depreender que fazem jus ao ditado “o óptimo é inimigo do bom”, tendo uma perspectiva mais pragmática de alcance do objectivo máximo que era o do alargamento dos direitos políticos.

Em suma, na revisão constitucional de 1997 não há nenhuma proposta de alteração aprovada quanto ao artigo 15, seguindo-se a formulação aceite na revisão de 1992.

A 5ª Revisão Constitucional, ocorrida em 2001, sucede no contexto da ratificação do *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil* assinado em Porto Seguro, a 22 de Abril de 2000, onde os direitos políticos de cidadãos portugueses e brasileiros foram equiparados, à imagem do anterior acordo de 1971¹²⁶, surgindo, como tal, a necessidade de alterar o texto constitucional, no sentido de reflectir esta alteração da ordem do direito internacional. Assim, a discussão foi iniciada por uma proposta do PSD, nos termos que seguem em baixo:

Proposta do PSD - ARTIGO 15, nº 3 - Aos cidadãos da República Federativa do Brasil e dos demais Estados de língua portuguesa, com residência permanente em Portugal, são reconhecidos, nos termos da lei, mediante observância das convenções internacionais e em condições de reciprocidade, os direitos próprios dos cidadãos portugueses, com excepção do direito de acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e Presidente do Tribunal Constitucional, e do serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

¹²⁵ Os deputados do PSD, Luís Marques Mendes, Manuela Aguiar e Artur Torres Pereira.

¹²⁶ Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres, entre Brasileiros e Portugueses.

O PSD argumenta que, na base desta proposta, está o objectivo de “dar a reciprocidade, não sei se plena mas, pelo menos, muito aproximada” ao que o Brasil, e eventual e futuramente outros países de língua portuguesa, já concedia há mais de uma década aos portugueses aí residentes. “A proposta do PSD estende-se, evidentemente, ao espaço da lusofonia, não é limitada ao Brasil - nem o artigo 15.º da Constituição o é! Porém, não podemos ignorar o facto de termos com o Brasil, há mais de 30 anos, uma convenção bilateral, o que não acontece com os outros países e, nos termos da Constituição, teria de acontecer.” (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº 3 de 30/05/01). O deputado social-democrata Pedro Roseta acrescenta ainda que o que se pretende com esta proposta é “em primeiro lugar, visamos proteger 1,5 milhões de portugueses. Às vezes as pessoas pensam: "Estamos a conceder". Claro que estamos a conceder, mas há algo que não podemos esquecer: o objectivo essencial, para além da reciprocidade, (...) é que ou há uma comunidade de cidadãos ou não há qualquer comunidade (Roseta, P., PSD, DAR II Série, RC, nº 5 de 06/06/01).

A formulação apresentada pelo PSD levanta algumas questões por parte das diferentes bancadas parlamentares, a saber:

- CDS-PP: através de Narana Coissoró explanam-se preocupações e declaram-se reticências quanto à expressão “direitos próprios dos cidadãos portugueses” por considerarem que essa formulação pode levar a pensar que os cidadãos brasileiros assimilam os direitos dos portugueses, “mediante uma forma de aquisição automática da cidadania portuguesa”¹²⁷. Por outro lado, quanto aos cargos mencionados que não podem ser assumidos por estes estrangeiros, o partido popular considera a redacção inconsistente uma vez que partindo do princípio que a lógica que lhe subjaz é o do desdobrar da expressão “órgãos de soberania”, seria necessário incluir também os tribunais¹²⁸;
- PS: assumindo desde o início abertura para aceitar este dispositivo, questiona, contudo igualmente, a razão da escolha da expressão "direitos próprios". Neste ponto, os socialistas referem existir “(...) um excesso de referência à configuração do conceito de "direitos próprios" dos cidadãos portugueses, uma vez que, em matéria de direitos fundamentais, os direitos não são propriamente exclusivos da condição de cidadão

¹²⁷ Como a proposta está redigida, (...) levanta o seguinte problema: há uma espécie de assimilação pelos cidadãos brasileiros dos direitos dos cidadãos portugueses, o que não quer dizer que sejam de todos os direitos dos cidadãos portugueses. (...) Questiono se esta redacção quer significar que eles se tornam cidadãos portugueses, mediante uma forma de aquisição automática da cidadania portuguesa, ou apenas lhes são conferidos direitos iguais aos dos cidadãos portugueses, sem que os mesmos sejam considerados cidadãos portugueses” (Coissoró, N. CDS-PP, DAR II Série, RC, nº3 de 30/05/01).

¹²⁸ “É evidente que o órgão de soberania "tribunais" não se concentra no Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e, portanto, na previsão do artigo 15.º, esse impedimento seria extensivo a todos os juizes. (...) Portanto, aqui, realmente, aceito a ideia de Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e de Presidente do Tribunal Constitucional, mas devo acrescentar a este texto "e os tribunais, em geral.", como órgãos de soberania que são.” (Coissoró, N. CDS-PP, DAR II Série, RC, nº5 de 06/06/01).

português - têm uma dimensão e uma natureza universalista na maior parte dos casos - e, portanto, falar de direitos dos portugueses já é suficiente para estabelecer o conceito adequado, evitando assim uma cláusula de conotação xenófoba, sem qualquer necessidade de o fazer.” (Lacão, J. PS, DAR II Série, RC, nº15 de 07/09/01). Por outro lado, põem a causa os cargos referidos, sugerindo que uma vez que “há jurisdição autónoma administrativa, para haver coerência normativa, teria de fazer-se também referência ao Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, ou então a nenhum dos presidentes dos tribunais superiores.” (Lacão, J. PS, DAR II Série, RC, nº15 de 07/09/01). Por último, consideram, ainda, que o artigo constitucional não deveria destacar os Brasileiros face aos restantes cidadãos do espaço da CPLP, correndo o risco de se cair num acto discriminatório, “tratando sem distinção protocolar o conjunto dos cidadãos membros dos Estados de língua portuguesa. Esta é já a escolha feita pela nossa Constituição e, por isso, propendemos a admitir que a fórmula constitucional actual neste ponto deve manter-se” (Lacão, J. PS, DAR II Série, RC, nº17 de 19/09/01).

- PCP: anunciam que as suas perguntas não têm “qualquer objecção de fundo” à proposta, lembrando que votaram favoravelmente as propostas apresentadas com este objetivo na revisão de 1997. A tónica das suas preocupações é colocada nos cargos inacessíveis a estes estrangeiros, defendendo que há “algum desequilíbrio, uma vez que, nos termos desta proposta, um cidadão nacional não poderia prestar serviço nas Forças Armadas mas poderia ser Ministro da Defesa Nacional, tal como não poderia integrar a carreira diplomática mas poderia ser Ministro dos Negócios Estrangeiros!” pelo que “provavelmente, seria mais avisado encontrar uma formulação que, por exemplo, estabelecesse mais limitações em função de determinadas pastas ministeriais (incluindo estas duas que referi ou outras que considerassem adequadas)” (Filipe, A., PCP, DAR II Série, RC, nº3 de 30/05/01). Questionam, ainda, se não seria possível acrescentar a esta lista o cargo de Procurador-Geral da República. Consideram, de resto, que “a norma, tal como é proposta, não é demasiado ampliativa, nuns casos, e restritiva, noutros. Isto é, por exemplo, no caso do órgão de soberania governo, questiono-me se não será demasiado ampliativo restringir a cidadãos nacionais apenas o cargo de Primeiro-Ministro e se não haverá outras pastas ministeriais relativamente às quais seria prudente estabelecer igual reserva - estou a pensar, designadamente, nos cargos de Ministro da Defesa Nacional ou dos Negócios Estrangeiros. Ao invés, questiono-me também se não será excessivo restringir o serviço nas Forças Armadas apenas a cidadãos nacionais. Parece-me que, num caso, há uma restrição excessiva e, noutros, uma ampliação excessiva de direitos (Filipe, A., PCP, DAR II Série, RC, nº6 de 15/06/01).

A convite da CERC, foram chamados a intervir e pronunciarem-se sobre este dispositivo (e outros que aqui não importam) diversas figuras de relevo político e jurídico, nas diversas sessões da Comissão, o que permitiu aos grupos parlamentares discutir em pormenor as implicações da proposta do PSD quanto ao alargamento de direitos políticos a cidadãos de língua portuguesa, desde que assegurada a reciprocidade. As preocupações levantadas por estes convidados estão em conformidade com os pontos levantados pelos partidos políticos, centrando-se, sobretudo, na definição dos cargos inacessíveis a estes imigrantes, na (não) menção específica aos brasileiros e na alteração à expressão “direitos próprios dos portugueses”. É certo, também, que alguns dos intervenientes não entraram numa análise técnica da formulação do artigo, centrando-se mais no simbolismo e avanço resultante deste acto (como é o caso da intervenção de Mário Soares). Eis os posicionamentos sobre esta matéria:

- Procurador-Geral de República (José Souto de Moura): “(...) o que está aqui em causa é saber se se deve ou não construir, cimentar e enriquecer a CPLP, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Se se entender que essa é uma opção de fundo mas de cariz obviamente político, é evidente que é bem-vinda toda esta problemática e esta disciplina. (...) Eu parto do princípio de que o que se pretende aqui é fortalecer e enriquecer esse tipo de comunidade e, a esse nível, com certeza, penso que sim, que está certo. Contudo, essa já não é uma opção jurídica, mas, sim, uma opção política” (DAR II Série, RC, nº5 de 06/06/01).
- Bastonário da Ordem dos Advogados (Pires de Lima): “Entendemos não fazer parte das nossas atribuições apreciar este alargamento do âmbito de funções, no entanto, esta tipificação das excepções suscita-nos algumas dúvidas. Uma delas é a seguinte: poderá alguém ser eleito Vice-Presidente da Assembleia da República e ficar privado de substituir o Presidente, apenas e só porque não é nacional? Será que o cargo de Procurador-Geral da República ou o de Director da Polícia Judiciária poderá ser exercido por um estrangeiro, ou deverá ser exercido por um estrangeiro? E o mesmo se diga dos cargos de Presidente do Tribunal de Contas ou de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo. Estará nas intenções abrir a tal ponto o leque de apetências ou a possibilidade de exercício de funções que se crie uma hipótese como a que referi ou outras que não me vêm agora à memória? Julgo que as excepções aqui suscitadas abrem perspectivas que não são compreensíveis, dentro do pensamento que à Ordem compete expressar, no sentido de que nos parece haver muitos outros cargos que não deveriam ser exercidos por pessoas que não tenham a nacionalidade portuguesa de origem. (...) A questão que se coloca é que, apesar de admitir o princípio, penso que seria interessante compreender as excepções e qual o critério que foi adoptado nas excepções. (...) Também é tribunal supremo o Tribunal de Contas, também é tribunal supremo o inesgotável Tribunal Militar, também é tribunal supremo o Supremo Tribunal

Administrativo em áreas profundamente importantes na nossa actividade. Portanto, gostava de compreender o critério das excepções, visto que não estou contra o princípio” (DAR II Série, RC, nº5 de 06/06/01).

- Juiz Conselheiro Mário José Torres: “Em minha opinião, quanto ao leque de cargos cujo exercício deverá ser absolutamente proibido a estrangeiros, considero que, eventualmente, haverá razões para também restringir o alargamento à questão dos membros do Conselho de Estado e aos membros do Conselho Superior de Defesa Nacional, por razões equivalentes àquelas que levam à proibição do serviço nas Forças Armadas ou, pelo menos, na qualidade de oficial, mas não veria grande objecção a ir-se um pouco mais longe no que respeita aos magistrados e, eventualmente, aos Deputados à Assembleia da República. (...) A minha sensibilidade é a de que não me repugnaria - e a situação, em termos práticos, apenas se põe em relação aos cidadãos brasileiros - que exercessem funções de magistrado, em Portugal, cidadãos brasileiros, com o alargamento da equiparação a esse nível. (...) Suponho que na base da proibição do exercício por cidadãos não portugueses de funções nas Forças Armadas está, bem ou mal, justificada ou injustificadamente, uma eventual suspeição de não garantia de uma fidelidade total. (...) Assim, parece-me compreensível que, quer não apenas no exercício efectivo do serviço militar, mas também na definição das políticas que têm a ver com essa área, haja alguma cautela no sentido não consentir o seu exercício por estrangeiros. No fundo, a minha posição é a de que não me repugna que haja algumas restrições, no caso do Conselho Superior de Defesa Nacional, por eventualmente estarem em causa (opinião que é claramente discutível) interesses fundamentais da soberania e da segurança do Estado e tradicionalmente ligados a sentimentos de patriotismo que não serão, bem ou mal, partilhados por todos. O mesmo se diga relativamente ao Conselho de Estado, pois aí trata-se da definição de políticas fundamentais do Estado. A minha posição relativamente a estes dois aspectos é, por um lado, a de que a proibição não me repugna, não me choca e, por outro, a de que, em termos pragmáticos, me parecem ser dois campos em que a exclusão dos estrangeiros nessa matéria será pouco problemática. Penso que a parte fundamental da polémica estará na questão do exercício das funções de magistratura e dos Deputados (...) Parece-me que, no que se refere aos Ministros da Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros, se se proíbe o exercício por estrangeiros do serviço militar e da carreira diplomática, seria pelo menos algo estranho que nomeadamente o chefe, digamos assim, da carreira diplomática também não estivesse abrangido por essa proibição. É sobretudo uma questão sensibilidade a de definir se deverão ser todos os membros do Governo ou se deverão ser apenas os das pastas mais sensíveis, directamente relacionadas com a soberania e a sobrevivência do Estado” (DAR II Série, RC, nº6 de 15/06/01). Quanto à

menção explícita aos cidadãos brasileiros, o Juiz Conselheiro manifesta-se contra por se tratar de uma discriminação pouco compreensível¹²⁹.

- Juiz Conselheiro Ribeiro Mendes (Membro do Conselho Superior da Magistratura): refere apenas que a proposta do PSD “visa ampliar os direitos políticos”, tratando-se de “uma opção política”, concluindo que “é, seguramente, um salto em frente no sentido de alargamento da concepção que neste momento vigora em termos de relações entre países irmãos na Comunidade de Países de Língua Portuguesa” (DAR II Série, RC, nº7 de 20/06/01).
- Prof. Doutor Fausto Quadros: “eu disse que era a favor da maior amplitude possível da equivalência de direitos” (...), propondo as seguintes alterações: “a eliminação da referência às convenções internacionais, depois de este preceito estar aqui estipulado; a eliminação da expressão "direitos próprios", porque considero que ficaria aqui melhor a ideia de equivalência ou a referência aos direitos inerentes, porque entendo que os direitos próprios dos cidadãos portugueses são só deles. (...) É o caso da dúvida de saber se faz sentido que os cidadãos não originariamente portugueses exerçam funções de acusação pública no quadro dos agentes do Ministério Público, a começar pelo cargo de Procurador-Geral da República, ou de saber se faz sentido que o Ministro da Defesa, quando for um civil, possa não ser originariamente português, considerando que o serviço nas Forças Armadas, que é uma instituição análoga, está excluído da equivalência. Refere, ainda, que, há “também que ter em conta que, embora tenhamos de defender os nossos interesses, os outros Estados já nos concederam isso” (DAR II Série, RC, nº8 de 27/06/01).
- Prof. Doutor Jorge Miranda: - começa por referir que esta fórmula foi por si proposta, em 1976, no âmbito da Comissão de Redacção da Assembleia Constituinte, considerando a Convenção de Brasília e pensando em futuras convenções com outros países de língua portuguesa. Face aos desenvolvimentos verificados no Brasil, “tudo aconselha um alargamento (...) a que importa dar resposta urgente”. Apresenta a sua proposta que seria “aos cidadãos de países de língua portuguesa poderiam ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo os cargos de Presidente da República, de Presidente da Assembleia da República, assim como de membros do Governo e de juiz do Tribunal Constitucional, como a carreira diplomática e o oficial das Forças Armadas”. (...) Não vejo razão para se incluírem, aqui, o Supremo Tribunal de Justiça ou os Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Administrativo, uma vez que

¹²⁹ “Dada a existência de uma comunidade de línguas portuguesas, parece-me que seria talvez pouco compreensível que uma norma destas, que é uma norma de mera abertura e cuja aplicação prática está condicionada pela existência de reciprocidade, fizesse discriminações entre o Brasil, por um lado, e os restantes países, por outro” (Juiz Conselheiro Torres, M., DAR II Série, RC, nº6 de 15/06/01).

esses são tribunais ordinários que são preenchidos por juizes, na base, essencialmente, de carreira. Portanto, concordaria com uma modificação do n.º 3 do artigo 15.º da Constituição, mas não adoptaria a fórmula proposta pelos Deputados do Partido Social Democrata, até porque é algo redundante estar a falar dos cidadãos da República Federativa do Brasil e dos demais Estados de língua oficial portuguesa, pois basta falar em Estados de língua portuguesa. Por outro lado, também entendo que não interessaria estar agora a falar em residência permanente ou não, porque o sentido do n.º 3 do artigo 15º, em conjugação, já hoje, com a Convenção do Brasil e com outras convenções que venham, eventualmente, a ser celebradas com outros países de língua portuguesa, naturalmente, pressupõe a residência” (DAR II Série, RC, nº8 de 27/06/01).

- Mário Soares: “Relativamente à questão da reciprocidade, há dois aspectos que interessa considerar: a reciprocidade em relação ao Brasil e a reciprocidade em relação aos países de expressão portuguesa. Penso que esta medida, se vier a ser tomada pela Assembleia da República, como espero e desejo, terá uma grande repercussão de natureza internacional e irá contribuir poderosamente para reforçar os laços que nos unem a todos os países que falam a nossa língua. (...) Em relação ao Brasil, várias vezes falei com Deputados aqui presentes, (...) dizendo que me parecia um escândalo não haver reciprocidade, quando os brasileiros a consagraram na sua Constituição. Quanto ao receio da Assembleia da República ser tomada por cidadãos brasileiros, Mário Soares adianta “Quanto muito, haverá um ou dois que serão Deputados, mas isso depende também das escolhas do eleitorado português. Se os eleitores portugueses quiserem brasileiros para serem Deputados, isso é com eles. Não são os brasileiros que os vão escolher! Nem há tantos brasileiros assim para que isso possa pesar no nosso eleitorado”. (...) De qualquer maneira, do ponto de vista político, creio que é da maior importância que seja atribuída a reciprocidade aos brasileiros. Acerca disso não tenho qualquer dúvida. (...) A proposta que está sobre a mesa vai nesse sentido, e, a meu ver, muito bem -, esta alteração também tem a ver com os países africanos, porque se diz "com reciprocidade", o que significa que votar este artigo é um estímulo aos africanos - angolanos, moçambicanos, etc. - para também eles virem a estabelecer a reciprocidade nas suas Constituições, para também eles poderem usufruir da mesma reciprocidade a que agora abrem a porta. Portanto, este é um acto político de grande visão em relação ao futuro, que devem considerar como um passo mais naquilo que é o nosso universalismo, que é o reforço da importância de Portugal no mundo, quer em relação aos brasileiros, quer em relação aos africanos, quer em relação, no futuro, aos timorenses. (...) Portanto, estou completamente de acordo com esta proposta de revisão constitucional que foi apresentada. (...) Quanto ao nativismo é mais difícil de responder, mas não sei por que é que há esta súbita... Sabe, infelizmente, há muitos portugueses que não

conhecem o Brasil e, muitas vezes, daquilo que não conhecem fazem uma ideia, imaginam uma coisa que é diferente da realidade. Disse uma vez, e permito-me repeti-lo aqui, que devia ser obrigatório para todos os portugueses irem ao Brasil com 20 ou 25 anos. Deviam fazer uma visita ao Brasil, porque não há mais nenhum país no mundo, mais sítio nenhum da Terra onde se sinta tanto orgulho em ser português como quando se vai ao Brasil” (DAR II Série, RC, nº11 de 04/07/01).

- Prof. Doutor Pinto Ribeiro (Presidente do Fórum Justiça e Liberdades): “Relativamente ao artigo 15.º, somos favoráveis às soluções de alargamento e de igualdade de tratamento de cidadãos de outros países, como acontece aqui com a República Federativa do Brasil e com os Estados de língua oficial portuguesa. (...) Nessa medida, a leitura que é possível fazer do n.º 3 do artigo 15.º é de que se trata apenas do alargamento de direitos políticos a cidadãos da República Federativa do Brasil e a cidadãos de outros Estados de língua oficial portuguesa. (...) Portanto, na medida em que se trata apenas do alargamento de direitos políticos, o Fórum entende que são bem-vindos, no cumprimento do princípio da igualdade, mas não se pronuncia porque não se ocupa propriamente dos direitos políticos e do exercício desses direitos. Do ponto de vista do princípio da igualdade, esse alargamento parece ser favorável, mas do ponto de vista do juízo político sobre se devem ou não fazê-lo, não é algo que ocupe especialmente o Fórum. Sobre este assunto, limitamo-nos a dizer que somos favoráveis ao princípio da igualdade. Entendemos que este princípio da igualdade se justifica relativamente a pessoas oriundas de países com os quais Portugal tenha esta estreita relação da língua. Gostávamos ainda de chamar a atenção para dois aspectos: um aspecto político e um outro de natureza mais jurídica. O aspecto político tem a ver com política de imigração. Entendemos que o que aqui está expresso é um favorecimento, uma discriminação a favor dos cidadãos dos Estados em que a língua oficial seja a portuguesa e um desfavorecimento dos Estados em que a língua oficial não seja a portuguesa e que tenham, conseqüentemente, residência permanente em Portugal. Pergunto então: por que é que um cidadão oriundo de um país, que não de língua oficial portuguesa, mas com o qual Portugal tenha estreitas relações - por exemplo, um cidadão da União Indiana, de Goa -, que fale corrente e familiarmente português, não poderá beneficiar, exactamente, dos mesmos direitos que estas pessoas, que chegam nestas condições, beneficiam? Poderia questionar a mesma coisa relativamente a Macau. (...) Em suma, por que é que este é um problema de nacionalidade? (...) Não, politicamente não consideramos despropositado o alargamento. Nada temos contra o alargamento, mas não nos pronunciamos sobre o alargamento porque entendemos que é um problema político e não de direitos fundamentais; é um problema de exercício dos direitos políticos” (DAR II Série, RC, nº11 de 04/07/01).

Em resposta às questões levantadas pelos partidos políticos com assento parlamentar e aos especialistas convidados pela CERC, o PSD desenvolve uma longa argumentação com a intervenção de vários deputados que se resumem de seguida. Explica o PSD a sua posição, intencionando conceder o direito de acesso dos imigrantes brasileiros aos cargos políticos, como forma de proteger os direitos políticos do milhão e meio de portugueses residentes, à época, no Brasil. Excluem-se os cargos que são reservados, no artigo 12º da Constituição Brasileira, aos cidadãos brasileiros, ressalvando a lógica recíproca da proposta do PSD.

- O impacto da medida – “(...) um dos falsos problemas que muitas vezes é agitado relativamente a esta proposta: a questão da disparidade da dimensão, nomeadamente entre Portugal e o Brasil. Ora, diria que essa disparidade, na prática, no que diz respeito à proposta em causa, nem sequer é um falso problema, uma vez que é um problema que está rigorosamente colocado ao contrário. Senão vejamos. Normalmente, a forma como os detractores desta proposta colocam o problema é agitando o "fantasma" de que, sendo Portugal um país de 10 milhões de habitantes e o Brasil um país com mais de 150 milhões de habitantes, haveria aqui uma desproporção enorme que, no limite, faria perigar a própria soberania do Estado português relativamente à abertura a este tipo de direitos políticos (...). De facto, o que está em causa não é a realidade populacional dos dois países mas, sim, a realidade dos cidadãos com residência permanente num e noutro país. (...) A questão da disparidade até nem é um falso problema! É um problema mas não para Portugal, seguramente. (...) o que aqui estamos a discutir são os direitos que vamos atribuir aos imigrantes legais, autorizados, com residência permanente, com residência autorizada em Portugal. Essa questão não deve ter a ver com o estatuto de direitos, é uma questão prévia! O Estado português, o Governo aceita os que quer! Aliás, o que para um imigrante tem uma importância muito imediata, aquilo que, digamos, condiciona as suas possibilidades de vinda para um país e de integração nesse país não é o estatuto de direitos políticos mas, sim, o estatuto de direitos civis. Ele só vai alcançar o estatuto de direitos políticos ao fim de cinco anos - futuramente, diminuídos para três anos (...) nem é o que estamos a discutir. (...) a lei não pode ser mais clara: o estatuto de igualdade não abrange nem tem nada a ver com o direito de permanência. O direito de permanência é anterior, ou está concedido ou o estatuto de igualdade não pode ser requerido e, inclusivamente, caindo a autorização de permanência, cai o direito. (...) Por isso, estes direitos, ao contrário do que acontece na União Europeia, que julgo ser sempre o quadro de referência, só são atribuídos a imigrantes, numa concepção técnico-jurídica, isto é, a imigrantes propriamente ditos, a residentes permanentes, a residentes no País há longos anos. Portanto, esta panóplia magnífica de direitos não é dada a cada brasileiro que está no Brasil e que queira vir

para Portugal mas, sim, àqueles que conseguiram uma autorização de residência em Portugal, que aqui viveram largos anos e que, portanto, estão verdadeiramente assimilados (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº5 de 06/06/01). (...) O argumento do princípio da liberdade de circulação e da possível vinda para Portugal de 160 milhões de brasileiros, é fruto de um “eurocentrismo” ou europeísmo completamente obsessivo. A cidadania construída à base da livre circulação é a europeia! (...) O conteúdo daquilo a que chamamos cidadania luso-brasileira é completamente diferente do conteúdo da cidadania europeia, essa, sim, construída à base da liberdade de circulação: é para os cidadãos de um país que podem ir ao outro procurar um emprego. Este caso não, pois a nossa Constituição diz tão claramente que é para imigrantes numa situação precisa, para pessoas que residem no País com o estatuto legal há um certo número de anos! (...) São imigrantes legais! Ou seja, ninguém pode vir para Portugal para invocar o estatuto..., ainda por cima, antes do estatuto de direitos políticos há o estatuto de direitos civis, esse, sim, poderia ser tentador para um número substancial de brasileiros. O estatuto de direitos civis é o que dá possibilidade de aceder a empregos e de gozar dos mesmos direitos. Ninguém vem para Portugal, como dizia o Sr. Deputado Guilherme Silva há bocado, para ser Deputado, ainda por cima vão passar muitos anos até que um partido os inclua nas suas listas ou que o Primeiro-Ministro os nomeie para o seu Governo” (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº11 de 04/07/01). “(...) Este estatuto de direitos, o que é? É um estatuto de direitos civis e um estatuto de direitos políticos para imigrantes. Não é para cidadãos do País, não é para todos, é para os imigrantes! Se se fizesse esta distinção talvez alguns desses pavores, desses "fantasmas", que se interpõem entre nós e a dação da reciprocidade pudessem ser "enfiados nos armários".(Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº11 de 04/07/01).

- Expressão dos direitos próprios – “(...) a nossa preocupação tem sido fundamentalmente a de acompanhar, a de responder ao Brasil. E o Brasil fala de direitos inerentes ao cidadão brasileiro nato, daí ter-se optado por essa expressão. Em todo o caso, estamos abertos a negociar as expressões, porque o que importa é o espírito que preside a esta revisão (Aguiar, M., DAR II Série, RC, nº3 de 30/05/01). “(...) A substituição do termo "direitos próprios", que é outra questão que, nas várias audições que aqui realizámos, foi colocada sobre a mesa. Da parte do PSD, obviamente, a nossa adesão não oferece qualquer tipo de dificuldade” (Marques Guedes, L., PSD, DAR II Série, RC, nº17 de 19/09/01).
- Cargos – “(...) a razão de ser do elenco de excepções que apresentamos visa cobrir a chefia dos diferentes órgãos de soberania. A lógica é essa. E, havendo uma bicefalia dos tribunais, acabamos por ter não quatro mas cinco excepções. No que respeita à carreira diplomática e à carreira militar devo dizer que optámos por uma formulação mais

restritiva do que a da Constituição brasileira. (...) Creio que a justificação de poder haver ministros em sectores da governação que estão vedados à participação dos brasileiros deriva do facto de o Governo ser um órgão colegial, um órgão da confiança política do Primeiro-Ministro e que actua sob a responsabilidade do Primeiro-Ministro. Portanto, os ministros são da sua responsabilidade, o que pode não acontecer a nível dos funcionários, que são cargos que se exercem a título individual. Penso que a justificação só pode ser essa, mas julgo que é mais uma das questões que poderemos debater. (...) É que o Procurador-Geral da República, sendo um alto cargo público, não é um órgão de soberania, é uma nomeação. Portanto, há que acautelar as nomeações. Pelo menos, a razão da ausência dessa excepção é esta” (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº3 de 30/05/01). Em relação às duas questões que colocou, quanto a saber se esses cidadãos poderiam assumir o cargo de vice.-presidente da Assembleia da República, devo dizer que, a nosso ver, essa questão não se coloca, porque o vice-presidente da Assembleia da República não tem funções próprias nem pode substituir-se às funções constitucionalmente atribuídas ao Presidente da Assembleia da República. Por exemplo, a substituição interina de um chefe de Estado não pode ser feita por um vice-presidente. Portanto, não tendo estas funções próprias, julgo que a questão não se coloca. É evidente que pode ser eleito vice-presidente. Mas, não devemos esquecer que há quatro vice-presidentes e não apenas um, portanto essa questão nunca se colocaria. Se, em termos de hipótese académica, um brasileiro fosse eleito vice-presidente, haveria mais três e, por isso, nunca substituiria o Presidente da Assembleia da República. Finalmente, no que diz respeito ao Procurador-Geral da República, gostaria de chamar a sua atenção para o facto de isso já ser permitido. Não se trata de um órgão de soberania e já está abrangido pelo n.º 3 do artigo 15. Ou seja, desde que haja reciprocidade, já hoje o Procurador-Geral da República pode ser um cidadão brasileiro, pelo que, quanto a esta matéria, não se acrescenta nada (Roseta, P., PSD, DAR II Série, RC, nº5 de 06/06/01). "Durante o impedimento temporário do Presidente da República, bem como durante a vacatura do cargo até tomar posse o novo Presidente eleito, assumirá as funções do Presidente da Assembleia da República ou, no impedimento deste, o seu substituto.". Embora corrija aquilo que disse há pouco - e agradeço ao Deputado José Correia -, mantenho a posição de que, havendo quatro vice-presidentes, e não sendo sequer previsível que haja menos de quatro, no caso pouco provável de um brasileiro ser eleito vice-presidente da Assembleia da República. (...) O problema nunca se poria na prática, porque havendo este impedimento constitucional no artigo 15.º, que se mantém, para estes efeitos o substituto teria de ser sempre um dos outros três vice-presidentes e não o que tivesse a nacionalidade brasileira. (Roseta, P., PSD, DAR II Série, RC, nº5 de 06/06/01). A minha dúvida reside no seguinte: em primeiro lugar, como sabe, o

Conselho Superior de Defesa Nacional não se restringe à lógica das Forças Armadas, tendo uma lógica diferente, pois a defesa nacional é um conceito mais vasto e diferente do conceito de defesa militar. Assim, gostaria que, à luz desta diferença, que não é uma nuance, pois a defesa nacional é, de facto, diferente da defesa militar, pudesse dar alguma explicação adicional da razão pela qual entende que também no Conselho Superior de Defesa Nacional se justificaria uma não permissão de cidadãos que não sejam portugueses natos, embora residam em Portugal. O mesmo se diga relativamente ao Conselho de Estado, por maioria de razão, dado ser um órgão estritamente consultivo, de natureza política, do Presidente da República. Não vejo muito bem por que é que um órgão de natureza estritamente consultiva deva ser objecto de qualquer tipo de restrição deste tipo” (Marques Guedes, L., PSD, DAR II Série, RC, nº6 de 15/06/01). Há, contudo, pontos em que o PSD não cede. Ou seja, quanto àquelas propostas de acrescentar aqui os conselheiros de Estado, os membros do Conselho Superior de Defesa Nacional, que, como o Sr. Deputado bem sabe, grande parte são-no por inerência, o que colocaria problemas tremendos em termos da própria compreensão do sentido útil da norma, não temos qualquer abertura, obviamente, mas quanto às questões, nomeadamente àquela que o Sr. Deputado quis colocar na sua intervenção inicial, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, obviamente, a nossa posição é de total abertura e gostaríamos de trabalhar em conjunto com todos os Deputados da Comissão (Marques, Guedes, PSD, DAR II Série, RC, nº15 de 07/09/01).

- Menção aos brasileiros - porquê a menção expressa dos cidadãos da República Federativa do Brasil? Por razões históricas. Não é apenas uma questão de tamanho porque, para além do acolhimento e dos direitos concedidos aos portugueses, desde há muito tempo, há a Constituição do Brasil, com o seu artigo 12.º. Portanto, é esse o motivo. Segunda questão: esta menção minimiza os outros Estados de língua oficial portuguesa? Entendemos que não, porque estão referidos e já temos mostrado este texto a várias personalidades e ninguém se sentiu minimizado (Roseta, P., PSD, DAR II Série, RC, nº15 de 07/09/01). “É que essa referência expressa tem uma razão de ser: a Constituição brasileira também se refere explicitamente, e de uma forma destacada, aos portugueses” (...) O simbolismo também tem o seu valor em política e, por isso mesmo - independentemente de ser inquestionável que tudo isto se deve, do ponto de vista de posicionamento nacional, estender aos demais Estados de língua portuguesa -, devemos retribuir a referência expressa que a Constituição brasileira faz a Portugal com uma referência expressa ao povo brasileiro (Marques Guedes, PSD, DAR II Série, RC, nº17 de 19/09/01);

O PSD explica que a redacção proposta foi a mesma da apresentada aquando da revisão constitucional de 1997, para ser possível concitar os mesmos apoios. Os sociais-democratas mostram-se abertos quanto à reformulação da redacção definitiva, salientando que “o que importa, como muito bem disse o Sr. Deputado António Filipe, é que nos concentremos na reciprocidade a dar à possibilidade de capacidade eleitoral activa e passiva para a Assembleia da República, ou de acesso aos tribunais e ao Governo, porque essas são, realmente, as três questões que estão sobre a mesa, os três grandes avanços em termos de direitos políticos” (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº3 de 30/05/01). A deputada social-democrata realça ainda que “o mais difícil foi conseguido em 1971 (...) A meu ver, foi o mais difícil, porque se tratou da concessão da igualdade de direitos políticos, de direitos civis e do reconhecimento da capacidade eleitoral activa para órgãos de soberania, que é realmente aquele limite que, na Europa, a nível de União Europeia ou em qualquer país da Europa, nunca foi ultrapassado. (...) Esta dificuldade que se sente de dar apenas um passo em frente leva-me a pensar que, se realmente não tivéssemos adquirido o que adquirimos em 1971, hoje esse estatuto não seria possível, em democracia, o que, para mim, não deixa de ser, digamos, profundamente chocante”. (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº5 de 06/06/01).

Muitas são as referências feitas por deputados ou convidados da CERC aos problemas gerados pela não concessão da reciprocidade aos brasileiros em Portugal, de que são exemplos as declarações: “Já mais no plano político das relações entre Portugal e o Brasil, este é um assunto que é incompreendido no Brasil e tem envenenado as relações entre os dois países” (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº3 de 30/05/01); “Não gostaria que esta revisão constitucional se saldasse, mais uma vez, pela não aprovação desta proposta, tal qual aconteceu em 1997. Digo isto porque, naturalmente, os cidadãos dos países envolvidos nesta reciprocidade não deixarão de estar atentos a esta persistência inviabilizadora e não deixarão de tirar as consequências negativas, para Portugal e para a comunidade lusófona, da obstaculização de uma solução como esta” (Silva, G., PSD, DAR II Série, RC, nº11 de 04/07/01); “não podemos falhar nenhuma oportunidade de fazer justiça aos brasileiros em Portugal e, através destes, aos portugueses no Brasil, porque o estatuto de direitos dos portugueses no Brasil também está a ser prejudicado - não esqueçam - com a nossa falta de reciprocidade. Realmente, para mim tanto releva o interesse dos brasileiros em Portugal como o dos portugueses no Brasil. É igual! Tanto quero ver resolvido o problema de uns como o problema dos outros”. (Aguiar, M., PSD, DAR II Série, RC, nº3 de 30/05/01); “devo dizer que este é um problema político sério e que tem de ser visto com muita seriedade pelos Srs. Deputados. Há pouco, o Sr. Deputado Osvaldo Castro, quando estava a dizer que podia chegar a um acordo com o PSD, afirmou: "Isto é política". Sinceramente, se me permitem fazer um apelo, gostaria que não houvesse política partidária nesta questão do Brasil, porque ela é de uma importância transcendente para o futuro de Portugal. Peço desculpa por estar a chamar a vossa atenção para esse aspecto, mas a verdade é

que assim é. (...) e se agora, por uma questão que não tem propriamente a ver com o Brasil, por uma questão partidária, por uma coisa destas - que é, a meu ver, lana-caprina -, se viesse a negar esta reciprocidade, penso que os brasileiros teriam toda a razão (e eu seria o primeiro a dá-la) para ficarem extremamente ofendidos com o que se passa. Ainda por cima porque já é a segunda vez que acontece, e esta é uma situação desagradabilíssima! (...) Já tivemos um caso terrível que, felizmente, foi ultrapassado e esquecido, que foi o caso dos dentistas: depois de os brasileiros terem recebido milhões de portugueses ao longo dos tempos, nós discutimos um problema de dentistas. Mas espero que não entremos outra vez numa chicana com o Brasil, pois seria extremamente desagradável. Eu tenho o dever de vos dizer isto. (...) Tudo o que fizermos para estabelecer boas relações com toda a família da língua portuguesa é qualquer coisa de importante para as gerações futuras. Não brinquemos, portanto, com esta situação. (Soares, M., DAR II Série, RC, nº11 de 04/07/01).

Assim, em linha com a importância atribuída a este assunto e como consequência das discussões tidas anteriormente, o PSD apresenta uma proposta reformulada. Não tendo sido alcançado acordo com os Sociais-Democratas, o PS apresenta uma proposta de alteração onde, reflectindo os argumentos da bancada, se procede à não inclusão específica dos brasileiros no artigo 3º, como visto anteriormente. De resto, o PS concorda com a substância da proposta inicialmente apresentada pelo PSD. As propostas são, por isso, similares no objectivo de alargar o acesso a cargos de relevo por parte de alguns estrangeiros, alterando o nº3, do artigo 15º, como segue:

Proposta do PSD (reformulada) - ARTIGO 15, nº 3 - Aos brasileiros e aos cidadãos dos demais Estados de língua portuguesa, com residência permanente em Portugal, são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, os direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e ao serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

Proposta do PS - ARTIGO 15, nº 3 - Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa, com residência permanente em Portugal, são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, os direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e ao serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

Numa comparação com a versão em vigor, aprovada aquando da revisão constitucional de 1992¹³⁰, é de notar, que ambas as propostas introduzem o ponto da *residência permanente*,

¹³⁰ Versão de 1992 – Art. 15, nº3 - Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à

ou seja, só a estes estrangeiros é que poderiam ser concedidos direitos não conferidos a outros estrangeiros. Mas mais importante, qualquer uma das propostas pretende eliminar a referência ao não acesso “à titularidade dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas”, propondo a menção detalhada dos cargos específicos a que os cidadãos de países de língua portuguesa não têm acesso, mesmo que os países de origem destes imigrantes o permitam - como os cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos, mantendo a menção original ao serviço nas forças armadas e à carreira diplomática. Note-se que nas duas propostas em análise não é mencionada a interdição aos cargos de governo próprio das regiões autónomas nem a membros do governo (independentemente da pasta ministerial que venham a ocupar). Assim, ainda que estas propostas sejam menos liberais do que aquelas que estavam em discussão na revisão constitucional de 1997, em que a restrição dos cargos era menor, ambas significam um avanço e um alargamento da presença dos estrangeiros na sociedade democrática, em termos políticos, económicos e sociais.

A única diferença entre as propostas do PSD e do PS reside na menção, ou não especificação, ao caso dos cidadãos brasileiros. De facto, na proposta do PSD, a que mais tarde se alia o CDS, pretende-se introduzir a menção específica aos cidadãos brasileiros, não esquecendo, porém, os cidadãos dos restantes países de língua portuguesa, enquanto o PS apresenta a sua proposta, numa formulação mais lata, deixando, apenas, os cidadãos dos Estados de língua portuguesa como referencial de direitos potenciais, apesar de o único tratado celebrado na época ser, precisamente, com o Brasil. A proposta do PSD é realizada no sentido de se equiparar a CRP aos direitos que são conferidos aos cidadãos portugueses residentes no Brasil, que gozavam de direitos de sufrágio activo e, até, passivo, nas eleições nacionais para o Senado Brasileiro, o que não se verificava em Portugal. O PSD culpabilizou o PS pelas suas reticências face a estes direitos nas duas últimas Revisões Constitucionais, mais especificamente, a de 1997, não permitindo aos Brasileiros exercerem, nos termos das leis eleitorais vigentes na altura, os direitos que lhes eram concedidos, sublinhando, ao longo das várias discussões, a necessidade de mencionar os Brasileiros por razões históricas, ligadas ao convívio e acolhimento entre nacionais dos respectivos países, sem, todavia, minimizar os restantes.

As discussões no plenário da Assembleia da República serviram para remarcar o território político da coligação PSD-CDS e do PS, concordando na importância da inclusão dos cidadãos Brasileiros e o seu acesso ao direito de voto¹³¹, e o efeito retroactivo provocado pela

titularidade dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática.

¹³¹ As alusões realizadas por Manuela Aguiar são peremptórias na defesa da necessidade de retribuição de âmbito político quanto à revisão constitucional brasileira, que consagrou a participação dos imigrantes portugueses na revisão de 2000.

regra de reciprocidade dada pelo Tratado de Amizade. Continuam, contudo, a discordar na forma como tal é redigido, sendo apenas consensual entre o PSD, CDS, PCP e o PS o alargamento dos direitos políticos à comunidade lusófona, pela ligação histórica e cultural com Portugal.

As votações em CERC (recorde-se, uma vez mais, indicativas, e não definitivas quanto à aprovação, ou não, da Revisão Constitucional) revelaram que nenhuma das propostas obteve a aprovação necessária de dois terços, sendo que o PS e o BE se abstiveram quanto à proposta de PSD e CDS¹³², e estes dois grupos parlamentares também o fizeram quanto à proposta do PS. Submetidas a votação, em plenário, as propostas dos grupos parlamentares do PSD-CDS e do PS, verificou-se que a primeira (PSD/CDS) não reuniu os votos do PS, dos Verdes e do BE, contando com o voto do PSD, CDS e PCP, enquanto a proposta socialista consegue a maioria de dois terços, sendo aprovada, com o voto favorável de todas as bancadas e uma única abstenção (pertencente ao PS). Neste ponto, parece que o PSD e o CDS flexibilizaram a sua posição, preferindo fazer aprovar esta proposta – no sentido de uma alargamento dos direitos de sufrágio aos cidadãos de países de língua portuguesa – mesmo que abdicando da referência específica aos brasileiros. Importa ressaltar que a proposta Socialista pouco diferia da dos partidos de direita, pelo que, em prejuízo da sua posição política, as bancadas destes partidos votaram favoravelmente. Notem-se dois dos principais discursos de felicitação em relação à consensualização nesta matéria, em que se ressalva, por um lado, que “(...) não há verdadeira integração se não houver atribuição de direitos políticos, e não há verdadeira cidadania se não formos todos titulares de direitos de participação política. E é por esta razão que, no limiar do século XXI, num mundo em globalização, provavelmente teremos de começar a rever alguns dos nossos conceitos, de pensar menos na naturalidade e na nacionalidade e de pensar mais na cidadania. Fico, por isso, satisfeito por, nesta revisão constitucional, no limiar deste século XXI, ter sido possível, pelo menos nesta fase, estender esses direitos de participação política desde logo àqueles que nos são mais próximos, àqueles que, culturalmente, faz mais sentido esse esforço de integração: os cidadãos de língua portuguesa em geral (...)” (Monteiro, C. PS, DAR I Série, RC, nº9 de 06/10/01) e, por outro, que “(...) estamos a dar um passo enorme no sentido de um estreitamento cada vez maior das nossas relações, dos nossos afectos, a criar um marco para níveis superiores de cidadania. Um passo que aprofunda a CPLP no sentido em que ela possa constituir uma verdadeira comunidade de direitos concretos, uma comunidade onde cada um, cada um de nós, repito, possa partilhar do espaço, das ideias e do direito de influenciar politicamente a coisa pública” (Aguiar, M., PSD, DAR I Série, RC, nº9 de 06/10/01).

¹³² De referenciar que inicialmente a proposta não era comum ao PSD e ao CDS, mas que durante a votação em CERC, esta é, já, apresentada como sendo comum, não sendo possível adiantar, pormenorizadamente, quando e em que contexto os dois partidos acordaram a apresentação conjunta da proposta que, na sua leitura, se apresentava igual à inicialmente apresentada.

Em 2004, foram apresentados dois projectos de alteração ao artigo 15º da CRP no âmbito da 6º revisão constitucional. Mais especificamente, foram submetidas a votação a proposta 2/IX, do BE (com alteração ao nº 4 e 5 do artigo 15 da CRP) e a proposta 4/IX, do PCP (com alteração ao nº 2 e 4 do artigo 15 da CRP), como apresentadas de seguida:

Proposta do BE – 2/IX

ARTIGO 15, nº4 - A lei atribui a estrangeiros residentes no território nacional capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais e dos Deputados à Assembleia da República.

ARTIGO 15, nº5 - A lei atribui aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu.

Proposta do PCP – 4/IX

ARTIGO 15, nº 2 - Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que envolvam poderes de autoridade e os direitos e deveres reservados pela Constituição exclusivamente aos cidadãos portugueses.

ARTIGO 15, nº 4 - A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

Quanto à proposta do Bloco de Esquerda, trilha um caminho em prol da igualdade de direitos políticos por parte das minorias, sugerindo o alargamento dos direitos políticos dos imigrantes, mais concretamente do direito de votar e ser eleito não só nas autarquias locais mas, também, nas eleições legislativas. Talvez ainda mais importante do que a introdução dos direitos de sufrágio para as eleições da Assembleia da República, o BE avança com uma formulação que não contempla a questão da reciprocidade como pré-condição para o exercício dos direitos de sufrágio em nenhum nível eleitoral. Muito embora esta proposta venha aumentar os direitos eleitorais dos estrangeiros, note-se que o acto de eleição do Presidente da República continua a ser da exclusiva competência dos nacionais.

Por sua vez, o PSD, através do deputado Marques Guedes, critica as posições do BE quanto ao nº 4 considerando que se propõe “uma alteração (...) quase irresponsável, em termos políticos, como é evidente, ou seja, sem sopesar as consequências objectivas que um passo desses pode ter politicamente”), não compreendendo “por que é que o Bloco de Esquerda entende que este princípio não é válido, porque me parece que o decair deste princípio não tem que ver com uma perspectiva mais cidadã do que outra, mas apenas com uma lógica de renunciar à harmonia e às regras do direito internacional de relacionamento Estado a Estado e do relacionamento com regras entre Estados” (DAR II Série nº 2, de 14/01/04). Quanto a deixar cair o princípio da reciprocidade no nº5 do artigo 15, relativo aos direitos eleitorais nas eleições para o Parlamento Europeu por parte dos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia

residentes, o PSD afirma que “é evidente que a referência à reciprocidade na Constituição pode cair. Hoje em dia, ela é perfeitamente redundante, porque os tratados já resolveram essa questão no seio da União Europeia.” (DAR II Série nº 2, de 14/01/04).

Na mesma linha do BE, mas apenas restrito às eleições autárquicas, o PCP avança com uma formulação que não contempla esta exigência ao nível autárquico, por esta regra delimitar a possibilidade de votação de numerosas comunidades imigrantes que não podem ter acesso a este direito, pelo facto de os seus países de origem não poderem assegurar os mesmos direitos a portugueses (casos de Angola ou Moçambique, regimes não democráticos, à época). O Partido Comunista considera que a atribuição da capacidade eleitoral não deve relevar “da política externa do Estado, das relações entre Estados, mas, sim, da relação de cidadania que Portugal entenda dever estabelecer com os cidadãos que residem em Portugal. Daí julgarmos que devia ser deixada ao legislador a liberdade de definir quem são os cidadãos que, em Portugal, devem ter capacidade eleitoral activa ou passiva em função da relação que estabeleçam com a comunidade nacional e não em função de quaisquer critérios de reciprocidade”(Filipe, A., DAR II Série nº 4, de 28/01/04) .

Sobre esta proposta, o PSD admite não questionar a filosofia do alargamento de direitos políticos *per se* (tendo como provas os apoios às alterações constitucionais anteriores) mas entende que “temos um princípio que devemos observar e manter, contrariamente ao que faz o Partido Comunista, que, segundo parece, entende que os cidadãos estrangeiros em Portugal devem ter mais direitos do que, porventura, aqueles que os portugueses têm se estiverem num país estrangeiro. (...) Com isto quero significar que o princípio que defendemos e que deve estar presente é o de que esses mesmos direitos têm de assentar em condições de reciprocidade. Nessa medida, sim, poderíamos acolher qualquer proposta.” (José Martins, F., DAR II Série nº 4, de 28/01/04). Assim, o PSD volta a referir que esta regra assegura o tratamento mútuo e igualitário aos estrangeiros residentes em Portugal, na mesma medida em que estes são reconhecidos aos portugueses, no país de origem desses mesmos imigrantes.

Por outro lado, a proposta do PCP, no que toca ao nº 2 visava substituir o tipo de cargos na função pública a que os imigrantes não têm acesso. Como formulado na versão original do artigo 15 da CRP, de 1976, os estrangeiros estão excluídos do “exercício de funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico”. O PCP vem propor que o acesso dos estrangeiros só esteja interdito no “exercício das funções públicas que envolvam poderes de autoridade”, por considerar que a adopção restritiva seria mais clara e mais facilmente compreensível por todos., nomeadamente pelos tribunais que já interpretaram de forma errada o termo constitucional condicionando, como tal, o acesso a cargos da função pública que não estão negados pela Lei Fundamental.

Já o CDS entende que, em primeiro lugar, a proposta do PCP delimitava mais, ou mesmo totalmente, o acesso dos imigrantes à função pública, ao retirar a expressão *carácter*

*predominantemente técnico*¹³³. De resto, este partido considera que a inacessibilidade dos imigrantes aos cargos públicos se prende mais com a interpretação legal errónea dos órgãos responsáveis pela contratação do que pelo texto constitucional, opondo-se, portanto, a esta proposta.

Levadas a votação na CERC, tanto as propostas do BE como a do PCP foram rejeitadas, não tendo conseguido a necessária maioria qualificada de dois terços. Ambas obtiveram votos contra do PSD e do CDS-PP, votos a favor do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção do PS. A falta de apoio político indiciada na CERC levou os referidos partidos a não levarem as suas propostas a apresentação em plenário da Assembleia da República.

Em 2007, embora tenha havido uma revisão constitucional, esta não se debruçou sobre o artigo 15 da CRP pelo que não a analisaremos por estar fora do âmbito deste trabalho.

A propósito da potencial 8ª revisão constitucional (iniciada em 2010¹³⁴), foram apresentadas três propostas de alteração por parte do PCP, BE e do PS todas elas visando a extensão dos direitos de participação eleitoral aos imigrantes, como abaixo explanadas:

Proposta do PCP (2/XI (2.ª)):

ARTIGO 15, n.º2: Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que envolvam poderes de autoridade e os direitos e deveres reservados pela Constituição exclusivamente aos cidadãos portugueses.

ARTIGO 15, n.º 4: A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

ARTIGO 15, n.º 5: A lei pode ainda atribuir aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

Proposta do BE (4/XI (2.ª)):

ARTIGO 15, n.º2: Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses, designadamente o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos Tribunais Supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

ARTIGO 15, n.º3: A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, há pelo menos quatro anos, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares da

¹³³ “O que vejo é que o Partido Comunista restringe o âmbito do artigo 15º actual, na medida em que lhe retira o que ele contém no que respeita ao exercício de funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico. Quer dizer, actualmente a Constituição dá aos imigrantes, ou aos estrangeiros, o direito ao exercício de funções públicas, desde que elas sejam predominantemente técnicas. É um benefício que lhes dá! Portanto, desde que as funções sejam predominantemente técnicas o imigrante pode, efectivamente, exercê-las, mesmo que sejam funções públicas. Ora, ao retirar este inciso, o Partido Comunista retira-lhes um direito que eles hoje têm, ou seja, restringe mais o âmbito desta aplicação, o que não me parece caber na filosofia geral de protecção aos imigrantes que o Partido Comunista geralmente defende” (Coissoró, N., CDS-PP, DAR II Série nº 4, de 28/01/04).

¹³⁴ Não é possível apresentar a posição d’Os Verdes dado não terem representação em CERC.

Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das regiões autónomas. O período mínimo de residência pode ser menor para os órgãos de autarquias locais, na plena capacidade eleitoral activa e passiva, caso a lei o determine ou seja aplicada disposição nesse sentido prevista em acordo entre estados.

ARTIGO 15, n.º4: actual n.º5

Proposta do PS (9/XI (2.ª)):

ARTIGO 15, n.º 3: Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei ou de convenção internacional, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

ARTIGO 15, n.º 4: A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

ARTIGO 15, n.º 5: A lei pode ainda atribuir aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

Começando a análise pela proposta do PCP, cabe destacar as principais diferenças face às versões em vigor. No n.º2, relativo ao inaccessos dos imigrantes ao exercício de determinadas funções públicas, pretendia substituir-se a expressão constitucional “carácter predominantemente técnico” por “funções públicas que envolvam poderes de autoridade” com o intuito de delimitar, de forma mais precisa, as restrições dos estrangeiros no acesso à função pública, como já havia sido proposto na revisão constitucional de 2004. Parte-se da evidência de que “há alguma dificuldade — reconhecida, aliás, pela doutrina constitucional — em definir o que sejam funções que não tenham «carácter predominantemente técnico»” (Filipe, A., PCP, DAR II Série n.º 8, de 27/01/11). A proposta foi recebida com abertura por parte dos restantes partidos políticos que admitem a eventual necessidade de se alterar a expressão utilizada mas colocam algumas questões quanto à solução de substituição¹³⁵. O PS coloca em cima da mesa

¹³⁵ Seguem-se as questões colocadas pelo PS e PSD à proposta do PCP, respectivamente: “Por exemplo, existem empresas concessionárias, que na maior parte dos casos são empresas privadas, a quem são conferidos poderes de autoridade. Pergunto: será que esta fórmula que o PCP apresenta obsta a que um presidente de um conselho de administração de uma dessas empresas possa ser estrangeiro? (...) Um delegado de saúde tem poderes de autoridade, poder de polícia, mas exerce uma função predominantemente técnica. O delegado de saúde pode cuidar e praticar actos de polícia, que são actos administrativos e produzem efeitos jurídicos de autoridade; o delegado de saúde pode praticar, portanto, actos administrativos e exerce um poder de autoridade, tem uma função predominantemente técnica, Ou seja, actualmente não é impossível, nada obsta a que o delegado de saúde seja estrangeiro, mas ele não poderia ser estrangeiro, de acordo com a proposta do PCP.” (Canas, V., PS, DAR II Série n.º 8, de 27/01/11) e “(...)o texto actual deixa claro — e tem sido feita essa densificação na aplicação desta norma constitucional — que não há qualquer problema que os estrangeiros residentes em Portugal possam ser técnicos superiores dos serviços da Administração, porque são funções de «carácter predominantemente técnico», mas já não podem exercer funções que tenham, por exemplo, poderes de direcção, isto é, não podem ser dirigentes. (...) A minha dúvida é se o PCP, quando propõe «poderes de autoridade», está a referir-se a poderes de autoridade em termos de linguagem comum — ou seja,

também a reflexão sobre o que se consideram “funções públicas”, propondo que também, neste ponto, possam surgir alterações.

Quanto ao nº4 e nº5, relativos aos direitos de sufrágio a estrangeiros residentes nas eleições autárquicas e europeias, respectivamente, o PCP, à semelhança do PS, propõe a eliminação da exigência da reciprocidade. No caso das autárquicas tal teria um alcance diferente do vigente até então mas no caso das eleições para o Parlamento Europeu não teria efeitos práticos, uma vez que a questão da reciprocidade está implícita nos Tratados Europeus de onde decorre esta normativa constitucional. O PCP argumenta que a sua ideia é a de que “devemos avançar para uma ampliação dos direitos políticos dos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal de uma forma gradual e entendemos por uma forma gradual, desde logo, avançarmos decididamente na ampliação dos direitos políticos a nível local. Nesse sentido, propomos que a capacidade activa e passiva dos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal em eleições para os órgãos das autarquias locais não fique dependente do princípio da reciprocidade”. Aqui o aumento gradual tem a ver, de acordo com as palavras do deputado António Filipe, com ampliar-se o direito de sufrágio aos estrangeiros, sem haver necessidade da reciprocidade, mas só nas autarquias locais. Defendem que, em matéria de eleições locais: “o que deve ser relevante para decidir da atribuição de capacidade eleitoral passiva e activa aos cidadãos que residam em Portugal não deve ser a sua nacionalidade, mas o facto de eles fazerem parte, precisamente, de uma comunidade local”. (...) Entendemos que os cidadãos que aí residam devem ter todo o direito de participar na vida local, inclusivamente de poderem eleger e ser eleitos para os órgãos das autarquias locais, porque com isso só tem a ganhar a sua inserção e a própria comunidade, ou seja, é um valor para a própria comunidade que todos os que nela residam possam ter direitos políticos, independentemente da sua nacionalidade ou do seu país de origem.” (Filipe, A., PCP, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). Adiantam, ainda, que a eliminação do princípio da reciprocidade faz sentido no que se refere às eleições europeias e às eleições locais, exemplificando para este último caso que “(...) há alguns países de língua oficial portuguesa que não têm uma organização de poder local semelhante à nossa e que, por isso, não têm eleições locais. Portanto, não há reciprocidade possível!” (Filipe, A., PCP, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

Uma vez que estas propostas são coincidentes com as do PS, apresentamos também aqui o argumentário socialista nesta matéria. Apresenta as suas propostas concordando com o PCP na gradualidade da inclusão da participação imigrante nas eleições (na senda do reconhecimento do “grande impacto económico para Portugal advindo da imigração”) e no sentido de reafirmar

os poderes de direcção também são poderes de autoridade no sentido de que se dirige um serviço — ou está apenas a referir-se a poderes de polícia, a poderes de autoridade no seu conceito jurídico mais estrito que tem que ver com o exercício de poderes de autoridade em nome do Estado. Peço-lhe, Sr. Deputado, que esclareça esta diferença de conceito, porque alterará muito o que tem sido a leitura e a densificação actual do texto constitucional.” (Guedes, M., PSD, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

a inutilidade da cláusula de reciprocidade quanto aos direitos eleitorais dos imigrantes. Isto porque a sua participação depender das decisões de outros Estados, leva, em muitos casos, à não participação de estrangeiros no processo eleitoral local, onde estão integrados. Um pouco à imagem do que os autores têm vindo a referenciar¹³⁶, o PS apresentou a proposta no sentido de prevalecer a pertença do indivíduo à comunidade, ao invés da sua nacionalidade. Nas palavras da deputada Celeste Correia, o objectivo principal da proposta é o de “aumentar os níveis de direitos de cidadania dos cidadãos estrangeiros a residir em Portugal e aprofundar, por consequência, a igualdade”. Sobre o porquê de proporem actualmente a eliminação da cláusula da reciprocidade nas eleições autárquicas, afirmam que não querem “continuar a depender de decisões de outros Estados para tomar aqui as nossas próprias decisões mas, fundamentalmente, porque, a nível das autarquias locais — e a nossa proposta só abrange as autarquias locais — estamos convencidos de que a residência deve prevalecer sobre a nacionalidade, porque as pessoas fazem parte da comunidade.” (Correia, C., PS, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

Já o PSD oferece bastante resistência à questão da eliminação da reciprocidade, por esta constituir um instrumento de pressão de política externa, capaz de conferir poder negocial ao Estado Português, e não tanto por não concordarem com a integração participativa dos imigrantes. Segundo o deputado Matos Correia, “Ao tirar a reciprocidade, estamos a dizer que deixamos de nos preocupar com a defesa dos interesses dos portugueses residentes no estrangeiro. Ou seja, que prescindimos do que é hoje um instrumento de pressão, como lhe chama, e bem, o Professor Gomes Canotilho, ou um instrumento de política externa, que é dizer aos Estados nos quais há comunidades portuguesas que estamos disponíveis a conceder direitos a cidadãos seus que residam em território nacional se os derem em condições idênticas aos cidadãos portugueses. Estamos, assim, a prescindir de um instrumento fundamental de defesa dos direitos dos nossos emigrantes e de um instrumento útil da nossa política externa. (...) Que fique claro que isto não tem nada que ver com a nossa ausência de preocupação com a integração dos estrangeiros residentes em Portugal e com a necessidade de lhes conferir, tanto quanto possível, direitos que não fiquem dependentes de terceiros. Contudo, aqui o problema não é esse. O problema é que estamos a abdicar da defesa dos direitos dos nossos cidadãos, sem nenhuma aparente necessidade, e a perder, como referi, um instrumento fundamental de pressão e de política externa sobre os outros países. Portanto, nessa matéria, não podemos, manifestamente, aceitar a retirada do requisito da reciprocidade” (DAR II Série nº 8, de 27/01/11). A própria eliminação da referência à reciprocidade nas eleições para o Parlamento Europeu, se, por um lado, parece ser “um pouco dispensável que a reciprocidade seja referida (...), na medida em que exigir reciprocidade quando em causa estão direitos que decorrem directamente da aplicação das normas comunitárias (...) por isso, equacionamos a sua retirada.”

¹³⁶ Ver Carvalhais, 2004; Peixoto, 2005; Baubock, 2006 sobre a não escalonização de direitos sociopolíticos dos imigrantes.

(Matos Correia, J., PSD, DAR II Série nº 8, de 27/01/11), por outro, levanta dúvidas a outros sociais-democratas por considerarem que “pode gerar-se o equívoco de pensar que o legislador ordinário português tem um qualquer poder discricionário — seguindo a proposta, já não em condições de reciprocidade — de conferir aos cidadãos de outros Estados-membros da União Europeia esse direito de votar e de ser eleito para o Parlamento Europeu” (Marques Guedes, L., PSD, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

O PS rebate os argumentos do PSD quanto à manutenção da reciprocidade nas eleições autárquicas defendendo que “(...) a questão do elemento de pressão (...) não tem qualquer valor no caso dos países que não sejam democracias. (...) Por outro lado, também não tenho a certeza de que mesmo nas democracias plenas esse seja um argumento ponderoso, ou seja, não tenho a certeza de que um poder legislativo de um Estado onde há eleições livres e democráticas se vá apressar a conferir a cidadãos portugueses que aí vivem o direito de voto para conseguir que os seus cidadãos em Portugal tenham também o mesmo direito de voto (...)” (Canas, V., PS, DAR II Série nº 8, de 27/01/11) . Como tal, insistem na ideia de que “é melhor ser Portugal a decidir quem é que vota e quem é que deixa de votar, em vez de deixarmos essa decisão na mão dos outros Estados.” (idem). Por outro lado, relembram a teoria do Professor Gomes Canotilho, que defendia que a cláusula de reciprocidade funciona como uma cláusula de pressão e de diferenciação. Uma cláusula de pressão, porque obriga os Estados estrangeiros a estabelecer um regime jurídico de igualdade de direitos entre os respectivos cidadãos e os portugueses, e uma cláusula de diferenciação, para justificar a desigualdade de tratamento de cidadãos estrangeiros residentes, conforme a sua nacionalidade. Os socialistas exploram, também, as divergências internas do PSD nesta matéria registando que “o antigo Deputado Feliciano Barreiras Duarte e ex-governante para esta área defendeu sempre, em nome do PSD e junto das comunidades imigrantes, a eliminação do princípio da reciprocidade nas autarquias locais. (...) Relembro até os dois principais argumentos com que ele sempre avançou: o primeiro era o de que a reciprocidade tinha nascido para defender os emigrantes portugueses, mas que, a prazo, a cláusula tinha-se revelado inútil; o segundo era o de que Portugal não podia ficar sujeito à discricionariedade política de outros Estados para efectivar o exercício aqui de direitos democráticos.” (Correia, C., PS, DAR II Série nº 8, de 27/01/11) manifestando, por último, que estão de acordo com estes argumentos do antigo Deputado Feliciano Barreiras Duarte, actual secretário de Estado Adjunto do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, que tem o pelouro da imigração. O PSD contrapõe referindo que “o argumento utilizado pelo PSD não é o de que perderíamos um instrumento de pressão, é o de que desprotegeríamos a defesa dos interesses das comunidades portuguesas no estrangeiro” e afirmando que subscreve a argumentação do deputado Vitalino Canas, “do ponto de vista teórico” mas “em termos práticos, tendo Portugal as comunidades no estrangeiro que tem, com a dimensão que têm e prezando muito essa sua vertente, adoptar uma norma deste tipo — que não é reclamada por

ninguém e que, objectivamente, desprotege os interesses das comunidades portuguesas no estrangeiro — parece-nos, de facto, um pouco *avant-garde*, para não dizer outra coisa” (Marques Guedes, L., PSD, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

O CDS-PP em relação às eleições europeias está a favor da eliminação da reciprocidade, uma vez que “(...) relativamente ao n.º 5, goste-se ou não, trata-se de uma matéria que cai no âmbito da política europeia e, nessa lógica, percebo a retirada da expressão «em condições de reciprocidade», até porque, de facto, pouco efeito útil produz (...)” (Lobo d’Ávila, CDS-PP, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

A proposta do BE pretendia, no nº2, conceder pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses, designadamente o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos Tribunais Supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática. É de assinalar que a proposta do Bloco de Esquerda para o n.º 2 não é exactamente coincidente com o actual n.º 2 que está na Constituição, porque procede a uma fusão entre os nºs 2 e 3 e a proposta que faz, tem, até, mais que ver com o actual n.º 3 do que com o n.º 2, pelo facto de, ao invés de excluir, primeiramente, os estrangeiros do “exercício de funções públicas” (CRP, artigo 15, nº2), exclui, directamente este grupo, dos seguintes cargos: Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos Tribunais Supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

O BE defende a eliminação total da regra da reciprocidade no que toca aos direitos de sufrágio e “comporta uma linha de maior abertura do que os dos outros grupos parlamentares”, na exacta medida em que propõe a possibilidade de os imigrantes passarem a participar nas eleições legislativas e nas eleições das regiões autónomas, “porque é esse, justamente, o sentimento que cada vez mais prevalece na sociedade portuguesa” e, também, porque consideram que o argumento de que a integração dos imigrantes se faz mais a nível local é tão construído como outra qualquer visão. Este projecto, segundo a apresentação do próprio partido, “procura, acima de tudo, reconhecer e dar corpo a uma abertura maior que se manifesta na sociedade portuguesa relativamente aos direitos a serem reconhecidos a cidadãos estrangeiros. (...) Fazemo-lo não apenas porque entendemos que é justo e certo, mas também porque corresponde a uma materialização neste campo daquilo que é, afinal de contas, um princípio antigo de que quem reside no território, quem faz os seus descontos para a segurança social, enfim, quem paga impostos deve, por regra, ter os mesmos direitos que todos os demais cidadãos que estão vinculados ao Estado também por essas vias”. Quanto à eliminação da menção específica aos cidadãos dos países de língua portuguesa, o BE entende que, em linha com o próprio espírito que subjaz ao artigo 15, este é, por um lado, “um olhar prospectivo de prevenção de tensões na sociedade portuguesa” e, por outro, porque não se trata de uma questão “de afecto ou de memória histórica” mas, antes, de se “reconhecer níveis de integração e de

participação (...), ou seja, de direitos civis e políticos” que vão muito para além desses laços históricos e afectivos. Lembram, também, a existência de muitas outras comunidades de imigrantes cujo “nível de integração e de participação é pelo menos igual ao de muitas outras comunidades oriundas de países de língua oficial portuguesa” que “cumpram os seus deveres cívicos essenciais, que participam na vida activa, política e cívica, em Portugal. Com isso, estaríamos a alterar o actual *numerus clausus* da democracia em Portugal, a trazer mais participação e, por esse meio, a prevenir eventuais tensões que se possam gerar no futuro.” (Pureza, J., BE, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). Luís Fazenda acrescenta, ainda, que “quando se faz uma diferenciação dos cidadãos com origem em países de língua oficial portuguesa, isso não tem qualquer consequência na legislação ordinária. Além de que temos comunidades de outras nacionalidades no nosso País que têm muito mais pessoas residentes do que aquelas que são originárias de países de língua oficial portuguesa. Portanto, terá de haver um reequilíbrio acerca dessas determinações” (DAR II Série nº 8, de 27/01/11). No ponto específico relativo ao alargamento dos direitos de sufrágio às eleições legislativas, o Bloco de esquerda alega que tal “tem a ver com a necessidade da coesão da vida cívica e social no nosso País, não tem a ver com uma análise acerca da soberania do Estado, que não creio que esteja aqui minimamente questionada. Não podemos ter algumas centenas de milhares de estrangeiros em Portugal que não têm qualquer tipo de representação política. Este é que é e há-de ser o problema. Também colocamos a necessidade de quatro anos para poder eleger ou ser eleito para a Assembleia da República, que é o tempo de uma legislatura, é o tempo de uma escolha, de uma vivência — não se trata de chegar num dia e no outro dia poder ter já capacidade eleitoral. Se o fizéssemos dessa forma, creio que seríamos justamente criticados por irresponsabilidade ou por leviandade, do ponto de vista do exercício dos direitos políticos. (...) Para as autarquias locais, já há acordos entre Estados que prevejam um tempo que residência menor e, portanto, nada obsta a que seja dessa forma que possa ser concretizado” (Fazenda, L., BE, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). Por último, quanto ao princípio da reciprocidade, expressaram que se trata de um “travão” e de uma “folha de parra, que é a protecção da comunidade portuguesa no estrangeiro, que precisa de outras coisas que não exactamente desta reciprocidade, que não lhe serve para nada nos países onde se encontra e que aqui, sim, prejudica fortemente os poderes públicos” (Fazenda, L., BE, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

A visão do PCP é diferente da do Bloco de Esquerda, anunciando que concorda com a manutenção da discriminação positiva aos cidadãos oriundos de países de língua portuguesa, lembrando que “a Constituição consagra a reciprocidade a todos os níveis, até ao nível dos países de língua portuguesa. Portanto, há aqui vários patamares de direitos conferidos a cidadãos, havendo uma discriminação positiva relativamente aos cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa, que não nos parece mal que se possa manter, desde que isso não signifique — como não significa, do nosso ponto de vista — uma restrição excessiva aos

direitos dos outros cidadãos. Ou seja, é importante que seja um «mais» para os cidadãos da CPLP e não seja entendido como um «menos» para os demais” (Filipe, A., PCP, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). Ainda sobre este assunto, o PCP expressa que “a nossa divergência relativamente à proposta do Bloco de Esquerda, e com isto termino, Sr. Presidente, tem a ver com o facto de acharmos que faz sentido, em todo o caso, diferenciar. No fundo, o que a proposta do Bloco de Esquerda faz — com aquela fusão dos n.os 2 e 3 — é considerar que o regime que vigora actualmente para os cidadãos da CPLP deve vigorar para todos os cidadãos, só que, depois, o n.º 3 acaba por funcionar um pouco como uma limitação a isso, ao exigir os quatro anos de permanência em Portugal e ao acrescentar, no período seguinte que, relativamente às autarquias locais, este prazo pode ainda ser reduzido” (António, F., PCP, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). Quanto à possibilidade de os imigrantes votarem e serem eleitos para a Assembleia da República, o Partido Comunista não se pronuncia de forma clara, nem a favor nem contra, apesar de dizerem que “não propomos que se avance já em matéria de eleição de órgãos de soberania”, referindo apenas que a este nível faz sentido manter a cláusula da reciprocidade como explica o deputado António Filipe: “nós não defendemos — e aí divergimos da proposta do Bloco de Esquerda — que o Estado português abdique, sem mais e a qualquer nível, do princípio da reciprocidade, porque parece-nos que ele faz sentido ao nível dos órgãos de soberania (...) por se tratar de uma forma “de exercer pressão sobre outros Estados para que reconheçam determinados direitos aos portugueses que aí vivam e pode fazer sentido a nível dos órgãos de soberania” (DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

Ainda sobre a proposta do Bloco de Esquerda, o PS advoga pela manutenção da referência explícita aos cidadãos de países de língua portuguesa, por considerar que “há muito poucas ocasiões de diferenciar e penso que se deve continuar a fazer essa diferenciação. Ou seja, devemos continuar a tratar os cidadãos oriundos de países de língua oficial portuguesa de uma forma diferente — pode ser ligeiramente diferente, mais ainda diferente — dos demais cidadãos estrangeiros” (Canas, V., PS, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). Por outro lado, os socialistas opõem-se à atribuição de direitos de sufrágio nas eleições legislativas “porque não estamos convencidos de que a sociedade portuguesa entendesse hoje uma abertura total neste ponto. Temos consciência de que isto muda completamente o paradigma actual que se centra numa relação entre Estados para uma relação de cidadania” (Correia, C., PS, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

Em linha com a posição do PS quanto à apreciação do Bloco de esquerda, os socialistas democratas advogam pela continuação da discriminação positiva aos cidadãos de língua portuguesa porque essa menção é recente na Constituição e não “é por acaso” que existe, justificando-se “por razões de afecto, por razões de história, por razões de partilha de um passado comum, etc. — que haja, de facto, um tratamento diferenciado para os cidadãos dos países de língua oficial portuguesa” (Matos Correia, J., PSD, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

Em relação à proposta de consagrar direitos de sufrágio a todos os estrangeiros residentes, independentemente da sua nacionalidade não é “manifestamente aceitável” para o PSD, uma vez que consideram que “não podemos tratar de forma igual situações que são objectivamente distintas” e quanto às legislativas, os sociais-democratas entendem que não “estejam criadas condições para, de um momento para o outro, passarmos a permitir que os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal participem não apenas nas eleições para os titulares de órgãos das autarquias locais e para o Parlamento Europeu, mas directamente noutra tipo de eleições” referindo que “não é por acaso que, na generalidade dos países, (...) isto não acontece” por estar em jogo “o exercício da soberania de um país” e não um “problema de integração e de participação na comunidade local em que se está integrado”, como é o caso da justificação para os direitos de sufrágio nas eleições autárquicas (Matos Correia, J., PSD, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

Por seu turno, o CDS apresenta uma posição semelhante à do PSD, argumentando, também, a favor da cláusula de reciprocidade, declarando através do deputado Lobo d’Ávila: “Aliás, neste âmbito, julgo que Portugal não tem qualquer motivo para se envergonhar da lei que tem e do artigo que tem relativamente à participação de estrangeiros em Portugal. Por isso mesmo, não há, nesta matéria, qualquer clamor público que faça grande pressão na alteração deste artigo, o que, julgo, por algum motivo será” (II Série-RC - Nº 8, de 26/01/2011).

No que toca à proposta do PS ao nº3 do artigo 15 – relativo aos direitos específicos dos cidadãos da CPLP -, que sugere a substituição da expressão “nos termos da lei e em condições de reciprocidade” por “nos termos da lei ou de convenção internacional”, o CDS-PP considera que embora tenha “o cuidado de remeter para a lei” o artigo, como está, “tem funcionado e, em função dos argumentos que foram apresentados, não parece justificar-se grande alteração (Lobo D’Ávila, F., CDS-PP, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). O PCP tem uma posição semelhante afirmando que “inserir aqui a «convenção internacional» não acrescentará muito, porque mesmo que o Estado português, por convenção internacional, reconheça estes direitos a outros cidadãos de um outro país de língua portuguesa, depois esses direitos políticos têm de ser transferidos para a lei eleitoral respectiva”, ainda que aceitem esta alteração, embora não fazendo “grande questão nisso” se for apenas “uma forma de retirar a expressão «reciprocidade», consagrando-a por esta via, porque na convenção internacional, obviamente, o Estado português acautelará esse princípio” (Filipe, A., PCP, DAR II Série nº 8, de 27/01/11). O PSD “entendendo que a expressão «de reciprocidade» deve ficar, consideramos, no entanto, que deve ser ponderada a hipótese de aditar esta referência à «convenção internacional». (...) Tem todo o sentido que se contemple a hipótese de a concessão de direitos a cidadãos estrangeiros ser feita não apenas por lei, por acto unilateral do Estado português, ainda que com respeito pela reciprocidade, mas também por convenção internacional, onde, seguramente, a reciprocidade será, de imediato, assegurada” (Matos Correia, J., PSD, DAR II Série nº 8, de 27/01/11).

Esta discussão não foi, contudo, levada a plenário porque não se deu sequência a esta revisão constitucional, até à data, porventura por força da deterioração política do anterior governo e da actual situação económica em Portugal¹³⁷. É todavia patente a existência demarcada de 3 posições: a do BE, mais inclusiva, alargando os direitos de sufrágio dos estrangeiros às Legislativas, eliminando o princípio da reciprocidade em todos os níveis eleitorais (excluindo-se o Presidente da República); a do PCP e do PS, mais restritiva, mas capaz de alargar os direitos políticos aos imigrantes, ao nível local, deixando cair o princípio da reciprocidade e, por fim, a do PSD e do CDS, mais ciosos da cláusula de reciprocidade, vendo nesta um utensílio político de grande utilidade internacional, nomeadamente para a defesa dos interesses dos portugueses emigrados.

Notas conclusivas

Em suma, deste pequeno passeio histórico perante as revisões do artigo 15 da CRP¹³⁸ que determina os princípios da participação política, nomeadamente eleitoral, dos estrangeiros residentes em Portugal, é possível denotar alguns factos interessantes. Em primeiro lugar, é de referenciar que, numa fase inicial (nomeadamente, em 1976, durante a primeira legislatura, e a propósito da Assembleia Constituinte) os únicos partidos que contemplaram a participação política dos imigrantes em termos genéricos e de forma restrita terem sido aqueles que são conotados com a direita¹³⁹, considerados de um ponto de vista social e político mais conservador (Freire, 2009). Este facto deveu-se, sobretudo, ao seu argumento de defesa dos direitos dos próprios emigrantes Portugueses, servindo a cláusula da reciprocidade como um instrumento de pressão internacional, capaz de persuadir os países de recepção dos portugueses residentes no estrangeiro a concederem-lhes o direito de voto.

Aquando da 2ª revisão constitucional de 1989, e a propósito da proposta do Partido Socialista de introduzir a possibilidade de conceder capacidade eleitoral nas eleições autárquicas, desde que em condições de reciprocidade, a estrangeiros residentes em território nacional, apresenta-se, pela primeira vez, uma materialização concreta do tipo de direitos políticos a que alguns imigrantes poderiam aceder. O PS defende que tal proposição segue a lógica da importância e reconhecimento da integração local dos imigrantes e que a condição da reciprocidade serve para dar força à legítima aspiração dos portugueses emigrados de participarem na política local dos países de recepção, num “jogo” claramente favorável aos nacionais uma vez que Portugal era quase exclusivamente um país de emigração. Não obstante, os socialistas afirmam que a tendência futura seria para deixar cair a exigência da reciprocidade.

¹³⁷ De recordar a queda do XVIII Governo Constitucional, o pedido de ajuda financeira externa por José Sócrates e a sua equipa governativa, a entrada da Troika e consequente eleição da coligação PSD-CDS, para o XIX Governo Constitucional.

¹³⁸ Tabela resumo no anexo 3.

¹³⁹ Esta divisão esquerda/direita nunca se fez propriamente sentir nas políticas de imigração como concluído no estudo de Carvalho (2009) sobre *A Política de Imigração do Estado Português entre 1991 e 2004*.

A este propósito, o partido d'Os Verdes questiona se tal condição não funciona a desfavor dos portugueses emigrados e junta-se ao PCP nas reticências quanto ao tipo de capacidade eleitoral concedida, estando ambos mais orientados para conceder apenas o sufrágio activo, e quanto aos estrangeiros abrangidos. O PSD é favorável à introdução deste direito eleitoral nas autárquicas. De resto, vai mais longe, ao propor uma cláusula que permite aos cidadãos dos países de língua portuguesa, com residência permanente em Portugal e salvaguardadas as devidas condições de reciprocidade, o acesso a mais cargos políticos, exceptuando-se deste leque as Forças Armadas e carreira diplomática (que o CDS-PP queria abrir aos estrangeiros), e as funções de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente de outros órgãos de soberania e Presidente de órgãos de governo próprios das regiões autónomas. Esta proposta não é aprovada uma vez que a maioria das bancadas parlamentares se abstêm, sendo que o PS e Verdes denunciam as inconsistências e indeterminações dos cargos e o PCP questiona o alcance e projecção de tal proposição quando, em tempos vindouros, Portugal acolhesse um elevado número de estrangeiros residentes. A proposta do PS é substituída por uma formulação sugerida pela CERC que foi aprovada por unanimidade e em que fica estipulado que a lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral para a eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais. Tanto o PS e o PSD congratulam-se com tal aprovação, colocando a tónica na relevância e na óptica de defesa dos direitos de participação política dos emigrantes portugueses. O PCP realça o facto de se tratar de um avanço considerável que não se cinge aos cidadãos comunitários, como acontecia noutros países da região.

A 3ª RC (1992) demarca um natural desenvolvimento, advindo da necessidade política de institucionalizar os direitos de participação imigrante por parte dos cidadãos comunitários ao nível das eleições para o Parlamento Europeu, grandemente motivados pelo projecto do Tratado de Maastricht. Embora tal proposição tenha sido aprovada, é de referir, todavia, que o posicionamento do PCP e do CDS-PP não eram coincidentes com o das restantes bancadas por não concordarem com a possibilidade de imigrantes europeus serem elegíveis para o Parlamento Europeu, tratando-se de um órgão de representação nacional¹⁴⁰. O PS também viu aprovada, por unanimidade, a menção específica ao facto de nas eleições autárquicas se atribuir capacidade eleitoral activa e passiva.

Ora, a 4ª RC (1997) quebrou com a tradição que, até aqui, tinha sido pontuada por propostas apresentadas por partidos de direita ou pelo PS, sendo, desta feita, apresentada uma proposta pelo PEV que terminava com a cláusula da reciprocidade nas eleições autárquicas para

¹⁴⁰ O que, para todos os efeitos, contradiz os estudos empíricos de autores como Corbett, Jacobs e Shackleton (2000), Collie (1985) ou Brzinski (1995) que têm vindo a documentar que o comportamento genérico dos deputados no Parlamento Europeu não consiste na mera representação nacional, mas na consistência com os seus pares de grupo parlamentar. A representação nacional seria assegurada pela Comissão de Ministros, pelo Conselho da Europa e pela Comissão Europeia.

os cidadãos de países de língua portuguesa. Tal formulação foi prontamente rejeitada pelo PS, PSD e CDS por considerarem imprudente cair a reciprocidade e por se fazer um destaque particular aos cidadãos dos países de língua portuguesa, no caso do PSD. Surge também uma proposta que reúne o apoio de várias bancadas parlamentares, liderada pela deputada social-democrata Manuela Aguiar, em que se pretendia a abertura de cargos a cidadãos de países de língua portuguesa, em condições de reciprocidade, salvo o acesso às forças armadas e carreira diplomática e às funções de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e Presidente do Tribunal Constitucional. O PS afirma estar de acordo com esta proposta pelo seu valor simbólico, adiantando, desde logo, que seria pouco provável que um imigrante viesse a ser deputado à Assembleia da República ou Primeiro-Ministro porque tal implicava uma participação militante partidária que não se havia verificado. Contudo, no último dia de discussões o PS apresenta uma nova proposta em que se elimina o destaque específico aos cidadãos brasileiros de entre os cidadãos de países de língua portuguesa (tendo sido esta a postura do PSD, como forma de destacar as relações históricas entre estes dois Estados), se especifica a exigência da residência permanente e se aumenta os cargos inacessíveis a estes estrangeiros, nomeadamente a membro do Conselho de Estado, Deputado à Assembleia da República, membro do Conselho Superior de Defesa Nacional e magistrado, considerando esta sua formulação contempla um alargamento mais equilibrado e razoável. Em plenário, nenhuma das propostas é aprovada. A proposta de várias bancadas parlamentares conta com o voto favorável de todas os partidos mas com a abstenção do PS e a proposta dos socialistas reúne o voto favorável de todas as bancadas mas com a abstenção do PSD.

Tal confronto continuou em 2001, a propósito da 5ª RC, onde a análise dos discursos nos permite verificar animosidade por parte do PSD perante a não aprovação da anterior proposta. A discussão está envolta, contudo, numa nova circunstância: a assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, de 22 de Abril de 2000. Todavia, apesar das ligeiras alterações (com implicações naturais no recenseamento e participação eleitoral imigrante), o PS continua a não apoiar a mudança para o texto que destaca os cidadãos Brasileiros, prejudicando a proposta do PSD/CDS, conseguindo a aprovação da sua versão apresentada com votos favoráveis de todas as bancadas partidárias. Note-se, contudo, que a versão aprovada continha a menção ao não acesso por parte dos estrangeiros de países de língua portuguesa aos cargos de presidente de todos os tribunais supremos (por força das reivindicações do CDS-PP) e as reticências por parte do PCP em relação a determinadas pastas, nomeadamente a de Ministro dos Negócios Estrangeiros e a da Defesa.

Pela primeira vez, surge, na 6ª RC (2004) uma proposta a favor da retirada do princípio de reciprocidade, por parte do BE, tanto nas eleições autárquicas como na abertura à

participação de estrangeiros sem esta condição nas eleições legislativas. O PCP apresenta igualmente uma proposta que pretendia deixar cair o princípio da reciprocidade nas eleições autárquicas, defendendo que o direito de sufrágio deve ser definido tendo por base a concepção de cidadania que Portugal entenda estabelecer com os estrangeiros aqui residentes e não estar dependente das relações externas do Estado. As duas propostas encontram uma clara oposição na Direita (PPD/PSD e CDS/PP) – que argumentam que eliminar a reciprocidade seria renunciar à harmonia e às regras do relacionamento entre Estados, estando abertos a acolher qualquer proposta de alargamento desde que se mantenha o princípio da reciprocidade - e pouca participação por parte do PS, acabando por ser chumbadas em CERC.

Não obstante, a possibilidade de eliminação da reciprocidade reaparece em 2010/2011, com os partidos de Esquerda a apresentarem diversas propostas, buscando uma evolução no sentido de (casos do PS e PCP) terminar a existência desta regra no contexto das eleições locais (alegando que ao nível das legislativas é importante manter o princípio da reciprocidade e que o alargamento dos direitos de sufrágio deve ser gradual), enquanto o BE entende eliminar a referida cláusula também nas eleições legislativas, como forma de proteger os direitos das minorias imigrantes. Tal esbarra nas opiniões do PSD e CDS, que continuam a ver neste princípio uma arma de negócio internacional, a ser utilizada com os outros países, para defesa das comunidades de portugueses no estrangeiro. Coloca-se, aqui, uma divisão clara entre a esquerda e a direita parlamentar, no que a esta lei dirá respeito.

Como vemos, pela análise anteriormente realizada, a adaptação das leis da participação eleitoral dos imigrantes tem sido realizada gradualmente e de acordo com as exigências que um maior afluxo de imigração impõe ao país, sobretudo, desde a década de 2000.

Por último, é de referenciar uma certa antítese fundamental e exemplificativa de diversas discussões (algumas delas já desenvolvidas ao longo deste relatório) presente no seio do artigo 15 da CRP: se por um lado se equipara o estrangeiro, o apátrida e cidadão europeu ao português, em termos de direitos e deveres (nº1), por outro é de referenciar a delimitação dos direitos políticos, nomeadamente, de sufrágio (quer activo, quer passivo) nos primeiros, reservando-os, em larga escala, para os portugueses. A exceção prevista, como já avançado, encontra-se na regra da reciprocidade, a qual implica, como explicitado anteriormente, acordos bi ou multilaterais com países, de forma a serem concedidos estes direitos de sufrágio aos estrangeiros residentes em Portugal. A análise da resenha histórica da CRP permite perceber ainda quatro questões:

- 1 – o alargamento dos direitos de sufrágio aos imigrantes foi feito com base quer em propostas da direita como da esquerda parlamentar;
- 2 – o alargamento tem sido feito de forma gradual, centrando-se até, então, na consagração constitucional da participação dos estrangeiros ao nível autárquico, com a inicial e contínua importância atribuída à reciprocidade;

3 - não parecem existir obstáculos claros a uma futura consagração de outros direitos eleitorais, nomeadamente ao nível das eleições legislativas, desde que assegurada a questão da reciprocidade que continua a ser um aspeto importante para parte do espectro político português (nomeadamente, CDS-PP, PPD/PSD e algumas reservas do lado do PS e do PCP conforme o nível de eleições);

4 – a Constituição consagra a potencial participação eleitoral de estrangeiros, com base no princípio da reciprocidade, mas existe uma consagração legal desigual entre dois grupos de imigrantes: os nascidos em países de língua portuguesa e os restantes. Assim, à partida, os cidadãos da CPLP poderão participar politicamente em todos os níveis eleitorais nacionais (excepto para cargos específicos, referenciados no nº3), ficando os cidadãos não pertencentes a este grupo, restritos às eleições municipais, em que aos primeiros se atribuem direitos como um bónus legal pelas relações entre Portugal e os países das ex-colónias.

Do quadro legal Português actual

O quadro legal para a participação política dos imigrantes é regulamentado com base em diversas normas legais, conhecendo o seu expoente máximo com a consagração no art. 15º da CRP dos garantos legais gerais acerca dos direitos políticos dos imigrantes. A actual versão constitucional dispõe o seguinte:

Artigo 15.o (Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus)

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.
2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.
3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.
4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.
5. A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

As especificidades quanto ao sufrágio activo e passivo dos imigrantes são regulamentadas a partir das Leis Eleitorais, que instruem os cidadãos sobre as condições segundo as quais podem, ou não, gozar de capacidade eleitoral. Eis as leis eleitorais que regem este processo actualmente:

- Lei Eleitoral para o Presidente da República - Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro;
- Lei Eleitoral para a Assembleia da República - Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro;
- Lei Eleitoral para os Referendos - Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro;
- Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu – Lei Orgânica n.º 1/2005 de 5 de Janeiro;
- Lei Eleitoral para as Autarquias Locais - Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

Todos estes diplomas especificam em que medida os imigrantes estão, ou não, habilitados a participar, a nível eleitoral, nas decisões políticas, em Portugal. Veremos, de seguida, a análise destes mesmos diplomas e as suas implicações para a participação política dos imigrantes nas eleições portuguesas, percebendo que grupos de imigrantes e em que eleições estes gozam de capacidade eleitoral activa e passiva, naturalmente em consonância com o definido na Lei Fundamental.

▪ **Lei Eleitoral para o Presidente da República**

A Lei Eleitoral para o Presidente da República sofreu, ao longo do período democrático, diversas alterações. Todavia, no que respeita aos direitos dos imigrantes não houve praticamente nenhum avanço neste nível eleitoral desde 1976.

É possível a qualquer imigrante que tenha obtido a nacionalidade portuguesa ser eleitor do Presidente da República, vivendo em Portugal ou no território do seu país de origem, desde que aí não vote neste nível de eleições.

Quanto aqueles que continuam a ser estrangeiros, a lei eleitoral apenas permite que sejam eleitores do Presidente da República os cidadãos de outros países de língua portuguesa que residam no território nacional e beneficiem do estatuto de igualdade de direitos políticos, nos termos de convenção internacional e em condições e reciprocidade, desde que estejam inscritos como eleitores no território nacional (art.1, nº3).

A esta luz, apenas os cidadãos Brasileiros com estatuto de igualdade de direitos e deveres e igualdade de direitos políticos podem votar nestas eleições – ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 22 de Abril de 2000 que revogou a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, celebrada em Brasília em 7 de Setembro de 1971.

Segundo o Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho que regulamenta a aplicação do Tratado no que respeita ao regime processual de atribuição e registo do estatuto de igualdade aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal, para os cidadãos brasileiros requerem o estatuto

de igualdade de direitos políticos primeiro ou de forma simultânea têm que requerer o estatuto de igualdade de direitos e deveres. Para este, é necessário que tenham residência habitual em território português, comprovada através de autorização de residência. O gozo de direitos políticos apenas pode ser reconhecido aos requerentes com residência habitual em território nacional há, pelo menos, três anos. O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa a suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade. Note-se que o estatuto de igualdade de direitos e deveres e o reconhecimento do gozo de direitos políticos extinguem-se em caso de caducidade ou cancelamento da autorização de residência em território nacional ou quando o beneficiário perca a nacionalidade brasileira. O gozo de direitos políticos extingue-se ou suspende-se em caso de privação dos mesmos direitos no Brasil. Os cidadãos brasileiros a quem tiver sido concedido o estatuto de igualdade gozam, a partir do registo da decisão, dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres dos cidadãos nacionais, com excepção do acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

Para os estrangeiros que se naturalizaram ou para aqueles que detêm estatuto de igualdade de direitos políticos está vedado o acesso à capacidade eleitoral passiva, ou seja, à possibilidade de se candidatarem a Chefes de Estado, uma vez que a lei só considera como elegíveis para a Presidência da República os cidadãos eleitores portugueses de origem, maiores de 35 anos.

▪ **Lei Eleitoral para a Assembleia da República**

No que diz respeito às eleições para a Assembleia da República, não existe especificação, em qualquer versão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, quanto à possibilidade da participação dos imigrantes, em Portugal, uma vez que, o artigo 1 da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, relativo à capacidade eleitoral activa, determina que “Gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos portugueses maiores de 18 anos” e o artigo 4, referente à capacidade eleitoral passiva, estipula que “São elegíveis para a Assembleia da República os cidadãos portugueses eleitores”.

Aqui importa lembrar que a participação dos estrangeiros oriundos de países de língua portuguesa residentes em Portugal nas eleições legislativas é permitido pela Constituição, ao abrigo da cláusula de reciprocidade. Assim, os cidadãos brasileiros ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, que detenham estatuto de igualdade de direitos e deveres e igualdade de direitos políticos têm capacidade eleitoral, quer activa como passiva, nas eleições para a Assembleia da República. Note-se, contudo, que os cidadãos que gozem do estatuto de igualdade de direitos políticos não podem ser nomeados primeiro-ministro nem presidente da assembleia da

República, lugares reservados exclusivamente a portugueses pela Constituição da República Portuguesa.

Como notam Mendes e Miguéis (2005), dúvidas subsistem quanto à capacidade eleitoral (activa e passiva) dos brasileiros com residência permanente em Portugal mas não possuidores do referido Estatuto. Estes autores propõem, contudo, considerar que também esses cidadãos possuem capacidade eleitoral activa e passiva. Acontece, porém, que até ao momento a lei habilitante do exercício do sufrágio (lei do R.E.) não foi adaptada à nova realidade.

Aqueles imigrantes que se naturalizaram portugueses e mantêm a sua nacionalidade de origem, tendo dupla nacionalidade, estão habilitados a votar e a serem candidatos, desde que, neste último ponto, não sejam candidatos pelo círculo eleitoral que abrange o território do país da sua outra nacionalidade – ou seja, esta norma só se aplica aos candidatos a deputados pelos dois círculos eleitorais fora do território nacional.

▪ **Regime Jurídico dos Referendos (Nacionais e Locais)**

A análise do quadro legal dos referendos é realizada tendo por base a seguinte subdivisão: em primeiro lugar, os referendos de nível Nacional, em segundo lugar, os referendos de nível Local.

Nos referendos nacionais, a Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, especifica que os cidadãos de países de língua portuguesa que residam no território nacional e beneficiem do estatuto especial de igualdade de direitos políticos, nos termos de convenção internacional, e em condições de reciprocidade, gozam de direito de participação no referendo, desde que estejam recenseados como eleitores no território nacional. Nesta situação, como vimos, estão apenas alguns cidadãos brasileiros. Não existem quaisquer especificações, na Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro, face aos cidadãos comunitários e a outros estrangeiros, pelo que estes se encontram excluídos deste tipo de eleição. Quanto aos cidadãos naturalizados portugueses e que são também cidadãos de outro Estado, segundo o artigo 254 da lei orgânica do referendo, que remete para as disposições da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, estes têm capacidade eleitoral activa.

Diferentemente, nos referendos locais, a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, podem pronunciar-se, também, em condições de reciprocidade, os cidadãos de estados de língua oficial portuguesa com residência legal em Portugal há mais de dois anos, recenseados na área correspondente ao município ou à freguesia. Podem participar, aindam os cidadãos estrangeiros da União Europeia recenseados na área referida, quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respectivo Estado de origem do cidadão estrangeiro (art. 35). Aqui importa notar que não há a possibilidade de os estrangeiros oriundos de países não pertencentes à CPLP ou à UE votarem nos referendos, à semelhança do que ocorre nas eleições autárquicas, desde que cumprido o princípio da reciprocidade.

▪ **Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu**

A Constituição Europeia, a partir da assinatura e ratificação do Tratado de Maastricht, ao abrigo do artigo 8b, atribui os mesmos direitos políticos aos cidadãos da UE do que aos cidadãos nacionais de qualquer Estado-Membro, no respeitante às eleições para o Parlamento Europeu, sendo este um dos pontos subjacentes ao conceito da “Cidadania europeia” (parágrafo 1 do art. 8º: (...)) “Todo o indivíduo nacional de um Estado Membro é um cidadão da União Europeia”.

Tal possibilidade foi consagrada em Portugal, como constatado na resenha histórica do artigo 15 da Constituição da República Portuguesa, em 1992, a propósito da 3ª RC, com o aditamento do nº5 (apesar de as primeiras eleições para o Parlamento Europeu terem ocorrido em 1989, não se encontrando devidamente regulamentadas na CRP)¹⁴¹, em que se dotam os cidadãos comunitários de capacidade eleitoral activa e passiva para as eleições para o Parlamento Europeu.

Assim, a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (LEPE) estipula que são eleitores dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos em Portugal e elegíveis para o Parlamento Europeu os cidadãos da União Europeia, não nacionais do Estado português, recenseados em Portugal e são elegíveis.

No que à apresentação de candidatura diz respeito (artigo 9º, LEPE), a Lei especifica que estes cidadãos deverão apresentar (para além dos requisitos formais exigidos a todo o candidato eleitoral), por escrito, uma declaração formal onde declarem não serem candidatos noutro Estado Membro, bem como a sua nacionalidade, a sua residência, em Portugal, e a sua última inscrição nos cadernos eleitorais da autarquia ou do seu país de origem. Devem, ainda, declarar não estar impedidos de exercer os seus direitos políticos no seu país de origem (através de um atestado comprovativo). Este mesmo artigo da LEPE impede, ainda, a constituição de secções de voto compostas, apenas e só, por eleitores estrangeiros.

Quanto a estas eleições, nenhum cidadão não-comunitário tem capacidade quer para eleger quer para ser eleito, seguindo o estipulado pelo Tratado de Maastricht (1992), nos arts. 17º e 19º.

▪ **Lei Eleitoral para as Autarquias Locais**

Com base na análise às revisões constitucionais, anteriormente feita, é possível constatar uma evolução no sentido do alargamento dos direitos eleitorais dos imigrantes ao nível das eleições autárquicas. Há, contudo, que salientar o vazio legal, prévio a 1996, altura em que a

¹⁴¹ Relembre-se o texto do artigo 15º, nº5/CRP: “A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu”.

Lei Eleitoral para as Autarquias Locais (LEAL) foi alterada, no sentido de possibilitar a participação eleitoral de todos os residentes em Portugal, desde que asseguradas as condições de reciprocidade aos portugueses emigrados (DAR II Série A, nº 45, de 31/6/96; Mendes e Migueis, 2005c), de acordo com a promessa contida no manifesto eleitoral do Partido Socialista, aquando da sua candidatura às legislativas de 1995¹⁴². Esta alteração à LEAL visou cumprir os requisitos da directiva Europeia, contida no Tratado de Maastricht, de que todos os cidadãos europeus deverão poder votar nas eleições locais de qualquer Estado-Membro. Posteriormente à aprovação desta alteração não se registaram mais alterações aos artigos 2 (capacidade activa) e 4 (capacidade passiva).

A regulamentação destes direitos é realizada pela LEAL (Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de Agosto), que dispõe o seguinte no artigo 2, nº1, relativo à capacidade eleitoral activa:

1 - Gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos maiores de 18 anos a seguir indicados:

- a) Os cidadãos portugueses;
- b) Os cidadãos dos Estados membros da União Europeia quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no Estado de origem daqueles;
- c) Os cidadãos de países de língua oficial portuguesa com residência legal há mais de dois anos quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respectivo Estado de origem;
- d) Outros cidadãos com residência legal em Portugal há mais de três anos desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuam capacidade eleitoral activa aos portugueses neles residentes.

Quanto à capacidade eleitoral passiva, a Lei Eleitoral para as Autarquias Locais, no Artigo 5º, nº1, estipula:

1 - São elegíveis para os órgãos das autarquias locais os cidadãos a seguir indicados:

- a) Os cidadãos portugueses eleitores;
- b) Os cidadãos eleitores de Estados membros da União Europeia quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no Estado de origem daqueles;
- c) Os cidadãos eleitores dos países de língua oficial portuguesa com residência em Portugal há mais de quatro anos quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respectivo Estado de origem;
- d) Outros cidadãos eleitores com residência legal em Portugal há mais de cinco anos desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuam capacidade eleitoral passiva aos portugueses neles residentes.

¹⁴² Nas quais obteve maioria relativa, sendo que António Guterres subiu ao cargo de Primeiro-Ministro, consequentemente.

O reconhecimento de capacidade eleitoral activa e passiva depende, necessariamente, das Declarações do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Administração Interna, para que, com isso, se possam atribuir estes direitos políticos aos estrangeiros em causa.

Para todos estes cidadãos, a lei exige que para o exercício do direito de sufrágio estes estejam inscritos no recenseamento da área da respectiva autarquia local. Note-se, ainda, que o art.30º, nº5/LEAL não permite a constituição de assembleias de voto onde existam, exclusivamente, eleitores estrangeiros. Para gozarem da capacidade eleitoral passiva, estes cidadãos não podem ter sido privados do direito de sufrágio activo ou passivo, de acordo com a lei do seu Estado de origem. Para que estes imigrantes possam apresentar a sua candidatura, ao abrigo do art. 18º-A/LEAL, deverão entregar uma declaração formal, apresentando a sua nacionalidade, o seu local de residência em Portugal, a sua última residência no país de origem e a informação de que o direito de eleição não se lhes encontra vedado.

Assim, relativamente aos cidadãos comunitários residentes em território nacional, estes estão habilitados a elegerem e serem eleitos para as eleições autárquicas, desde que em condições de reciprocidade, o que está assegurado pelo direito comunitário, mais especificamente a partir do Tratado de Maastricht. A regulamentação para o exercício destes direitos de sufrágio é feita pela Lei nº 50/96, de 4 de Setembro, que transpõe para a ordem jurídica interna Directiva nº 94/80/CE, do Conselho, de 19 de Dezembro, relativa ao exercício do direito de voto e à elegibilidade nas eleições autárquicas por parte de cidadãos da União Europeia residentes num Estado membro de que não tenham a nacionalidade. Em Portugal, os cidadãos comunitários podem gozar destes direitos políticos logo após a sua chegada a território nacional, não havendo um período mínimo de residência exigido, como acontece para os outros estrangeiros.

Quanto aos cidadãos da CPLP, é de referir que para votarem são exigidos 2 anos de residência e 4 anos para terem a possibilidade de serem eleitos, critérios de período de residência inferiores aos requeridos para os restantes estrangeiros não comunitários, o que corresponde ao tratamento diferenciado que a Constituição lhes confere. As condições de reciprocidade só são satisfeitas em dois países, pelo que apenas os cidadãos caboverdianos (através da Declaração n.º 2-A/97, de 11 de Abril, dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna) e os cidadãos brasileiros, podem exercer os seus direitos eleitorais. Portugal não detém acordos que assegurem os direitos políticos dos seus próprios cidadãos nos restantes países de língua portuguesa. Note-se que, no caso dos cidadãos brasileiros não existem, ao nível autárquico, mais-valias para aqueles que têm estatuto de igualdade de direitos políticos - aliás, o número de anos exigido (três) para requererem o estatuto é superior ao número de anos exigidos para votarem nas eleições (apenas dois anos). O que, sim, diferencia os brasileiros que detêm o estatuto dos que não o têm é que os primeiros podem, ainda, votar nas eleições presidenciais, legislativas e das regiões autónomas. De resto, a Lei nº

50/96 não alterou as condições dos brasileiros com estatuto de igualdade de direitos políticos mas veio conferir aos brasileiros com estatuto geral (ou sem qualquer estatuto) a capacidade eleitoral (activa e passiva) nas eleições autárquicas.

Quanto aos restantes estrangeiros residentes em Portugal, no caso das eleições autárquicas, são exigidos a três anos de residência para a capacidade eleitoral activa e cinco anos para lhes ser conferida capacidade eleitoral passiva. Em 2012, gozam de capacidade activa os nacionais da Argentina, Chile, Israel, Noruega, Perú, Uruguai e Venezuela (Cfr. Declaração dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna nº 10/2001, publicada no DR, I Série-A, nº 213, de 13 de Setembro) e a capacidade eleitoral passiva é concedida aos nacionais provenientes do Peru e do Uruguai (Cfr. Declaração nº 10/2001, publicada no DR, I Série-A, nº 213, de 13 de Setembro). Esta diferença entre os países, no que toca ao sufrágio activo e passivo (sendo que neste caso é óbvio que tem que haver também o activo), deve-se ao facto de nestes Estados os cidadãos portugueses só poderem votar e lhes estar vedada a hipótese de serem eleitos.

Em 2012, como a tabela 9 enuncia, o Estado Português reconhece capacidade eleitoral aos cidadãos dos seguintes países:

Tabela 9: Países com que Portugal tem acordos de reciprocidade para atribuição de direitos de sufrágio nas eleições autárquicas

	Estados-Membros da União Europeia
Capacidade eleitoral active	Países de língua portuguesa: Brasil e Cabo Verde
	Outros países: Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Peru, Uruguai e Venezuela
	Estados-Membros da União Europeia
Capacidade eleitoral passiva	Países de língua portuguesa: Brasil e Cabo Verde
	Outros países: Peru e Uruguai

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, refira-se que nem sempre foram estes os países com quem Portugal acordou bilateralmente a concessão de direitos de sufrágio, o que significa que a evolução das relações interestaduais tem efeitos na participação eleitoral imigrante.

Existem, até à data, quatro declarações que definem quais os países cujos cidadãos residentes em Portugal podem exercer o seu direito de voto e de eleição. São elas a Declaração n.º 2-A/97, Declaração n.º 10/2001, a Declaração n.º 9-2005 e a Declaração nº 252/2009, que apresentam alguma evolução quanto à existência de reciprocidade capaz de validar o voto dos imigrantes em Portugal no que às autárquicas diz respeito.

Em 1997, foi reconhecido, pelos órgãos do Estado, capacidade eleitoral activa aos nacionais da UE (na época faziam parte da União a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Reino Unido e Suécia), Brasil, Cabo Verde, Argentina, Israel, Noruega, Peru e Uruguai e capacidade eleitoral passiva aos cidadãos da UE, Brasil, Cabo Verde, Peru e Uruguai. A Declaração n.º 10/2001 altera a lei apenas para incluir os cidadãos Estónios e Venezuelanos no reconhecimento quanto à capacidade eleitoral activa. Uma nova alteração surge, em 2005, quando os nacionais de Israel e do Peru perdem o direito de voto, e a possibilidade de candidatura passa a ser reconhecida apenas aos nacionais da UE¹⁴³, Brasil e Cabo Verde, retirando-se, ainda, a Estónia, dado que os seus cidadãos passaram a ser considerados cidadãos da União Europeia, não sendo necessária a sua menção. A última alteração ocorre em 2009¹⁴⁴, reacrescentando o Peru à listagem.

A participação eleitoral imigrante: recenseamento e impossibilidades

Como vimos, a CRP define, muito claramente, em que condições, poderão os imigrantes exercer o direito de voto e de ser eleitos, sendo complementada pelas Declarações do Ministério dos Negócios Estrangeiros, delimitando quais os grupos de imigrantes que poderão, efectivamente, exercer os seus direitos de voto, e as leis eleitorais definem em que termos os direitos de sufrágio podem ser exercidos. A retrospectiva sobre estas leis permite-nos obter um enquadramento legal abrangente sobre esta mesma matéria. Todavia importa perceber, até que ponto, estas políticas e os diplomas têm efectivo impacto na participação eleitoral imigrante.

Assim sendo, e de acordo com as linhas orientadoras anteriores, quer nas leis eleitorais, quer no artigo 15º da CRP, é possível separar a participação eleitoral imigrante em duas dimensões: o sufrágio activo e o passivo. Assim, para se atender a um completo estudo sobre a participação imigrante, deveríamos ter em conta quantos estrangeiros se encontravam recenseados em Portugal, para cada nível eleitoral, e quantos destes participaram nas eleições, tanto activa como passivamente.

Porém, relativamente aos dados da participação efectiva, a activa não se encontra disponível, tanto quanto nos foi possível apurar¹⁴⁵, e, tal como é indicado nos estudos levados a cabo por Carvalhais (2007), a dificuldade de persecução dos dados da participação passiva é bastante elevada. Como nos documenta esta autora: dos 2042 indivíduos eleitos para os diversos

¹⁴³ Entretanto ampliada para 25 Estados-Membros, incluindo: Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

¹⁴⁴ Declaração n.º 252/2009.

¹⁴⁵ Poderia, todavia, ser apurada, através da análise atenta dos cadernos eleitorais de 4260 Freguesias e de 247 Concelhos, o que não seria, de todo, praticável, atendendo às limitações deste mesmo estudo. Ficando, no entanto, como uma pista de superação para um futuro estudo eleitoral, acerca da participação imigrante.

cargos nas câmaras municipais, apenas 5, nas eleições autárquicas de 2001, eram estrangeiros¹⁴⁶.

Assim sendo, não é possível saber, ao certo, quantos imigrantes se abstiveram e quantos participaram nos processos de decisão orgânicos, quer ao nível do Parlamento Europeu, quer ao nível autárquico ou, até, nas eleições para a Assembleia da República e para o Presidente da República^{147 148}.

Todavia, e apesar de todas estas limitações, restam, ainda, os dados do recenseamento eleitoral (tabela 10), que é voluntário para os imigrantes residentes em Portugal (artigo 27.º/LRE), que oferece um indicador de interesse dos imigrantes nos processos de decisão política, embora limitado, pelo facto de não ser possível apresentar os níveis de abstenção entre os imigrantes, nas diversas eleições portuguesas, ao longo do tempo.

Tabela 10: Dados do Recenseamento, conforme a origem dos imigrantes

Ano	Total de recenseados	Cidadãos estrangeiros residentes em Portugal		
		Total	Nacionais da UE	Nacionais de outros países
1994	8 865 380	882	882	Na ¹⁴⁹
1995	8 938 311	1 065	1 065	Na
1996	9 000 837	1 375	1 375	Na
1997	9 128 928	14 585	3 158	11 427
1998	8 824 158	17 059	4 137	12 922
1999	8 642 529	18 429	4 505	13 924
2000	8 912 191	20 044	5 002	15 042
2001	8 902 001	22 424	6 223	16 201
2002	8 877 075	23 460	6 526	16 934
2003	8 896 793	24 950	7 028	17 922
2004	8 961 530	26 667	7 912	18 755
2005	9 006 336	28 071	8 841	19 230
2006	9 013 427	28 712	9 084	19 628
2007	9 012 052	29 303	9 576	19 727
2008	9 696 844	27 194	10 089	17 105
2009	9 610 768	26 932	10 892	16 040
2010	9 684 584	26 997	11 134	15 863
2011	9 721 406	26 957	11 301	15 656

Fonte: Dados da DGAI/MAI no sítio www.pordata.pt

¹⁴⁶ Depois de analisados os indivíduos cujas câmaras os contabilizavam como sendo imigrantes, mas que, no entanto, detinham dupla nacionalidade, incluindo a portuguesa, excluindo-os da contabilização estatística deste estudo.

¹⁴⁷ Recorde-se, apenas cidadãos brasileiros que tenham adquirido o estatuto de igualdade de direitos políticos, poderiam exercer o direito de voto, nestes dois últimos actos eleitorais.

¹⁴⁸ Para além das limitações já apresentadas, de referir que o estudo da abstenção neste grupo populacional poderia interferir, inclusivamente, com o princípio de anonimato, visto que em alguns distritos o número de recenseados (dados da DGAI e do SEF) é tão baixo que seria fácil percepcionar quais os indivíduos que se abstiveram, nos atos eleitorais, contrariando o princípio de cidadania voluntária do exercício do voto, inscrito na CRP.

¹⁴⁹ Dados inexistentes pelo facto de os cidadãos de outras nacionalidades, capacitados a votar, em Portugal, para as eleições autárquicas, como de resto, já foi referenciado, só ter sido regulamentado pela Declaração n.º 2-A/97, pelo que, antes desta data, tais dados, não estão disponíveis, tanto quanto é possível apurar.

A análise do recenseamento eleitoral por parte dos imigrantes leva-nos a concluir que houve um grande aumento de imigrantes recenseados, em Portugal, desde 1994 (altura em que os imigrantes comunitários são registados na base de dados do recenseamento, pela primeira vez), até 2007. Exemplo desta constatação é o crescimento ocorrido entre 1997 – ano a partir do qual são contabilizados também os cidadãos de países terceiros - e 2007, passando-se de 14 585 para 29 303 estrangeiros recenseados, ou seja, um incremento na ordem dos 100%.

Porém, é de notar um decréscimo entre 2007 e 2008 (passagem de 29 303 indivíduos para 27 194), e uma posterior estagnação até ao ano de 2011. Esta estagnação do total de imigrantes recenseados deve-se à diminuição do número de indivíduos recenseados de outros países, não pertencentes à UE. O número de estrangeiros de países terceiros recenseados diminui entre os anos referidos, passando de 19 727, em 2007, para 17 105, em 2008, ao passo que a população de indivíduos recenseados, nacionais de Países da UE, se manteve num crescendo ligeiro desde 1997 até 2011.

Note-se, ainda que em 2011 os estrangeiros representam 0,3% do total de recenseados, um número bastante inferior à sua representatividade na população total residente em Portugal (cerca de 4%). Daqui podemos facilmente concluir que quase todos os imigrantes não estão recenseados, tanto por razões de não atribuição de direitos de sufrágio, como por outras, como o eventual desinteresse face aos processos eleitorais de Portugal.

Para além disto, os dados gentilmente disponibilizados pela DGAI, quanto à nacionalidade dos indivíduos recenseados (tabela 11), revelam dados muito curiosos face ao recenseamento, até 31 de Dezembro de 2011. O grupo imigrante mais numeroso, de todas as nacionalidades analisadas foi o dos Caboverdeanos, com 11 067 indivíduos, representando 41,1% do total de recenseados estrangeiros e 70,7% dos indivíduos não provenientes da União Europeia, detendo, assim, um peso enorme relativamente aos restantes grupos nacionais com a possibilidade de se recensearem. A segunda comunidade recenseada mais numerosa são os Brasileiros (4 308, ou 15,9% do total de imigrantes recenseados e 27,5% dos não pertencentes à UE), sendo de referenciar a importância de outras cinco comunidades: a Alemanha, a Espanha, a França, a Holanda e o Reino Unido, todas elas com mais de 1 000 indivíduos recenseados (sendo que a Alemanha e o Reino Unido chegam mesmo a atingir mais de 2000 sujeitos), que somadas representam cerca de 80,5% de todos os cidadãos recenseados, no grupo pertencente à UE.

Tabela 11: Taxa de Recenseamento de estrangeiros residentes em Portugal, em 2011

País	Estrangeiros Residentes	Recenseados	Taxa de Recenseamento (%)
Brasil	111 445	4 308	3,6
Cabo Verde	43 920	11 067	25,2
Roménia	39 312	400	1
Reino Unido	17 675	2 756	15,6
Alemanha	9 054	2 109	23,3

Espanha	9 310	1 905	20,5
França	5 293	1 186	22,4
Holanda	4 862	1 136	23,4
Argentina	487	60	12,3
Chile	218	13	5,9
Islândia	47	1	2,1
Noruega	432	42	9,7
Peru	277	15	5,4
Uruguai	126	9	7,1
Venezuela	1 999	141	7,0
Outros (apenas UE)	22 459	2 209	9,8
Outros (todos)	169 906	0	-
Total	436 822	26 957	6,2

Fonte: DGAI e SEF, 2011.

Nota: Os dados foram realizados quanto ao total populacional, e não, apenas quanto à população de maiores de 18 anos, recenseáveis.

Relativamente às taxas de recenseamento, tendo em conta os dados disponíveis quanto ao recenseamento e à população residente, vejamos: dos cidadãos Brasileiros residentes – a maior comunidade de imigrantes em Portugal - apenas 3,6% estão recenseados. Por seu turno, de entre os residentes Caboverdeanos, 25,2% estão recenseados, do Reino Unido estão 15,6% recenseados e, na outra face, a comunidade Romena, (o quarto país mais representado, de acordo com os dados do SEF, 2010 e 2011) com apenas 1% de residentes desta nacionalidade recenseados. De acordo com Carvalhais (2007; p.161) os cidadãos ingleses, tipicamente, apresentam baixas taxas de envolvimento político, constituindo uma exclusão social de elite, preferindo, um pouco à imagem daquilo que Tocqueville nos documenta sobre as classes mais abastadas e o seu comportamento político, na América, retirar-se deste jogo. É, todavia, de sublinhar que apresentam uma taxa mais elevada de recenseamento eleitoral que duas das maiores comunidades estrangeiras analisadas ao longo deste estudo, a Brasileira e a Romena, podendo indicar, embora de forma limitada, um maior interesse por parte dos cidadãos do Reino Unido em participar na decisão política portuguesa (neste caso, nas autarquias locais), o que poderá estar conotado, em certa medida, com a vinculação emocional que estes indivíduos poderão experimentar com os seus locais de residência e o sentimento de inclusão política de que serão alvo, numa sociedade em que o grau de penetração da cultura política (devido a efeitos como maior grau educacional, rendimentos e qualidade de vida) é mais elevado do que em países como o Brasil, Cabo Verde, Roménia ou mesmo Portugal (Huntington e Nelson, 1976; Shapiro e Weltz, 2008; Viegas, Belchior e Seiceira, 2010; Viegas e Faria, 2009)¹⁵⁰.

No entanto, curiosamente, poderemos constatar que o grupo de cidadãos com maior representação em termos de recenseamento são os Caboverdeanos, tanto em termos absolutos,

¹⁵⁰ Todos estes países constituem democracias recentes, existentes há pouco mais de uma geração (no caso português) ou menos, enquanto, no caso Britânico, a democracia encontra-se instituída há dois séculos, sendo de documentar níveis de participação política (embora não necessariamente eleitoral) mais elevadas que entre os cidadãos portugueses.

como relativos. Apesar de constituírem cerca de 10% do total de estrangeiros residentes, sendo a terceira maior comunidade em Portugal, 25% destes indivíduos encontram-se recenseados, o que indicia um maior envolvimento na participação político eleitoral deste grupo de imigrantes, face a uma população muito mais numerosa como a brasileira, que, por sua vez, detém uma taxa de recenseamento muito mais baixa.

Mais, é necessário referenciar que esta baixa participação política poderá ser atribuída à aos reduzidos níveis de escolaridade dos imigrantes¹⁵¹, em Portugal, muito embora os níveis de escolaridade não se diferenciem muito da média dos portugueses. Ou seja, argumentamos que, no caso dos imigrantes, a variável estrangeiro influencia mais do que a variável escolaridade no que toca às taxas de recenseamento. Não obstante, de acordo com diversos autores, sociólogos e politólogos, menores níveis educacionais poderão explicar um menor interesse (e portanto, menor participação) ao nível eleitoral (Lipset, 1960; Schofield, 1999), facto que parece ser confirmado aos compararmos o recenseamento do Brasil (3%) com o dos países da UE em maior representação, nomeadamente da Alemanha, Espanha, França, Holanda e Reino Unido (qualquer um destes, com taxas entre os 20 e 24%).

Além destas razões, deveremos adiantar que as simples diferenças linguísticas, culturais e educacionais poderão explicar a razão para que os cidadãos comunitários do Leste Europeu, se encontrem tão subrepresentados no recenseamento¹⁵². A razão pode prender-se com o simples facto de a permuta de informação para com os imigrantes de línguas de origem não latina, e de forte influência cirílica, no caso polaco ou estónio, ser dificultada.

Por fim, é necessário referenciar que a participação política dos imigrantes poderá estar em queda. As explicações para este fenómeno poderão prender-se com as difíceis condições económicas experimentadas pelos imigrantes em tempos de crise financeira e política, vividas em Portugal a partir de 2008, e que parecem estar na base da diminuição da população estrangeira residente em Portugal (os dados empíricos do INE e do SEF, mostram que o fluxo e *stock* de estrangeiros diminuiu, desde 2009).

- Considerações Finais

A análise dos diversos diplomas permitiu concluir que, em Portugal¹⁵³, a clivagem existente entre cidadania social e política, sublinhada por diversos autores, existe *de facto*. Se por um lado, se trata de um país com um modelo e políticas de integração em muitos casos considerados de excelência, com o conseqüente reconhecimento de direitos a todos os níveis, por outro, os direitos de participação eleitoral são, nos dias que correm, ainda muito

¹⁵¹ Dados por SEF 2011 e anteriores.

¹⁵² Existindo, inclusivamente casos de países da UE, com apenas um imigrante recenseado, caso da Eslovénia ou do Chipre, sendo que a Malta não detém qualquer cidadão.

¹⁵³ Consultar subcapítulo relativo à constituição, analisando as discussões parlamentares sobre este ponto.

limitados¹⁵⁴, estando dependentes da existência de reciprocidade. Não obstante, o paradigma parece estar a mudar, sendo exemplo disto as posturas dos partidos políticos nas discussões parlamentares, a propósito das revisões constitucionais (note-se, a título ilustrativo, a ideia de expansão dos direitos políticos dos imigrantes, na RC de 2010, apoiada por todos os partidos de Esquerda).

Por fim, a análise dos dados do recenseamento demonstrou, claramente, uma tendência de participação eleitoral muito baixa entre os imigrantes (em comunidade alguma existe uma percentagem superior a 25% face ao total da população), que terá prováveis explicações nos elementos teorizáveis apresentados: níveis educacionais baixos, fraca remuneração, desinformação, factores típicos quanto à explicação da baixa taxa de recenseamento.

Por fim, é de referir os efeitos da cláusula de reciprocidade: a inexistência de acordos com os seguintes países: Angola, Guiné-Bissau, Moldávia, São Tomé e Príncipe, China e Ucrânia, automaticamente exclui 126470 indivíduos (ou seja, 29% da população estrangeira residente em Portugal)¹⁵⁵ de participarem eleitoralmente, em Portugal, sendo que qualquer uma das comunidades referenciadas é, de facto, relevante do ponto de vista político e económico, devido ao tamanho das suas populações. De facto, apenas 6% da população imigrante, em Portugal está recenseada, pelo que importará questionar sobre a relevância da regra da reciprocidade, no que à exclusão de direitos políticos diz respeito.

¹⁵⁴ De acordo com a Declaração n.º 252/2009, apenas os nacionais da UE, Brasil, Cabo Verde, Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Peru, Uruguai e Venezuela, gozavam da capacidade eleitoral ativa, sendo que apenas os nacionais da UE, Brasil e Cabo Verde gozavam de capacidade eleitoral passiva.

¹⁵⁵ SEF, 2011.

Direitos eleitorais dos Emigrantes

A emigração em Portugal: vínculos e fronteiras

Portugal é historicamente um país de emigração, possuindo um grande número de comunidades de emigrantes em diversos países e em vários continentes, como descrito em capítulo anterior.

Debruçando-nos sobre os direitos de sufrágio dos emigrantes em Portugal, impera começar-se a análise com a afirmação de que os emigrantes só gozam de direitos de sufrágio nas eleições em Portugal se tiverem a nacionalidade portuguesa.

Assim, importa fazer-se uma breve análise de quem é considerado português, à luz da lei da nacionalidade. Através da Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, foram introduzidas importantes alterações à anterior Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, modificando substancialmente os regimes da atribuição e da aquisição da nacionalidade portuguesa.

Quanto aos descendentes dos portugueses emigrados, a nova lei da nacionalidade continua a considerar como portugueses de origem os emigrantes de 2ª geração, ou seja, “os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro, desde que tenham o seu nascimento inscrito no registo civil português ou declararem que querem ser portugueses”¹⁵⁶. Nesta medida, a lei portuguesa considera que são portugueses de origem os filhos de portugueses. Por outro lado, a lei atribui o direito subjectivo à naturalização por parte dos netos de emigrantes¹⁵⁷, permitindo-lhes um acesso mais fácil à aquisição da nacionalidade, ou seja, basta-lhes comprovar que têm um ascendente em 2.º grau com a nacionalidade portuguesa¹⁵⁸. Note-se, contudo, que o acesso à nacionalidade portuguesa por naturalização não contempla o direito da sua transmissão aos filhos, pelo que o elo do sangue termina na 3ª geração, nestes casos. Acrescente-se, ainda, que uma vez que o acesso à nacionalidade portuguesa por naturalização levanta alguns constrangimentos, o Partido Social Democrata (PSD) - que já submettera em 2008 o Projecto de Lei 482/X (3ª) (Carvalhais, 2010: 22) - levou a discussão parlamentar o Projecto de Lei 30/XI de 2009, no qual se requeria a alteração da presente Lei da Nacionalidade de modo a atribuir aos netos de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro a nacionalidade portuguesa originária e não por via da naturalização.

Este reconhecimento de nacionalidade aos netos de emigrantes revela que, na verdade, o *ius sanguinis* saiu reforçado (Piçarra e Gil, 2009: 38 *in* Carvalhais, 2010: 29), continuando a ser,

¹⁵⁶ Lei da Nacionalidade, Artigo 1º n.º 1, alínea c.

¹⁵⁷ Pela legislação em vigor, os netos de portugueses podem adquirir a nacionalidade dos seus avós, mesmo sem a intervenção dos pais. Neste caso, podem fazê-lo apenas através da naturalização, situação que tem vindo a causar grandes dificuldades na medida em que a legislação interna de muitos dos países onde existem comunidades portuguesas importantes, pune com a perda da nacionalidade de origem o cidadão que obtiver outra nacionalidade por naturalização.

¹⁵⁸ Lei da Nacionalidade, Artigo 6º n.º 4.

como bem nota Rui Ramos (2007), o princípio prevalecente da lei da nacionalidade portuguesa. Não obstante, destaque-se, ainda, de entre as alterações à lei, o reforço do princípio do *ius soli*, o que constitui a concretização do objectivo, assumido pelo Programa do XVII Governo Constitucional, liderado por José Sócrates, do reconhecimento de um estatuto de cidadania a quem tem fortes laços com Portugal, nomeadamente os estrangeiros residentes há tempo considerável.

Direitos de Sufrágio dos Emigrantes nos Diferentes Actos Eleitorais

Começamos por referir que estamos a excluir da análise os portugueses que estão deslocados no estrangeiro de forma temporária, quando mantenham o seu recenseamento no território nacional. Para estes existem salvaguardas nas diferentes leis eleitorais para que possam votar de forma antecipada.

Feita esta ressalva, nos termos do artigo 14.º da Constituição da República, os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a sua ausência do país.

Os cidadãos portugueses, que tenham completado 18 anos de idade são chamados a participar na eleição do Presidente da República, da Assembleia da República, do Parlamento Europeu, das Autarquias Locais¹⁵⁹, das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (quando aí residentes) e, ainda, em Referendos de âmbito nacional, regional ou local¹⁶⁰.

Diferentemente, no que diz respeito à participação política de emigrantes nos diversos actos eleitorais, estes só podem participar em eleições e referendos que sejam de âmbito nacional. Por outras palavras, há efectivamente actos eleitorais – para as autarquias locais e referendos de âmbito local ou regional – para os quais os emigrantes não dispõem de direito de sufrágio activo e passivo.

Desde 1976 esteve garantido o direito de voto dos emigrantes portugueses nas eleições legislativas. Diferentemente, a possibilidade de participação nos outros tipos de eleições só surgiu mais tarde. Para as eleições europeias, os nacionais emigrados podem votar desde 1987, depois da entrada de Portugal na então CEE (primeiro somente aqueles que vivessem num outro Estado-Membro, direito que se alargou a todos em 2005) e para as presidenciais desde 1997, após uma revisão constitucional. Permanece a impossibilidade de voto nas eleições autárquicas e nos referendos que não recaiam sobre matéria que diga respeito à emigração.

Para justificar a participação dos emigrantes nacionais nas eleições portuguesas podem ser avançados vários argumentos tais como a titularidade da nacionalidade portuguesa; a ligação

¹⁵⁹ Municípios, Câmaras Municipais e Assembleias Municipais, Freguesias e Assembleias de Freguesias.

¹⁶⁰ Decreto-lei n.º 319-A/76, de 3 de maio; Lei n.º 14/79, de 16 de maio; Lei n.º 14/87, de 29 de Abril; Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de agosto (artigo 1º, n.º 1); Decreto-lei n.º 267/80, de 8 de Agosto; Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro e Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril/ Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto, respectivamente.

à comunidade nacional; a participação na tomada de decisões que os podem afectar e, neste sentido, a defesa dos seus interesses.

Após esta primeira e curta análise sobre a restrição à participação política de emigrantes, importa sublinhar em detalhe os actos eleitorais nos quais podem participar.

a. Eleições para a Assembleia da República

Nas eleições para a Assembleia da República a participação dos portugueses residentes no estrangeiro enquanto eleitores é admitida, dado que “é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses”¹⁶¹. A Constituição permite, desde a sua versão originária, a participação de cidadãos residentes no estrangeiro na eleição do Parlamento.

Em consonância, a Lei Eleitoral para a Assembleia da República determina que “têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral” (art.1, n.º1 Lei n.º 14/79 de 16 de Maio).

Mesmo os portugueses que têm outra (s) nacionalidade (s) podem votar para eleger os deputados do parlamento¹⁶², reproduzindo-se na essência o princípio constitucional da universalidade do sufrágio¹⁶³ e o princípio geral consagrado na Lei da Nacionalidade¹⁶⁴, pelo qual “se alguém tiver duas ou mais nacionalidades e uma delas for portuguesa, só esta releva face à lei portuguesa”.

O exercício do direito de sufrágio está dependente de inscrição prévia no recenseamento eleitoral¹⁶⁵. Como estabelecido no art.3 da Lei Eleitoral para a Assembleia da República “são eleitores da Assembleia da República os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer em Macau ou no estrangeiro”. Todos aqueles que procedam ao recenseamento eleitoral podem votar e ser eleitos para a Assembleia da República, através de duas circunscrições eleitorais: uma abrangendo todos os países europeus (círculo eleitoral da Europa) e outra que abrange todos os restantes países a nível mundial¹⁶⁶. Cada um destes círculos elege dois deputados¹⁶⁷, o que permite que 4 dos 230 deputados da Assembleia da República fiquem reservados para representar a emigração, ainda que, depois de eleitos prevaleça a defesa do interesse nacional e não o de grupos específicos de cidadãos ou regiões em concreto (à semelhança do que acontece com a eleição através dos distritos e regiões autónomas).

¹⁶¹ Artigo 147.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁶² Como nota a lei todos “os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem por esse facto a capacidade eleitoral activa” (N.º 1 do Artigo 1º da lei Eleitoral para a Assembleia da República - Lei 14/79, de 16 de Maio).

¹⁶³ Constante no n.º 1 do Artigo 49º da Constituição Portuguesa da República.

¹⁶⁴ Artigo 28º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro.

¹⁶⁵ A Lei n.º 13/99, de 22 de Março estabelece o novo regime jurídico do Recenseamento Eleitoral (o direito de recenseamento eleitoral, como pressuposto do direito de sufrágio, está constitucionalmente consagrado no Artigo 113º n.º2).

¹⁶⁶ Artigo 12.º, n.º 4 da Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79 de 13 de Maio).

¹⁶⁷ Artigo 13.º, n.º 3 da Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79 de 13 de Maio).

Contudo, estas são as únicas circunscrições eleitorais com número fixo, *a priori*, de deputados a eleger, sendo que os restantes 226 distribuem-se proporcionalmente pelos outros círculos, correspondentes aos distritos nacionais e a cada uma das regiões autónomas. As circunscrições eleitorais da emigração constituem a única excepção à normal distribuição proporcional do número de deputados a eleger (segundo o método de Hondt que tem em conta a distribuição e peso da população pelos distritos do país), e serão sempre quatro independentemente do número de eleitores inscritos. Poder-se-ia argumentar que esta regra tem a intenção de impedir que os emigrantes pudessem exclusivamente ou de forma muito significativa determinar o resultado eleitoral.

Uma reconfiguração dos círculos eleitorais, nomeadamente dos emigrantes, foi proposta, em 2007, pelo PSD, através do projecto de lei nº 388/X, no âmbito de uma reforma do sistema eleitoral que tinha como finalidade aproximar eleitos e eleitores e o correspondente reforço da directa responsabilização dos deputados¹⁶⁸. Para além da diminuição do número de deputados (de 230 para 181), o PSD defendia, entre outros pontos, o alargamento de 2 para 3 círculos fora do território nacional (um novo círculo agrupando todo o espaço lusófono, um círculo a reunir os países europeus e outro para o resto do mundo, todos de natureza plurinominal), com a correspondente eleição de 2 deputados por cada círculo, e a criação de um círculo nacional plurinacional que abarcasse em conjunto todos os cidadãos eleitores recenseados. Cada eleitor passaria a dispor de um voto no círculo da sua área territorial de recenseamento e de um voto no círculo nacional, instituindo-se um sistema de duplo voto. Não pretendendo fazer uma análise sobre os fundamentos teóricos de tal proposta, com base nas deficiências do sistema eleitoral, é contudo do interesse do presente trabalho reportar que a emigração passaria a ter uma representação política muito reforçada, quer como produto do aumento do total de deputados eleitos (de 4 passaria a 6) como pelo aumento da sua importância relativa no total de deputados à Assembleia da República (uma vez que se diminuiria o número de assentos parlamentares para o mínimo estipulado na Constituição da República Portuguesa). Tal proposta caducou, em 2009, depois de ter baixado à apreciação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, ainda em 2007.

Relativamente à capacidade eleitoral passiva dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, são elegíveis para a Assembleia da República todos “os cidadãos portugueses eleitores” (art.4 da Lei n.º 14/79 de 16 de Maio), pelo que os emigrantes usufruem deste direito. Não obstante, todos aqueles que tenham outra nacionalidade (estando a residir ou não em Portugal) não poderão ser candidatos pelo círculo eleitoral que abranger o território do país

¹⁶⁸ Para mais informações explicativas sobre as deficiências apontadas pelo PSD ao sistema eleitoral consulte o Projecto de Lei nº388/X em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=33525>.

dessa nacionalidade¹⁶⁹, em virtude da conflitualidade de interesses e da eventual falta de lealdade exclusiva a Portugal.

O voto dos emigrantes para a Assembleia da República é processado por correspondência¹⁷⁰ e regula-se através dos procedimentos da Administração Interna, que remete os boletins de voto por correio para as residências dos cidadãos recenseados, verificando-se, não raras vezes, a devolução dos mesmos dada a desactualização dos cadernos eleitorais.

Em 2008, com maioria parlamentar, o Partido Socialista (PS), lançou uma o projecto de lei n.º 562/X(3.ª) – “Alteração à Lei Eleitoral da Assembleia da República” - para terminar com o voto por correspondência dos emigrantes nas eleições legislativas, passando ao método presencial nos consulados e embaixadas (à semelhança do que acontece nas eleições presidenciais). Condições como a alegada existência de imperfeições ao voto por correspondência – demonstrada pelo PS através da comparação da proporção de votos nulos entre as eleições legislativas e presidenciais¹⁷¹ e do desaparecimento de boletins de voto destinados à emigração – e a inexistência de um sistema que garanta o princípio do segredo de voto, pelo facto de poder ser potencialmente permeável à fraude, estiveram na esteira da da proposta do PS.

Entendem os proponentes que “as eleições legislativas fora do território nacional devem realizar-se através de voto presencial e não de voto por correspondência», considerando que (») só o voto presencial atesta que é o próprio eleitor que faz a escolha do candidato, garante a não intervenção de vontade alheia no processo eleitoral e assegura o sigilo do voto”. O PCP alinha com o PS afirmando que o voto por correspondência é “um sistema obsoleto que não garante a democracia nem o direito de participação”, exemplificando com a diminuição de número de votantes, por haver devolução de milhares de cartas enviadas aos emigrantes. O Bloco de Esquerda absteve-se, reiterando a necessidade de o PS apresentar o mapa das mesas de voto e de garantir que estas estejam próximas de cada comunidade emigrante. Já as razões apontadas pelo PSD e CDS-PP para se posicionarem contra esta alteração basearam-se no facto de considerarem que a modalidade de voto presencial restringe a participação dos emigrantes na vida democrática portuguesa. Nas palavras do deputado José Cesário (PSD) “Este PS, lamentavelmente, tem medo do voto dos emigrantes” e mostra-se “completamente insensível ao facto de milhões de portugueses viverem a centenas e milhares de quilómetros dos postos consulares, passando a ser obviamente impossível o exercício do seu direito de voto”.

¹⁶⁹ Artigo 6º da Lei n.º 14/79 de 16 de Maio com todas as modificações introduzidas pelos seguintes diplomas: Lei n.º 8/81, de 15 de Junho; Decreto-Lei n.º 400/82, de 03 de Setembro; Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro; Lei n.º 14-A/85, de 10 de Julho; Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 de Fevereiro; Lei n.º 5/89, de 17 de Março; Lei n.º 18/90, de 24 de Julho; Lei n.º 31/91, de 20 de Julho; Lei n.º 55/91, de 10 de Agosto; Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro; Lei n.º 10/95, de 07 de Abril; Lei n.º 35/95, de 18 de Agosto; Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 de Junho; Lei Orgânica n.º 2/2001, de 25 de Agosto.

¹⁷⁰ Regulado pelo Decreto-lei n.º 95-C/76, de 30 de Janeiro, alterado pela Lei n.º 10/95, de 7 de Abril.

¹⁷¹ O deputado socialista José Lello questionou a legitimidade de um sistema de voto que, segundo dados que apresentou no plenário, nas últimas legislativas teve 8,4 por cento de votos nulos na Europa e 8,1 por cento Fora da Europa, comparando com os 0,49 por cento de votos nulos nos dois círculos nas eleições presidenciais de 2006.

Relativamente à proposta do CDS-PP de instituir o voto electrónico, José Lello (PS) afirmou que o relatório da Comissão Nacional de Protecção de Dados “é bem elucidativo quanto à permeabilidade dos sistemas informáticos a intrusões abusivas e às imensas dificuldades que um tal sistema apresenta para garantir a fiabilidade de um acto eleitoral”. Na mesma linha, foi entregue na Assembleia da República Portuguesa uma petição, que conta com o apoio da Associação dos Portugueses no Estrangeiro, assinada por mais de cinco mil e 500 pessoas, contra a substituição do voto por correspondência dos emigrantes pelo voto presencial.

Esta proposta do Partido Socialista, foi entendida por muitos, nomeadamente por inúmeras associações de emigrantes portugueses, como uma tentativa de fazer com que os emigrantes não participassem, uma vez que teriam de deslocar-se para votar, o que se iria reflectir na diminuição do número de votantes. Eis algumas das declarações neste sentido, como as do presidente da Associação de Portugueses no Estrangeiro (APE Portugal) e conselheiro das comunidades portuguesas nos Estados Unidos¹⁷², José João Morais, que define a proposta do PS como “mais uma derrota para a emigração” e sublinhando que “não tem partido político”, afirma que “o PS tem medo (do voto dos emigrantes) porque sabe que fora (de Portugal) pouco ganha ou nada. Especialmente fora da Europa”; do conselheiro das comunidades portuguesas na Suíça, Manuel Beja, que disse que esta é «mais uma tentativa de fazerem com que os emigrantes não votem” pois “as pessoas não vão fazer milhares de quilómetros para votar”.

Na mesma linha, a opinião do relator da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o projecto de lei em apreço é muito crítica da alteração da modalidade de voto para os emigrantes na eleição dos deputados à Assembleia da República, afirmando que “Ao eliminar o voto por correspondência, obrigando o voto presencial aos eleitores residentes fora do território nacional, o PS restringe, de forma inaceitável, a participação política dos emigrantes portugueses. Acresce que esta alteração ocorre, justamente, numa altura em que a reestruturação da rede consular implicou a extinção de postos consulares, o que não pode deixar de constituir acrescida dificuldade”(Diário II Série A, nº 1, de 18/09/2008). Rebate também o argumento do PS sobre a uniformização das modalidades de voto nos diferentes actos eleitorais, justificando a sua diferença entre as eleições presidenciais e as legislativas: “O que distingue a eleição dos Deputados à Assembleia da República das demais eleições em que participam os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro é precisamente o facto de, nas eleições legislativas, estar em causa a directa representação dos emigrantes portugueses. Ou seja, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro são chamados a eleger directamente os seus representantes na Assembleia da República, através de círculos eleitorais

¹⁷² Em comunicado enviado a O Emigrante/Mundo Português, os membros da secção dos Estados Unidos do Conselho das Comunidades Portuguesas (CCP) alertam para o facto de que o fim do voto por correspondência “sobretudo em países como o Canadá, Estados Unidos, Brasil e Venezuela, onde as comunidades se encontram a muitas horas de viagem dos consulados portugueses” vai “reduzir drasticamente” a participação dos emigrantes portugueses nas eleições legislativas, “aumentando a abstenção para índices astronómicos de modo a esvaziar os deputados destes círculos eleitorais de qualquer representatividade política”.

próprios e específicos, expressamente criados para esse efeito. Por isso, compreende-se a razão de ser da excepção que vigora nesta lei eleitoral, e que permite, neste caso, o voto por correspondência” (idem).

Após a análise consternada de muitas associações de portugueses residentes no estrangeiro, a proposta foi aprovada pelo PS, por maioria, com a adesão do Partido Comunista Português (PCP) e do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), recebendo votos contra por parte do PSD e do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP), e a abstenção do Bloco de Esquerda (BE).

Porém, alguns meses mais tarde, em 2009, o Presidente da República Cavaco Silva acabou por vetar a alteração à Lei Eleitoral que previa o fim do voto por correspondência dos emigrantes nas eleições legislativas, argumentado igualmente que a proposta iria promover a abstenção eleitoral, e chamando a atenção para as dificuldades inerentes ao exercício do voto presencial. A Presidência da República refere-se, ainda, ao direito de voto dos emigrantes como um “direito fundamental”, mas também como “uma manifestação de um laço cívico, político e afectivo a Portugal”, e sublinha que, em mais de trinta anos de prática enraizada, não ficaram demonstradas situações ilícitas. Refere que, pelo contrário, ao longo desse mesmo período, os resultados obtidos nos círculos da emigração nunca foram contestados pelas forças político-partidárias, como nunca foi questionada a constitucionalidade do voto por correspondência nas eleições para a Assembleia da República.

b. Eleições para o Parlamento Europeu

No que diz respeito às eleições para o Parlamento Europeu, até à sua última modificação no início do ano de 2005¹⁷³, a Lei Eleitoral¹⁷⁴ previa a participação dos cidadãos portugueses residentes noutros países da União Europeia, sempre que não optassem por votar no país de residência (à luz do estabelecido pelo Tratado de Maastricht), excluindo-se, assim, o voto dos emigrantes residentes em países que não integrassem a União Europeia. As eleições realizadas para o Parlamento Europeu, até então, decorreram nos mesmos termos das eleições para a Assembleia da República: os emigrantes portugueses recenseados em países da União Europeia, que optassem por não votar no país de residência, votavam por correio.

A Lei Orgânica n.º 1/2005, de 5 de Janeiro, que configura a terceira alteração à Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, procedeu entretanto a algumas alterações atribuindo, por um lado, o direito de voto a todos os emigrantes recenseados em qualquer país do mundo e não

¹⁷³ Lei Orgânica n.º 1/2005, de 5 de Janeiro.

¹⁷⁴ Lei n.º 14/87, de 29 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/94, de 9 de Março.

apenas aos recenseados nos países da União Europeia¹⁷⁵ e, por outro, obrigando a que o voto passe a ser directo e presencial¹⁷⁶. Este alargamento do eleitorado, com a consequente alteração da modalidade de voto exigida, não está, contudo, livre de crítica.

O alargamento do voto para o Parlamento Europeu aos emigrantes portugueses Fora da Europa foi aprovado em finais de 2005 pelo PSD, PS, CDS-PP, tendo sido consagrado o voto presencial para esta eleição à semelhança do que já acontecia na eleição para o Presidente da República. A aprovação da alteração ocorreu após vários meses de negociações entre PSD e PS, com os sociais-democratas a pretender conceder o voto por correspondência aos emigrantes nacionais fora do espaço comunitário nas eleições para o Parlamento Europeu, e os socialistas a admitirem apenas o voto presencial adjudicado a factores de segurança face a possíveis fraudes. Note-se, ainda, que o PS teve numa fase inicial aquando da discussão da proposta na generalidade, reticências quanto ao alargamento por considerar que o direito europeu estava a caminhar “para uma harmonização de regimes eleitorais para o Parlamento Europeu, no sentido da afirmação do princípio da territorialidade, razão pela qual uma medida como esta, ao ser apreciada neste Parlamento, tem de o ser com extraordinária cautela, para não estarmos aqui a dar uma indicação errada relativamente a uma parte do nosso eleitorado. E qual é essa indicação errada? É dizer que existe a boa intenção de, porventura transitoriamente, conceder aos cidadãos da diáspora direito de voto relativamente ao Parlamento Europeu e, muito a breve trecho, quando tivermos o anunciado sentido de harmonização, que não consagra esse regime, irmos então retirar esse direito que agora aqui pretendemos consagrar” (Guilherme d'Oliveira Martins, PS). O Bloco de Esquerda vota a favor da alteração eleitoral e considera que “ há uma divergência preocupante: a de a legislação portuguesa prever, e ser naturalmente aceite, a possibilidade de participação destes emigrantes portugueses na escolha do Presidente da República portuguesa ou dos Deputados deste Parlamento mas não lhes ser permitido o mesmo direito quanto à escolha dos representantes portugueses no Parlamento Europeu (...).que pode ser resolvida se encontrarmos formas de estimular a participação dos emigrantes portugueses também na eleição para o Parlamento Europeu” (Francisco Louçã, BE). Por seu turno, o PCP que votou contra, tem por base de argumentação o diferente impacto das consequências da governação para os residentes no estrangeiro, quando comparados com os portugueses que vivem em território nacional. Nas palavras do deputado António Filipe “Parafraçando o que escreveu na altura o Professor Joaquim Gomes Canotilho, à partida, todos votam, mas, à

¹⁷⁵ Sendo que os únicos excluídos serão os residentes em países da União Europeia que optem por votar no país de residência.

¹⁷⁶ Pela Lei Orgânica n.º 1/2005, de 5 de Janeiro, o Artigo 3.º da Lei n.º 14/87, de 29 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/94, de 9 de Março, e pela Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 de Junho, passa a ter a seguinte redacção: “1 - São eleitores dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos em Portugal: b) os cidadãos portugueses inscritos no recenseamento eleitoral português, residentes fora do território nacional, que não optem por votar em outro Estado membro da União Europeia; 2 - Os cidadãos referidos na alínea b) do número anterior exercem o direito de voto directa e presencialmente, sem prejuízo do disposto na lei em relação ao voto antecipado e ao voto dos deficientes.”

chegada, só os cidadãos residentes é que sentirão as consequências se o cargo resultante da eleição for mal exercido. Ora, esta questão também se poderá colocar, em termos basicamente semelhantes, na eleição para o Parlamento Europeu. Isto é, os cidadãos residentes no território da União Europeia são directamente atingidos pelo eventual mau exercício dos Deputados eleitos para o Parlamento Europeu, o que não acontece com os cidadãos que residem fora da União Europeia, porque estes não têm a mesma relação com esses Deputados”. A este raciocínio, junta-se também uma forte oposição ao voto por correspondência neste tipo de eleições, proposto pelo PSD.

As alterações à Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu surgiram como um conjunto de propostas do Projecto de Lei n.º 176/IX, sob a iniciativa do PSD, após a consagração do voto dos emigrantes para a Presidência da República, pelo sistema proporcional, em círculo único, na revisão constitucional de 1997, que abriria espaço para se fazer o mesmo ao nível das eleições para o Parlamento Europeu e, nas palavras do PSD, “veio tornar insustentável o princípio da sua exclusão do sufrágio do Parlamento Europeu”. Tinha-se como principal intuito pôr termo à exclusão de portugueses residentes fora do espaço da União Europeia, muito embora continuassem a gozar dos direitos da “cidadania europeia”. Paralelamente, pretendia-se “reforçar o conhecimento e adesão aos ideais europeus¹⁷⁷, e a influência nos destinos comuns”, por parte dos emigrantes nos cinco continentes, e “resolver uma situação que assume foros de escândalo, por esquecer uma parte do povo português, desvalorizando a força e a natureza do seu relacionamento com o País, assim como por pôr em causa a coerência interna do sistema jurídico, do direito eleitoral, que permite o mais (o voto na eleição dos órgãos de soberania, Assembleia da República e Presidente da República) e proíbe o menos (um simples sufrágio para o Parlamento Europeu)” (Manuela Ferreira Leite, no debate da generalidade¹⁷⁸). Tomou-se como referência, para tal, países como França, Itália e Espanha que, partilhando das características de Portugal enquanto países de emigração, já dispunham dessa possibilidade. Esta proposta acolheu um parecer votado por unanimidade por parte da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Recorde-se, ainda, que a primeira iniciativa legislativa de um governo do PSD, que pretendeu reconhecer o direito de participação política dos cidadãos nacionais neste domínio, foi declarada inconstitucional na vigência da Constituição anterior à revisão constitucional de 1997, com base no fundamento de que aquela não permitiria a votação dos emigrantes em círculo eleitoral único. De resto, desde o primeiro projecto de lei para o Parlamento Europeu - projecto de lei n.º 405/IV, de 6 de Abril de 1987, que o PSD defendeu a plena capacidade eleitoral activa de todos os portugueses.

¹⁷⁷ Como refere Manuela Ferreira Leite (PSD) no debate, na generalidade, do projecto de Lei n.º 176/IX, “Para eles, até hoje, “mais Europa” significou, afinal, “menos cidadania”, porque nas instituições europeias perderam a margem de representação e intervenção política que possuem em Portugal”.

¹⁷⁸ DAR I série N.º.10/IX/3 2004.10.08.

Uma vez que, de Portugal, são eleitores dos deputados ao Parlamento Europeu os cidadãos portugueses recenseados no território nacional; os cidadãos portugueses inscritos no recenseamento eleitoral português, residentes fora do território nacional, que não optem por votar em outro Estado membro da União Europeia e os cidadãos da União Europeia, não nacionais do Estado Português, recenseados em Portugal, são igualmente estes os cidadãos que gozam de capacidade eleitoral passiva nas eleições europeias, seguindo o princípio de que quem é eleitor deva ser elegível também.

Após a aprovação e publicação da Lei Orgânica de 2005, só nas eleições seguintes, em 2009, foi permitido o voto nas eleições europeias a todos os cidadãos portugueses residentes fora da União Europeia, em virtude de ter sido a primeira eleição para o Parlamento Europeu pós-última revisão constitucional.

c. Eleições para o Presidente da República

No caso das eleições presidenciais, a Constituição Portuguesa não previa até 1997 a participação de emigrantes na eleição do Presidente da República, efectuada por sufrágio directo e universal, para mandatos de cinco anos.

Esta exclusão dos emigrantes das eleições presidenciais era justificada pela diferença crucial entre eleições parlamentares e presidenciais, ou seja, o facto de as circunscrições parlamentares preverem que o voto emigrante apenas conte para a eleição de deputados nos respectivos círculos/distritos, ao passo que na circunscrição única das eleições presidenciais se poderia em última instância determinar a eleição do Presidente da República pelos votos dos emigrantes em detrimento da vontade de uma maioria constituída pelos residentes no território nacional.

Com a revisão constitucional de 1997, quarta revisão constitucional, ainda que através de um processo moroso¹⁷⁹, foram finalmente criadas condições para a Lei Fundamental contemplar o direito de participação na eleição presidencial dos eleitores residentes no estrangeiro. O Artigo 121.º da Constituição da República Portuguesa, contrariamente ao anterior Artigo 124.^o¹⁸⁰, através do qual apenas participavam os cidadãos portugueses “recenseados no território nacional” e o direito de voto era “exercido presencialmente no território nacional”,

¹⁷⁹ A nova redacção constitucional, ao alterar de forma decisiva o Artigo 121.º, reajustou algumas questões no que diz respeito à alteração política que já se prolongava pelas duas décadas anteriores, definindo uma clara clivagem entre a direita e a esquerda parlamentares em Portugal. Enquanto a primeira, constituída por PPD/PSD e CDS-PP, sustentava a participação dos eleitores residentes no estrangeiro na eleição presidencial, a segunda, constituída por PS e PCP, adoptou a posição inversa, dada também a lenta evolução de pensamento sobre esta matéria. Assim, ganha ênfase a posição do Presidente Mário Soares, pelo menos desde 1991; a opinião veiculada pelo Presidente Jorge Sampaio na campanha eleitoral de 1996; as conclusões dos “Estados Gerais para uma nova maioria”, e ainda o teor do programa eleitoral do PS para as eleições legislativas de 1995 (Mendes e Miguéis, 2005).

¹⁸⁰ Artigo 124º (Eleição do Presidente da República): 1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores, recenseados no território nacional. 2. O direito de voto é exercido presencialmente no território nacional.

passou a consagrar a participação dos emigrantes. Definiu-se, então, que o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, tendo em conta, neste último caso e para tal, a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional, matéria esta dependente da lei reguladora.

Quanto às discussões anteriores à aprovação da revisão constitucional são visíveis diferentes posicionamentos partidários. Enquanto o PS defende que devem participar apenas os cidadãos recenseados no território nacional, são várias as objecções colocadas pelo PSD tanto no que toca à eleição do Presidente da República.

Em concordância com os novos ditames da Constituição da República Portuguesa, era necessário proceder a alterações na lei eleitoral no que toca ao regime jurídico da eleição do Presidente da República e incluir os cidadãos portugueses no estrangeiro. A redacção original do Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, que regula a eleição do Presidente da República, relativamente à capacidade eleitoral activa, era: “são eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional.” Relativamente aos cidadãos plurinacionais, determinava-se que “os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem por esse facto a qualidade de cidadãos eleitores”¹⁸¹. No que toca à capacidade de sufrágio passivo, estava definido que “são elegíveis para a Presidência da República os cidadãos eleitores portugueses de origem, maiores de 35 anos” (art.4, nº1). Note-se que tal provisão exclui os cidadãos portugueses que adquiriram a nacionalidade por naturalização.

Assim, em 2000, a Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto, procedeu a alterações ao regime jurídico da eleição do Presidente da República, modificando o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, passando a nova redacção a ser a seguinte: “São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data da publicação da presente lei”. Mantinha-se a não existência de critérios de inelegibilidade para os portugueses que tivessem outra nacionalidade, para além da portuguesa, não obstante a proposta de lei¹⁸² que deu origem à Lei Orgânica n.º 3/2000, propusesse que não fossem eleitores do Presidente da República os portugueses que “sendo também cidadãos de outro Estado, residam no respectivo território, salvo se declararem sob compromisso de honra que aí não participam na eleição do respectivo Presidente da República, caso exista”. Mantinha-se, contudo, a impossibilidade de, nos termos do nº 3 do artigo 15º da Constituição”, serem eleitores aqueles que “tenham obtido estatuto de igualdade de direitos

¹⁸¹ Artigo 2, nº1 do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio.

¹⁸² Proposta de Lei nº 19/VIII.

políticos em país de língua portuguesa”. A capacidade eleitoral passiva mantinha-se como disposto originariamente no decreto-lei n.º 319-A/76.

Esta revisão eleitoral, para cuja aprovação era exigida uma maioria parlamentar especialmente qualificada, consagrou não só o direito de voto dos residentes no estrangeiro, mas, também, a obrigatoriedade geral do seu exercício presencial, não sendo admitida nenhuma forma de representação ou delegação no exercício do direito de sufrágio (excepto nos casos de doença ou deficiência física notórias). Neste último ponto, ao contrário do que acontece aos emigrantes na eleição para a Assembleia da República em que o voto se exerce por correio, nas eleições presidenciais constituem-se assembleias de voto nas secções ou Consulados. Embora a Constituição só impusesse, como, de resto, continua hoje a impor, o voto presencial “no território nacional” (cfr. artigo 121.º, n.º 3, da CRP), o legislador ordinário entendeu estender a regra da presencialidade aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro na eleição do Presidente da República.

Alargou-se, desta forma, o corpo eleitoral para a eleição do Presidente da República, relativamente ao previsto na CRP, sem recorrer ao critério material da “existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional”, o que conferiu um tom indesejável de provisoriedade à decisão, profusamente assinalado durante a discussão parlamentar por vários Deputados da Oposição (Mendes e Miguéis, 2005). Neste sentido, a Lei Orgânica n.º 3/2000 adiou, uma vez mais, a questão de fundo da produção de prova de “laços de efectiva ligação à comunidade nacional”, não oferecendo qualquer solução quanto a esta matéria¹⁸³.

A possibilidade de os emigrantes serem eleitores do Presidente da República, através da sua regulamentação pela Lei Orgânica de 2000, pôs termo a uma controvérsia que se arrastou por mais de 20 anos e que marcou uma clivagem a nível parlamentar entre a “direita” e a “esquerda” (Mendes e Miguéis, 2005). PPD/PSD e CDS/PP sempre pugnaram pela participação dos eleitores residentes no estrangeiro na eleição presidencial, enquanto o PS e o PCP detinham uma posição inversa. A grande contestação do alargamento concretizado baseou-se, como explicam Mendes e Miguéis (2005) em argumentos de carácter jurídico, teórico e de ordem prática tais como a circunstância da eleição presidencial ser indissociável do factor de fixação no território, uma vez que este desempenha um cargo intrinsecamente ligado à soberania e independência nacional, a inexistência de condições que assegurem a igualdade de acesso a uma campanha eleitoral livre de constrangimentos ou o potencial peso dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que representam cerca de um terço dos eleitores do país.

¹⁸³ Como notam Mendes e Miguéis (2005) apesar das equilibradas soluções propostas pelo Governo, através do MREAP, (v. proposta de lei n.º 19/VIII - DAR n.º 25, 2ª série A, de 23 de Março de 2000), que balizaram de forma pertinente, no debate parlamentar, toda a problemática envolvente ao exercício do direito de voto dos emigrantes nas eleições presidenciais (v. DAR n.º 54, I Série, de 14 de Abril de 2000 e n.º 87, I Série, de 7 de Julho).

Quanto aos projectos de lei apresentados nesta matéria¹⁸⁴ pelo PPD/PSD e CDS-PP, as diferenças mais marcantes em relação à Proposta do Governo, à data socialista, residiam fundamentalmente em três aspectos: o alargamento do voto a todos os cidadãos recenseados no estrangeiro até dois meses antes das eleições, mais precisamente no 61º ou 60º dia anterior ao da realização da eleição (o que deixaria de colocar o constrangimento de só poder votar quem estivesse recenseado/inscrito para as eleições legislativas); a prova da efectiva ligação à comunidade nacional como decorrência da manifestação de voluntariamente aqueles cidadãos promoverem a inscrição no recenseamento eleitoral e, por último, o voto presencial e por correspondência no caso do PPD/PSD (propondo algo inovador e abrangente, ao permitir duas modalidades de voto simultâneas) e o voto presencial ou por correspondência no caso do CDS-PP.

Posteriormente, a aprovação da Lei Orgânica n.º 5/2005¹⁸⁵, de 8 de Setembro, de interpretação difícil nalguns dos seus preceitos, constitui um instrumento de alteração do regime de eleição do Presidente da República, instituído pelo Decreto-Lei nº 319-A/1976, de 3 de Maio¹⁸⁶. Esta alteração pretendeu clarificar as circunstâncias eleitorais dos emigrantes no caso das eleições presidenciais, definindo quem pode votar, sendo considerada uma solução generosa para a comunidade emigrante (Mendes e Miguéis, 2005), não obstante a subsistência das clivagens partidárias e perenidade da discussão. Surge no âmbito de uma alteração profunda da amplitude dos direitos políticos dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, uma vez que, se não forem funcionários do Estado, professores ou cooperantes, os portugueses residentes no estrangeiro que possuam a dupla nacionalidade e que residam no país da segunda nacionalidade perdem o direito de eleger o Presidente da República e os que não se recensearam e deixaram de residir em Portugal há mais de 15 anos, na hipótese de residirem num país da União Europeia, ou há mais de 10 anos, na hipótese de residirem noutro país perdem a capacidade de se inscrever no recenseamento.

Com iniciativa parlamentar no Projeto de Lei 101/X, outorgada pelos deputados do grupo parlamentar socialista e aprovado por unanimidade, ao contrário do que foi afirmado no debate parlamentar, através desta alteração não foi alargado o universo dos eleitores do Presidente da República, tendo sido substancialmente restringido.

A Lei Orgânica n.º 5/2005 passou a considerar eleitores do Presidente da República de Portugal, para além dos cidadãos portugueses recenseados no território nacional, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a

¹⁸⁴ Ver Projectos de Lei nº 152/VIII e 153/VIII.

¹⁸⁵ Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro, Décima sétima alteração ao regime jurídico da eleição do Presidente da República e terceira alteração ao regime jurídico do recenseamento eleitoral (iniciada através do Projeto de Lei 101/X).

¹⁸⁶ No mesmo dia, o DL nº 319-A/1976, de 3 de Maio, sofreu alterações decorrentes de dois diplomas: a Lei Orgânica nº 5/2005, que contém a essência da matéria a que nos referiremos neste artigo e a Lei Orgânica nº 4/2005, que alterou o artº 11º, reduzindo de 80 para 60 dias o prazo para a marcação das eleições.

eleição da Assembleia da República à data da presente lei; aqueles casos em que a inscrição tenha sido posterior à data da presente lei mas tenha sido efectuada por transferência de inscrição no território nacional ou de inscrição efectuada no estrangeiro anterior àquela data; aqueles casos em que a inscrição seja efectuada com a idade de 18 anos e aqueles que tenham exercido o direito de voto na última eleição para a Assembleia da República. Define também que são admitidos ao recenseamento eleitoral no estrangeiro para a eleição do Presidente da República os cidadãos em serviço ou em actividade de interesse público no estrangeiro, nomeadamente aqueles que sejam titulares de órgãos da União Europeia e de organizações internacionais, agentes diplomáticos, outros funcionários públicos e agentes em representação externa do Estado; professores de escolas portuguesas reconhecidas pelo Ministério da Educação; cooperantes com estatuto reconhecido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros; residentes nos Estados-membros da União Europeia, nos países de língua oficial portuguesa e nos demais Estados, segundo critérios de permanência.

Numa tentativa de definição dos laços de efectiva ligação à comunidade nacional instituiu-se que os cidadãos que não se recensearam e deixaram de residir em Portugal há mais de 15 anos, na hipótese de residirem num país da União Europeia ou de língua oficial portuguesa, ou há mais de 10 anos, na hipótese de residirem noutro país, perdem a capacidade de se inscrever no recenseamento. Eram, também, admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República os portugueses que, cumulativamente, tenham estado em Portugal mais de 30 dias nos últimos cinco anos e façam prova do conhecimento da língua portuguesa.

Continuou, de facto, a existir uma clara distinção entre os portugueses residentes no território nacional, relativamente a quem basta apenas a capacidade eleitoral activa e aqueles que residem fora de Portugal, a quem se exigem vários requisitos específicos para poderem concretizar na prática este direito que lhes é reconhecido. Se não forem funcionários do Estado, professores ou cooperantes, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que detenham outra nacionalidade e que residam no país dessa nacionalidade passaram a perder o direito de eleger o Presidente da República. No entanto, aqueles portugueses que detenham uma outra nacionalidade não perdem a capacidade eleitoral, se não viverem no país dessa nacionalidade. Sobre este ponto, Mendes e Miguéis (2005) consideram que, do ponto de vista jurídico, é de algum modo “chocante” que um cidadão binacional possa exercer direitos políticos simultaneamente nos dois países de que possui a nacionalidade, muito embora reconheçam simultaneamente aspectos não jurídicos que não podem ser negligenciados, que se prendem com o estimável objectivo político da maior integração possível dos luso-descendentes.

A Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro, iniciativa legislativa do PSD¹⁸⁷, surge num contexto distinto, sob a epígrafe da modernização do sistema político e com o objectivo de

¹⁸⁷ Projecto de Lei n.º 405/XI/1.ª.

qualificar a democracia, rumo a novas formas de participação política e de combate à abstenção. A mais recente alteração do regime jurídico do Presidente da República¹⁸⁸ simplificou e clarificou algum dos pontos anteriormente discutidos, particularmente no que diz respeito à capacidade eleitoral activa, e alterou o disposto para a capacidade eleitoral passiva.

Assim, com a revisão da Constituição da República Portuguesa ocorrida em 1997, apesar de ser reconhecido aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro o direito a votar na eleição para o Presidente da República, continuou a existir uma clara distinção entre os portugueses residentes no território nacional, relativamente aos quais basta apenas a capacidade eleitoral activa e aqueles que residem fora de Portugal, aos quais são exigidos vários requisitos específicos, para poderem concretizar na prática este direito que lhes é reconhecido. Esta iniciativa legislativa assinada pelos Deputados do Partido Social Democrata, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, pretendeu alargar o universo dos eleitores do Presidente da República, através da atribuição de capacidade eleitoral aos cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro cuja inscrição nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República tenha sido efectuada até à data da publicação da presente Lei.

Assim, a Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro simplificou a formulação de quem é eleitor do Presidente da República, definindo:

- “São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos do recenseamento eleitoral nacional” (art.1, nº1 do decreto-lei nº319-A/76, de 3 de Maio).

Foi revogado, desta forma, o artigo relativo aos cidadãos em serviço ou actividade de interesse público no estrangeiro e a disposição que determinava a possibilidade de um cidadão português ser admitido ao recenseamento eleitoral se não tivessem passado mais de 10 ou 15 anos, conforme o país de destino, ou se tivesse estado em Portugal durante um período mínimo de 30 dias dos últimos 5 anos (à data da lei de 2005) e que tivesse feito prova de conhecimentos da língua portuguesa. Refira-se, ainda, que esta lei continuou a considerar como eleitores os portugueses que têm outra nacionalidade, mas deixou de fazer a distinção com base no local de residência dos portugueses plurinacionais. Até então, e produto da lei Orgânica n.º 5/2005, não eram eleitores aqueles cidadãos que vivessem no território da sua outra nacionalidade. No fundo, e neste ponto, voltou-se à formulação originária do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio. Continua-se a excluir como eleitores do Presidente da República aqueles portugueses que tenham obtido estatuto de igualdade de direitos políticos em país de língua portuguesa (art.3, nº1).

¹⁸⁸ 18.ª alteração ao Decreto -Lei n.º 319 -A/76, de 3 de Maio.

Por seu turno, pela primeira vez, determinaram-se os critérios para a existência de “laços de efectiva ligação à comunidade nacional”, enquanto requisito para a participação eleitoral de emigrantes. A Lei Orgânica 3/2010, de 15 de Dezembro, passou a definir, assim, que “a nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro são provas suficientes da existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional.”¹⁸⁹. A legislação até essa data não é clara, não havendo um conceito formalizado sobre ligação efectiva mas apenas uma referência que afirma que a “ligação efectiva se prova através de circunstâncias objectivas que revelem um sentimento de pertença à comunidade portuguesa, como por exemplo o domínio ou conhecimento da língua, laços familiares, relações de amizade ou convívio, domicílio, hábitos sociais, apetências culturais, inserção económica, interesse pela história ou pela realidade presente do País”¹⁹⁰.

No que se refere à capacidade eleitoral passiva, a lei considera como elegíveis para a Presidência da República os cidadãos eleitores portugueses de origem, maiores de 35 anos. Naturalmente, que os cidadãos portugueses que tenham obtido estatuto de igualdade de direitos políticos em país de língua portuguesa ao não serem eleitores do Presidente da República também não são elegíveis para o cargo, uma vez que a incapacidade eleitoral activa determina, necessariamente, a incapacidade eleitoral passiva.

Apesar da definição do que se entende por laços de efectiva ligação à comunidade nacional, nas últimas eleições para o Presidente da República em 2010, um grande número de emigrantes continuou sem poder votar porque a nova lei entrou em vigor já depois do encerramento do recenseamento eleitoral. A decisão administrativa baseou-se na inexistência de provas de laços de efectiva ligação à comunidade nacional em relação a 1110 portugueses que se recensearam, constituindo uma interpretação restritiva e uma obstrução da própria lei que os define.

d. Acto Eleitoral em Referendos

O ano de 1989 marcou a consagração no ordenamento constitucional o referendo de âmbito nacional. A primeira lei ordinária a regulamentar o regime do referendo nacional foi publicada em 1991 - Lei nº 45/91, de 3 de Agosto - tendo sido revogada pelo presente diploma legal - Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril, alterada pela Lei Orgânica n.º 4/2005, de 8 de setembro - que reflecte a abertura operada neste instituto aquando da revisão constitucional de 1997 no sentido de fomentar uma maior envolvência da sociedade civil na resposta a dar a questões de relevante interesse nacional.

A Lei Orgânica do Regime do Referendo determina que podem ser chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores recenseados no território nacional. A mesma prevê que

¹⁸⁹ Artigo 1º B.

¹⁹⁰ Artigo 9.º, alínea a) da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro.

quando o referendo recaia sobre matéria que lhes diga também especificamente respeito, são ainda chamados a participar os cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 121º da Constituição, que, tratando da eleição para o Presidente da República, dispõe: “A lei regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional”.

Por outras palavras, a lei passou a abrir, depois da revisão constitucional de 1997, a participação no referendo aos cidadãos residentes no estrangeiro que tenham direito de voto nas eleições presidenciais sobre uma matéria que lhes diga também especificamente respeito. A esta luz, para determinar tal universo eleitoral, e ao introduzir-se uma lógica sequencial, há que recorrer às regras da capacidade eleitoral activa para a eleição presidencial¹⁹¹, através das quais podemos concluir que, na redacção dada pela Lei Orgânica 3/2010, de 15 de Dezembro são eleitores os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que tenham a nacionalidade portuguesa e estejam inscritos no recenseamento eleitoral no estrangeiro.

A entidade que propõe o referendo, a Assembleia da República ou o Governo, define o respectivo universo eleitoral e envia ao Presidente da República para que este possa tomar uma decisão, submetida ao Tribunal Constitucional, sobre a convocatória do referendo.

De acordo com o descrito pelo Artigo 254º da Lei Orgânica do Referendo, parece manter-se válido o princípio consagrado na lei eleitoral da Assembleia da República¹⁹² que refere que “os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem por esse facto a capacidade eleitoral activa”, cujo princípio reproduz o consagrado na Lei da Nacionalidade¹⁹³, “se alguém tiver duas ou mais nacionalidades e uma delas for portuguesa, só esta releva face à lei portuguesa”. A capacidade eleitoral activa dos cidadãos em causa prende-se, assim, com a sua residência permanente no território português e a respectiva inscrição no recenseamento eleitoral.

Nos três referendos já realizados em Portugal, o universo restringiu-se, em termos legais, aos cidadãos residentes e recenseados em território nacional. Mesmo no caso do referendo de 11 de Fevereiro de 2007 sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez¹⁹⁴, em que os portugueses recenseados no estrangeiro já se poderiam pronunciar, tal não foi concedido por força da matéria em apreço. O acórdão do Tribunal Constitucional alega haver razões para as restrições no eleitorado que se prendem com o âmbito de validade espacial

¹⁹¹ Ver Artigos 1º, 1º-A, 1º-B, 2º n.º 2 e 3º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, na redacção dada pela Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro.

¹⁹² Artigo 1º n.º 2 da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio.

¹⁹³ Artigo 27º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro.

¹⁹⁴ Acórdão do TC n.º 617/2006, publicado no DR I Série, n.º 223, de 20 de Novembro de 2006, no qual a proposta de referendo apenas prevê a participação dos cidadãos eleitores recenseados no território nacional.

do Direito Penal¹⁹⁵, invocando que “só se justifica a abertura do universo eleitoral a tais cidadãos relativamente a matérias cujo tratamento jurídico possa ter uma particular incidência relativamente aos interesses da emigração portuguesa”. No entanto, a Constituição da República¹⁹⁶ não restringe a participação dos cidadãos residentes no estrangeiro aos referendos sobre matéria que apenas lhes diga especificamente respeito, mas sim sobre matéria “que lhes diga também especificamente respeito”, pelo que Mendes (2006) defende que a a matéria em causa no referendo está directamente ligada à definição dos valores fundamentais estruturantes da comunidade nacional, problemática que não pode deixar de afectar os portugueses residentes no estrangeiro, que têm manifestado laços de efectiva ligação à comunidade nacional e revelado interesse actual na intervenção. Aqui fica este exemplo, a título ilustrativo também das controversas discussões vindouras sobre as matérias que dirão especificamente respeito aos emigrantes.

No que se refere aos referendos sobre questões europeias, afigura-se que, até à Lei Orgânica nº1/2005, de 5 de Janeiro, apenas podiam participar, à semelhança do que sucedia nas eleições para o Parlamento Europeu, os cidadãos portugueses residentes em Estados-membros da União Europeia e que delas não estejam excluídos. Actualmente, com a atribuição da capacidade eleitoral activa a todos os emigrantes recenseados em qualquer país do mundo, e não apenas aos recenseados nos países da União Europeia, também o regime jurídico do referendo sobre questões europeias sofreu alteração neste sentido.

No que toca aos referendos locais, a Lei Orgânica nº 4/2000, de 24 de Agosto, estabelece que são chamados a pronunciar-se os cidadãos eleitores recenseados na área territorial correspondente à autarquia local onde se verifique a iniciativa (art.2, nº2). Isto significa que estão excluídos os emigrantes que estejam recenseados no estrangeiro, contemplando-se, contudo, a participação dos emigrantes que tenham (ainda) o seu recenseamento no território nacional, desde que se desloquem a Portugal para proceder presencialmente ao exercício do voto. Note-se que, de resto, nas formulações propostas pelos diferentes partidos políticos à lei do referendo local, não há registo de se debater a inclusão dos emigrantes, aqui entendidos como aqueles que têm o seu recenseamento eleitoral no estrangeiro. Da mesma forma, quando se trate de referendos que tenham base unicamente regional, o voto de emigrantes está igualmente excluído, na medida em que não se encontram recenseados no espaço geográfico a que o referendo está circunscrito.

¹⁹⁵ Como nota Mendes (2006), segundo o Acórdão do TC n.º 617/2006, os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro não estão, em regra sujeitos, à aplicação da lei penal portuguesa senão nas condições limitadas do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Código Penal a aplicação da lei penal portuguesa depende da própria solução da lei penal do local em que residem e de serem encontrados em território nacional. O facto de o princípio geral da aplicação da lei penal ser o princípio da territorialidade (artigo 4.º do Código Penal) torna a aplicação da lei penal portuguesa a cidadãos residentes no estrangeiro relativamente excepcional e condicionada.

¹⁹⁶ Artigo 115.º, n.º 12.

e. Eleições para as Autarquias

A Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais¹⁹⁷, enquanto norma de carácter introdutório e genérico, refere-se a assembleias de freguesia, assembleias municipais e câmaras municipais e, ainda que sejam os únicos mencionados na Lei, outro órgão autárquico existente não totalmente abrangido pelo prescrito nesta lei é a Junta de Freguesia, cujo presidente é eleito directamente nos termos do presente diploma, mas enquanto cabeça de lista da eleição para a assembleia de freguesia.

No que respeita às eleições locais¹⁹⁸ e regionais, a participação dos nacionais residentes no estrangeiro não é permitida, dado que as eleições para as assembleias municipais e para as assembleias regionais estão limitadas aos cidadãos recenseados na respectiva área territorial, uma vez que, em ambos os casos, estamos perante entidades territoriais infra-estaduais, que exercem as suas competências apenas no âmbito do território nacional.

De acordo com a Lei, gozam de capacidade eleitoral activa todos os cidadãos portugueses maiores de 18 anos, directriz que não se aplica favoravelmente aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. Porém, verifica-se a aplicação do princípio de reciprocidade de modo a que os cidadãos de países de língua oficial portuguesa com residência legal há mais de dois anos em Portugal ou outros cidadãos com residência legal há mais de três anos participem quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respectivo país de origem destes cidadãos.

O exercício do direito de sufrágio está igualmente dependente de inscrição prévia no recenseamento eleitoral¹⁹⁹, contemplado no Artigo 4º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, no qual o direito de voto é dado aos cidadãos acima mencionados inscritos no recenseamento da área da respectiva autarquia local. Reflecte-se nesta norma uma das consequências do princípio constitucional da soberania popular, através da qual apenas podem participar na eleição dos titulares dos órgãos de poder local os cidadãos integrados na área geográfica que por esses órgãos é representada. Esta delimitação territorial do eleitorado é inteiramente justificada pelo carácter específico dos órgãos a eleger, que limitam a sua acção a uma área territorial geograficamente bem definida (região, município e freguesia²⁰⁰), constituindo o único “constrangimento” que põe em causa o princípio da universalidade do sufrágio²⁰¹ (Mendes e Miguéis, 2001).

¹⁹⁷ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 Agosto.

¹⁹⁸ Artigo 239.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

¹⁹⁹ Lei 13/99, de 22 de Março – Lei do Recenseamento Eleitoral.

²⁰⁰ Artigo 235º n.º 2 da CRP – “As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”.

²⁰¹ Artigo 49º n.º 1 da CRP – “Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de 18 anos, ressalvadas as incapacidades da lei geral”.

Embora a Lei não contemple o princípio consagrado na restante legislação eleitoral²⁰², que refere que “os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem por esse facto a capacidade eleitoral activa”, o mesmo é válido e reproduz o consagrado na Lei da Nacionalidade²⁰³: “se alguém tiver duas ou mais nacionalidades e uma delas for portuguesa, só esta releva face à lei portuguesa”. Obviamente que para obterem capacidade eleitoral activa, os cidadãos em causa têm de residir habitualmente em território português e estar inscritos no recenseamento eleitoral (Mendes e Miguéis, 2005).

No que diz respeito à capacidade eleitoral passiva no âmbito das autarquias locais, são elegíveis para os órgãos das autarquias locais os cidadãos portugueses eleitores. Contudo, de acordo com as redacções originais deste artigo²⁰⁴ (“São elegíveis para os órgãos representativos das autarquias locais os cidadãos eleitores, salvo o disposto no presente diploma”), a interpretação vai no sentido de que “são elegíveis para os órgãos representativos das autarquias locais os cidadãos eleitores, ainda que não recenseados na área da respectiva autarquia, sem prejuízo das inelegibilidades constantes do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro”. Já em 1994, considerou-se²⁰⁵ que esta norma não é inconstitucional e que, em consequência, são admissíveis candidaturas de eleitores residentes e não residentes na área da autarquia (mas residentes em território nacional) a que se candidatam.

O Tribunal Constitucional continua a adoptar o mesmo entendimento, conforme decorre do Acórdão tirado nas eleições autárquicas de 1997²⁰⁶: a elegibilidade não está dependente do recenseamento numa qualquer unidade geográfica em território nacional, mas apenas da inscrição no recenseamento eleitoral na sua universalidade; se todos os eleitores que residem no estrangeiro e que foram recenseados pelos postos consulares não pudessem ser elegíveis para os órgãos autárquicos, estar-se-ia perante uma nova inelegibilidade, o que representaria uma restrição do direito de acesso a cargo público (Mendes e Miguéis, 2005). Contudo, como ressaltam Mendes e Miguéis (2005) esta possibilidade significa um afastamento do conhecido princípio geral de direito eleitoral em que só é elegível quem é eleitor.

Assim, no caso das eleições locais e regionais, o elemento determinante para a atribuição da capacidade eleitoral activa e passiva é o local de residência, estando habilitados a usufruir deste direito aqueles que estão recenseados em Portugal. Os cidadãos que residem no estrangeiro e mantêm o recenseamento eleitoral em Portugal, normalmente na localidade de residência onde residiam antes de emigrar, mantêm o seu direito de voto em Portugal desde que se deslocem, uma vez que não são considerados como residentes no estrangeiro para efeitos eleitorais. Ainda que se excluam os portugueses emigrados, quer porque estão recenseados num

²⁰² Artigo 1º n.º 2 da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio – Lei eleitoral da Assembleia da República e artigo 2º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio – Lei Eleitoral do Presidente da República.

²⁰³ Artigo 27º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro.

²⁰⁴ Artigo 2º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, 29 Setembro e Artigo 2º do Decreto-Lei n.º 778-E/76, de 27 de Outubro.

²⁰⁵ Acórdão n.º 689/93, publicado no Diário da República, II Série, n.º 16 de 20 de Janeiro de 1994.

²⁰⁶ Acórdão n.º 668/97, publicado no Diário da República, II Série, de 12 de Novembro de 1997.

círculo eleitoral da emigração quer porque mesmo que mantenham o seu recenseamento em Portugal não há a possibilidade do voto externo, poderá entender-se que esta lei os protege simultaneamente enquanto residentes num outro país, ao conferir apenas capacidade eleitoral activa e passiva aos estrangeiros residentes em Portugal nos casos em que os seus respectivos países de origem permitam igual direito de sufrágio aos portugueses aí residentes (segundo um princípio de reciprocidade a que voltaremos no capítulo sobre os direitos eleitorais dos imigrantes).

Participação Política e Recenseamento Eleitorais

Pese embora o facto de muitos serem os que mantêm a sua nacionalidade de origem em virtude de uma Lei da Nacionalidade²⁰⁷ que tem historicamente privilegiado o princípio do *jus sanguinis* (Piçarra e Gil, 2009; Carvalhais, 2010), tal não significa que todos os emigrantes portugueses mantenham um efectivo vínculo com a sua comunidade nacional.

A ausência de uma ligação com o país de origem, de cariz político, por parte de alguns dos portugueses emigrados tem consequências mais visíveis em matéria de direitos eleitorais. Mesmo entre os portugueses residentes no estrangeiro que mantêm laços económicos, afectivos e culturais com o país de origem, muitos são os que não exercem os direitos eleitorais que a Lei lhes confere, por constrangimentos exteriores ou por falta de interesse, o que se reflecte no não registo no recenseamento eleitoral, por um lado, ou no não exercício do direito de vot, por outro.

Isto porque, contrariamente ao que acontece com os cidadãos portugueses residentes no território nacional, segundo o Artigo 113.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa e o Artigo 3.º do Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral²⁰⁸, para os quais o recenseamento é obrigatório²⁰⁹, os portugueses residentes no estrangeiro não são obrigados a recensear-se, ainda que, de facto, possam fazê-lo voluntariamente logo após a chegada ao novo país de residência através das embaixadas ou consulados²¹⁰.

²⁰⁷ A nacionalidade portuguesa é regulamentada pelo Decreto-lei 237-A, de 14 de dezembro de 2006, e regida pela Lei Orgânica 2/2006, de 17 de abril.

²⁰⁸ Alterações introduzidas pela Lei n.º 47/2008, de 27 de Agosto de 2008.

²⁰⁹ Automático para todos os cidadãos nacionais, residentes em território nacional, maiores de 17 anos.

²¹⁰ Artigo 4.º do Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral, com alterações introduzidas pela Lei n.º 47/2008, de 27 de Agosto de 2008, sobre a voluntariedade do acto de recenseamento eleitoral. O recenseamento é voluntário para: a) Os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro; b) Os cidadãos da União Europeia, não nacionais do Estado Português, residentes em Portugal; c) Os cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa, residentes em Portugal; d) Outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal. E ainda, o Artigo 5.º n.º 2 e 5, que estabelece que o recenseamento é actualizado através de meios informáticos ou outros, nos termos da presente lei, por forma a

No caso dos cidadãos que residem no estrangeiro e mantêm o recenseamento eleitoral em Portugal, normalmente na localidade de residência onde residiam antes de emigrar, estes mantêm o seu direito de voto em Portugal desde que se desloquem, uma vez que não são considerados como residentes no estrangeiro para efeitos eleitorais. Assim, em termos estatísticos, temos portugueses emigrados que não contam como tal e que, possivelmente, alimentam as bolsas da abstenção (totais) aquando da realização de eleições em Portugal. A esta luz, seria importante sensibilizar os cidadãos para a importância da transferência do seu processo de recenseamento eleitoral para o estrangeiro, possibilitando-lhes o efectivo uso do voto, ainda que este esteja limitado a determinados níveis de eleições, como vimos.

De resto, o presumível distanciamento dos emigrantes em relação à vida política em Portugal pode verificar-se quando analisamos os dados relativos ao número de cidadãos nacionais recenseados no estrangeiro, por comparação à dimensão da diáspora, bem como de entre os recenseados, aqueles que exercem efectivamente o direito de voto.

De acordo com a observação e análise dos dados da Tabela 12, importa referir que a maioria dos eleitores portugueses encontra-se em Portugal, ou ainda tem o seu processo de recenseamento em Portugal, muito embora o peso da diáspora portuguesa seja bastante alargado.

Actualmente, entre o vasto universo da emigração portuguesa, apenas estavam inscritos no recenseamento eleitoral de 2011 (Cf. Tabela 12) 239 809 cidadãos, dos quais 40%, ou seja 95 534 cidadãos estão na Europa e 144 275 (60%) estão no resto do mundo²¹¹.

Não obstante as flutuações verificadas nas últimas duas décadas no número de recenseados no estrangeiro (relacionadas com o seu carácter voluntário e com a mobilidade associada aos fluxos migratórios), entre 2007 e 2011, este número aumentou consideravelmente e de forma sustentada. Este aumento deve-se sobretudo ao círculo de fora da Europa, que em doze anos passou a representar 2,5% do total de recenseados (ao revés de 2,0%), reflectindo os novos ou ressurgidos destinos das recentes vagas de emigração²¹².

corresponder com actualidade ao universo eleitoral e é aplicável a cidadãos nacionais residentes no estrangeiro que se recenseiem voluntariamente.

²¹¹ Fontes/Entidades: DGAI/MAI - Base de Dados do Recenseamento Eleitoral, PORDATA 2011.

²¹² Outra das potenciais causas para o decréscimo da importância do círculo da Europa é a do crescimento natural negativo por parte das populações portuguesas nestes países numa tendência acentuada de envelhecimento demográfico da intitulada “velha Europa”.

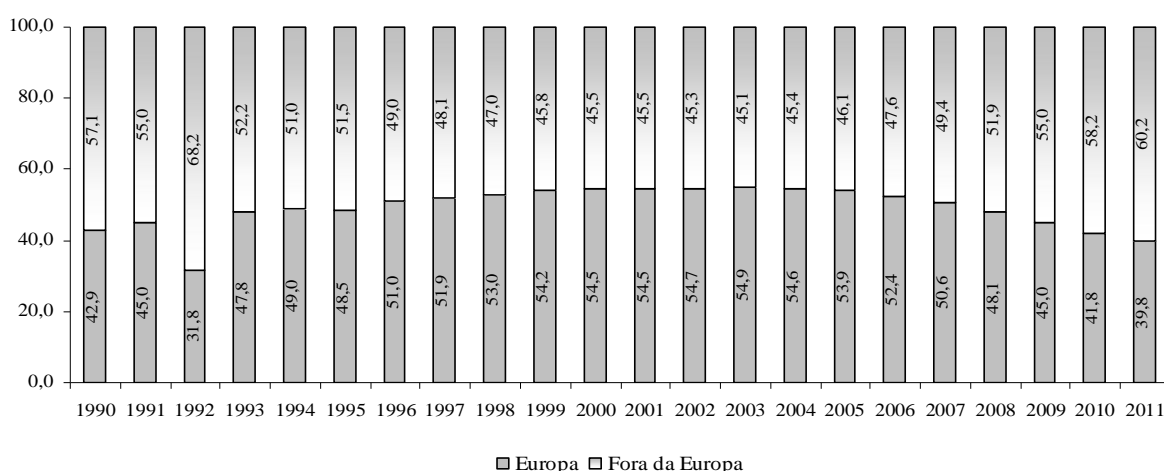
Tabela 12: Número de cidadãos portugueses recenseados, por local de residência

	Total	Cidadãos nacionais residentes em Portugal	%	Cidadãos nacionais residentes no estrangeiro	%
1990	8 424 856	8 255 510	98,0	1 693 46	2,0
1991	8 530 026	8 342 026	97,8	1 880 00	2,2
1992	8 676 563	8 408 041	96,9	268 522	3,1
1993	8 747 383	8 557 587	97,8	189 796	2,2
1994	8 864 498	8 670 158	97,8	194 340	2,2
1995	8 937 246	8 743 411	97,8	193 835	2,2
1996	8 999 462	8 815 518	98,0	183 944	2,0
1997	9 114 343	8 926 129	97,9	188 214	2,1
1998	8 807 099	8 616 006	97,8	191 093	2,2
1999	8 624 100	8 436 664	97,8	187 436	2,2
2000	8 892 147	8 705 570	97,9	186 577	2,1
2001	8 879 577	8 695 958	97,9	183 619	2,1
2002	8 853 615	8 670 378	97,9	183 237	2,1
2003	8 871 843	8 687 945	97,9	183 898	2,1
2004	8 934 863	8 750 036	97,9	184 827	2,1
2005	8 978 265	8 791 097	97,9	187 168	2,1
2006	8 984 715	8 792 187	97,9	192 528	2,1
2007	8 982 749	8 784 959	97,8	197 790	2,2
2008	9 669 650	9 462 645	97,9	207 005	2,1
2009	9 583 836	9 371 653	97,8	212 183	2,2
2010	9 657 587	9 427 654	97,6	229 933	2,4
2011	9 694 449	9 454 640	97,5	239 809	2,5

Fonte: PORDATA, 2011.

Centrando a análise nos cidadãos nacionais residentes no estrangeiro (Cf. Figura 4), podemos observar a preponderância do círculo do resto do mundo face ao da Europa, tendência que é particularmente evidente de 2007 em diante. Em 2011, 60% do total de recenseados nacionais residentes no estrangeiro está inscrito no círculo fora da Europa.

Figura 4: Número de cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro, por local de residência



Fonte: DGAI/MAI - Base de Dados do Recenseamento Eleitoral, acedido através do sítio da PORDATA.

Importa, ainda, referir alguns dados sobre a participação eleitoral efectiva dos emigrantes nas eleições portuguesas que podemos adiantar ser muito baixa. Alguns factores podem justificar os acentuados níveis de abstenção entre os emigrantes, nomeadamente os relacionados com a acessibilidade do voto e os mais centrados no interesse dos cidadãos em relação aos eventos políticos do seu país de origem.

Nas últimas eleições²¹³, em 2011, para a Assembleia da República, encontravam-se inscritos 195 109 cidadãos, dentro dos quais apenas 33 059 votantes²¹⁴, ou seja, a taxa de abstenção dos emigrantes foi de 83,1%, sendo mais acentuada nos portugueses que residem fora da Europa. Registe-se, também, a elevada percentagem de votos nulos (12,1% e 16,8% respectivamente nos círculos da Europa e fora da Europa). De acordo com os dados disponibilizados pela Comissão Nacional de Eleições, a taxa de abstenção tem aumentado substancialmente nas eleições legislativas – desde 13,3% em 1976 a 74,8% em 2005²¹⁵.

A participação dos portugueses emigrados consegue, ainda, decrescer, nas eleições para a Presidência da República. Em 2011, encontravam-se inscritos 228 744 portugueses residentes no estrangeiro, dos quais 12 682 foram votar²¹⁶, isto é, a taxa de abstenção neste grupo foi de 94,5%, um valor ligeiramente superior ao registado nas presidenciais de 2005 (89,9%).

Ainda mais alarmantes parecem ser os dados da taxa de participação nas eleições para o Parlamento Europeu, em que nas últimas, em 2009, entre os 193 122 inscritos, 5 555 votaram

²¹³ Fontes/Entidades: DGAI/MAI - Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (eleitores) e dados do escrutínio provisório (votantes), PORDATA 2011.

²¹⁴ Fontes: Direcção Geral da Administração Interna e Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça

²¹⁵ Valor semelhante aos 30% de abstenção dos emigrantes nas legislativas espanholas de 2004 (IDEA, 2007).

²¹⁶ Fonte: Direcção Geral da Administração Interna e Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça. Dos 71 consulados apurados e do total de 228 744 inscritos, votaram apenas 12 682 (5,54 %) – 11 261 inscritos em África, dos quais 1 474 votantes (13,09 %); 106 712 inscritos na América, dos quais 4 989 votantes (4,68%); 14 863 inscritos na Ásia e Oceânia, dos quais 718 votantes (4,83 %) e 95 908 inscritos na Europa, dos quais 5 501 votantes (5,74 %).

efectivamente²¹⁷ (97,1% de abstenção) um aumento substancial face ao nível de abstenção registado em 2004 (81,2%²¹⁸).

Em Portugal as taxas de abstenção entre os emigrantes têm vindo a aumentar em todos os níveis de eleições, atingindo valores bastante elevados. Não obstante, a tendência mundial é para que a abstenção entre os votantes no estrangeiro seja sempre superior à registada no território dos países (IDEA, 2007), mesmo nos países com práticas de voto externo eficientes (idem).

Em jeito de conclusão, se recordarmos o número estimado de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, que ronda os 2,3 milhões, somos forçados a concluir que em termos percentuais o número de cidadãos interessados em participar nos actos eleitorais portugueses é relativamente reduzido. No entanto, essa participação é significativa para a comunidade nacional e existe, actualmente, um amplo consenso entre os partidos políticos portugueses quanto à garantia dessa participação em termos adequados.

IV – Notas conclusivas

Em Portugal, a legislação permite, com diferente amplitude, a participação dos cidadãos nacionais residentes no estrangeiro nas eleições portuguesas. O voto externo é permitido em determinados tipos de eleição e com diferentes dispositivos de aferição dos resultados e, dependente destes, há variações nas modalidades de voto, como explicado de seguida:

- Eleições legislativas – o voto externo é permitido mas a sua influência nos resultados finais das eleições está definida à partida, uma vez que os emigrantes podem apenas eleger 4 dos 230 deputados à Assembleia da República. A modalidade de voto é por correspondência;
- Eleições presidenciais – o voto externo é permitido e não há limite à sua influência nos resultados finais, dado o carácter uninominal do círculo de eleição do representante máximo do país. A modalidade de voto é presencial;
- Eleições europeias - o voto externo é permitido e não há limite à sua influência nos resultados finais. A modalidade de voto é presencial;
- Eleições autárquicas – o voto externo não é permitido;
- Referendos nacionais - o voto externo é permitido quando a matéria diga também respeito à emigração. Não há limite à sua influência nos resultados

²¹⁷ Fonte: Direcção Geral da Administração Interna e Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça. Dos 71 consulados apurados e do total de 193 122 inscritos, votaram apenas 5 555 (2,88 %) – 11 552 inscritos em África, dos quais 790 votantes (6,84 %); 84 450 inscritos na América, dos quais 2 155 votantes (2,55 %); 14 869 inscritos na Ásia e Oceânia, dos quais 490 votantes (3,3 %) e 82 251 inscritos na Europa, dos quais 2 120 votantes (2,58%).

²¹⁸ A taxa de abstenção entre os emigrantes finlandeses nas eleições europeias de 2004 foi de 91,1% (IDEA, 2007).

finais, dado o carácter uninominal deste círculo. A modalidade de voto é presencial;

- Referendos locais ou regionais – o voto externo não é permitido.

Em termos de modalidades de voto, a Lei Fundamental estabelece que “o exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico”. Excepto no caso das eleições presidenciais em que a Constituição impõe o sufrágio presencial dos eleitores do Presidente da República em território nacional (artigo 121.º, n.º 3), cabe à lei ordinária determinar a regulação da forma do exercício do direito de voto. Como refere Jorge Lacão, “a Constituição não prescreve nem proíbe soluções simétricas ou distintas para os vários actos eleitorais”. Em relação às modalidades de voto a instituir as opiniões dividem-se. Se de um lado temos, a título ilustrativo, os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros defendem que a pessoalidade (do voto) implica como regra a presencialidade, o exercício em assembleia do voto, com eleitores presentes uns perante os outros. O voto antecipado e o voto por correspondência só devem ser admitidos em situações excepcionais como os de doença ou de deslocação em serviço fora do local de residência. Por outro, Jorge Lacão distingue “a pessoalidade do voto (que impede o voto por procurador ou representante) e a presencialidade do voto”. Na mesma linha, os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira alegam que o voto por correspondência não é contrário ao princípio da pessoalidade do voto, argumentando que “aí é o próprio eleitor que efectua a escolha, embora sem carácter imediato e sem a garantia de sigilo e autonomia”. Ainda assim, e por força de reconhecerem algumas das suas limitações como o não ter carácter imediato e não se garantir o sigilo e a autonomia que só o voto presencial garante (e que, por isso, obriga a limitar o voto por correspondência aos casos absolutamente necessários), defendem que se deve “limitar o voto por correspondência aos casos absolutamente necessários”.

A esta luz, e não sendo excessivo afirmar que a modalidade de voto por correspondência permite que muito mais emigrantes votem do que quando é exigida a deslocação presencial para exercer o voto, questionamos se não há relação entre a escolha da modalidade de voto, a forma como os votos dos emigrantes são contabilizados (varia segundo o tipo de eleições) e o seu possível peso nos resultados eleitorais finais. Ora vejamos, no caso das Presidenciais, ainda que todos os votos contem de igual forma, sejam eles de emigrantes ou de residentes em território nacional, havendo maior margem de manobra para os emigrantes influenciarem de sobremaneira os resultados da eleição, dado o seu avultado volume numérico, optou-se por obrigar os emigrantes a deslocarem-se presencialmente aos consulados e/ou embaixadas para poderem exercer o voto, o que exclui *a priori* muitos dos potenciais interessados em fazê-lo. Por seu turno, no caso das eleições legislativas, o voto dos emigrantes está condicionado em termos de impacto – valendo apenas 1,7% do resultado final. Neste caso,

optou-se por a modalidade de voto ser por correspondência, o que facilita comparavelmente mais a participação dos emigrantes na eleição do que se fosse obrigatória a deslocação presencial. Tudo isso nos leva a perguntar se haverá uma intencionalidade política subjacente à escolha da modalidade de voto.

Tabela 13: Resumo dos direitos actuais de sufrágio dos emigrantes em Portugal

Actos Eleitorais	Capacidade Eleitoral (Activa e Passiva)	Especificidades	Sistema Eleitoral	Legislação	Procedimento/ Modalidade de Voto
Eleições Legislativas	Gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos portugueses maiores de 18 anos. São elegíveis para a Assembleia da República os cidadãos portugueses eleitores.	São eleitores da Assembleia da República os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer no estrangeiro. Os cidadãos portugueses que tenham outra nacionalidade não poderão ser candidatos pelo círculo eleitoral que abranger o território do país dessa nacionalidade.	O território eleitoral divide-se, para efeito de eleição dos deputados à Assembleia da República, em círculos eleitorais, correspondendo a cada um deles um colégio eleitoral. Os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em dois círculos eleitorais, um abrangendo todo o território dos países europeus, outro o dos demais países, e ambos com sede em Lisboa. A cada um dos círculos eleitorais correspondem 2 deputados.	Lei n.º 14/79 de 16 de Maio ²¹⁹	Correspondência (Decreto-Lei n.º 95-C/76 de 30 de Janeiro ²²⁰)
Eleições Presidenciais	São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data da publicação da presente lei (2000). Os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem por esse facto a qualidade de cidadãos eleitores. São elegíveis para a Presidência da República os cidadãos eleitores portugueses de origem, maiores de 35 anos.	São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos do recenseamento eleitoral nacional.	Círculo Eleitoral Único - Para o efeito da eleição do Presidente da República, existe um só círculo eleitoral, com sede em Lisboa. Ao círculo corresponde um colégio eleitoral. O Presidente da República será eleito por lista uninominal, apresentada nos termos do Artigo 13.º da LEPR.	Decreto-Lei n.º 319-A / 76 de 3 de Maio ²²¹	Presencial (Lei Orgânica n.º 3/2000, v. n.º 2 e 3 do art.º 12º)
Actos Eleitorais	Capacidade Eleitoral (Activa e Passiva)	Especificidades	Sistema Eleitoral	Legislação	Procedimento/ Modalidade de Voto
Eleições Europeias	São eleitores dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos em Portugal: a) Os cidadãos portugueses recenseados no território nacional; b) Os cidadãos portugueses inscritos no recenseamento eleitoral português, residentes fora do território nacional, que não optem por votar em outro Estado membro da União Europeia c) Os cidadãos da União Europeia, não nacionais do Estado Português, recenseados em Portugal. Gozam de capacidade eleitoral passiva os cidadãos		É instituído um círculo eleitoral único, com sede em Lisboa, ao qual corresponde um só colégio eleitoral.	Lei n.º 14/87 de 29 de Abril ²²²	De Correspondência passa a Presencial (Lei Orgânica n.º 1/2005, de 5 de Janeiro)

**Eleições
Autárquicas**

referidos no artigo anterior.

Gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos portugueses maiores de 18 anos. O exercício do direito de sufrágio está igualmente dependente de inscrição prévia no recenseamento eleitoral - o direito de voto é dado aos cidadãos inscritos no recenseamento da área da respectiva autarquia local.

São elegíveis para os órgãos das autarquias locais os cidadãos portugueses eleitores. Segundo o Tribunal Constitucional, são admissíveis candidaturas de eleitores residentes e não residentes na área da autarquia a que se candidatam.

**Lei Orgânica n.º 1/2001
14 de Agosto**

Portugal - Comparação entre os Direitos Eleitorais dos Imigrantes e Emigrantes

Nesta secção discute-se comparativamente, por um lado, a situação dos direitos eleitorais dos migrantes em Portugal face ao dos restantes países da União Europeia, e, por outro, a consagração do sufrágio e o *status quo* actual e diferenciado dos imigrantes e emigrantes em Portugal nesta matéria.

Com os dados da UE, podemos verificar o posicionamento comparado de Portugal no que toca à atribuição de direitos eleitorais, quer aos estrangeiros aqui residentes como aos nacionais emigrados. Com base na caracterização da situação nos diferentes Estados-Membros, apresentada em capítulo anterior, podemos, também, mapear a situação dos portugueses enquanto imigrantes e respectivos direitos de participação nos actos eleitorais nos seus principais países de destino no espaço da União Europeia. Esta análise servirá igualmente para uma posterior comparação com os direitos concedidos aos estrangeiros imigrados em Portugal. Para além dos direitos consagrados por se tratarem de cidadãos comunitários, terão os portugueses emigrados nos respectivos países de recepção uma melhor posição no que toca aos direitos de participação nas eleições do que os imigrantes residentes em território nacional?

Assim, numa perspectiva comparada, verificamos que em Portugal a legislação permite conceder direitos de sufrágio em largo espectro, ou seja, em todos os níveis de eleições. Para tal, é, como vimos, necessária a existência da reciprocidade. Podemos concluir que o princípio é o da abertura e inclusão dos estrangeiros, mas pouco efectivo na prática, dada a inexistência de acordos bilaterais com grande parte dos países de onde são originárias as comunidades de residentes estrangeiros em Portugal. O enquadramento legislativo português abre caminho à concessão de mais direitos eleitorais aos imigrantes do que a tendência vigente no seio dos Estados-Membros da União Europeia. Ora vejamos: no que toca às eleições para o Chefe de Estado, e muito embora não haja registo de nenhum país permitir que um estrangeiro residente se candidate a este cargo político, Portugal é o único país, de entre os que elegem o representante deste cargo, que atribui a possibilidade de alguns estrangeiros – neste caso, apenas os brasileiros com estatuto de igualdade de direitos e deveres e de direitos políticos – serem chamados a participar na eleição do chefe máximo do país onde residem. Nas eleições parlamentares, apenas a Irlanda, Portugal e o Reino Unido consagram o direito de sufrágio activo aos estrangeiros, se bem que apenas a cidadãos oriundos de países com quem se tenha estabelecido um acordo bilateral de reciprocidade. Destes países, apenas Portugal e o Reino Unido permitem, com limitações, a eleição de estrangeiros para cargos sufragados nas eleições parlamentares. Relativamente às eleições locais, o nível eleitoral mais aberto à participação dos estrangeiros, 11 países da UE só possibilitam o direito de voto aos cidadãos comunitários, o que

não é o caso de Portugal. Nos restantes, a tendência que impera é a da exigência de um período mínimo de residência, em que também aqui Portugal se apresenta como um caso em que o número de anos requerido está abaixo da média, seguida dos países que impõem a necessidade de o estrangeiro ter um estatuto de residência específico (o que nem sempre é fácil de obter) e, por último, dos países em que vigora a reciprocidade, também exigida em território nacional. A exigência da reciprocidade pode ser altamente restritiva e faz depender a atribuição de direitos das relações existentes entre os Estados. No que toca ao sufrágio passivo nas eleições locais, os direitos estão mais limitados, sendo que em 15 países tal possibilidade só está acessível aos cidadãos comunitários. O segundo bloco predominante é constituído por 9 países que abrem o sufrágio passivo a todos os estrangeiros residentes, desde que estes cumpram com os requisitos exigidos, mormente o tempo de residência mínimo estipulado e a posse de um estatuto de residência específico. Portugal está entre o grupo de 3 países que funciona com base na reciprocidade (não contabilizando aqui Malta e República Checa por inexistência efectiva de acordos bilaterais). Acrescente-se que, no caso português, não há restrição dos cargos, a nível municipal, a que se é elegível enquanto estrangeiro.

Sobre outro ponto de vista, e tendo por objectivo mapear a situação dos portugueses emigrados noutro Estado da União Europeia, nomeadamente em França, Espanha, Alemanha, Reino Unido e Luxemburgo – os países com maior presença de cidadãos nacionais -, podemos verificar que os portugueses enquanto imigrantes não têm qualquer direito de sufrágio nas eleições presidenciais e parlamentares. No caso das eleições municipais, e em muitos casos fruto do estabelecido pelo Tratado de Maastricht, os portugueses enquanto cidadãos comunitários podem votar e ser eleitos. Ainda assim, cabe registar que um português (que não tenha obtido a dupla nacionalidade) residente em França não pode assumir o cargo de Presidente da Câmara ou de Adjunto. Nos restantes países onde se regista uma maior presença de portugueses, a elegibilidade dos cidadãos comunitários é aberta a todos os cargos municipais.

Assim, e comparando, então, os portugueses imigrantes na UE (ainda que ressalvando à partida se tratar de um espaço com um projecto político e económico partilhado) com os estrangeiros residentes em território português, podemos verificar que os primeiros têm efectivamente melhores condições em termos de direitos eleitorais. A excepção a esta regra é a da situação particular dos brasileiros que detenham estatuto de igualdade de direitos e de deveres e de direitos políticos em Portugal, por terem acesso ao sufrágio activo nas eleições presidenciais e parlamentares e sufrágio passivo nas últimas. A diferença entre os portugueses enquanto imigrantes na UE e os estrangeiros residentes em Portugal assenta, sobretudo, no acesso aos direitos eleitorais a nível municipal. Aqui é imperioso destacar que a regra da reciprocidade joga a favor dos portugueses residentes noutros países da UE, resultado do que se instituiu como fazendo parte da cidadania europeia, e a desfavor dos estrangeiros residentes em território nacional, por, em grande medida, serem oriundos de países com quem Portugal não

tem acordos bilaterais celebrados. Uma vez mais, a atribuição de direitos veio confirmar o exposto em capítulo teórico anterior (debruçado sobre a temática de como as migrações questionam a cidadania em democracia e de como a cidadania em democracia tem incluído os migrantes), ou seja, que o acesso a direitos eleitorais é feito com base na nacionalidade do indivíduo. Mesmo nos casos em que os estrangeiros podem exercer direitos de sufrágio, muitas vezes essa atribuição tem por base a sua nacionalidade originária.

Passemos, então, à análise da concessão de direitos eleitorais aos emigrantes em relação ao seu país de origem, comparando a situação dos nacionais residentes no estrangeiro e a dos cidadãos de Estados-Membros da União Europeia emigrados, de acordo com os respectivos enquadramentos legislativos desses países.

Se podemos afirmar que Portugal está entre os países da União Europeia que mais possibilitam conceder direitos de sufrágio aos imigrantes, o mesmo podemos dizer quanto aos emigrantes. A diferença principal é a de que no caso da imigração, o caso português é considerado dos mais liberais (muito embora ainda altamente restritiva), enquanto no caso da emigração, o Estado português segue a tendência vigente no espaço comunitário, ainda que seja de destacar que tem contornos mais inclusivos do que a maioria dos restantes Estados-Membros.

Nas eleições para o Chefe de Estado, apenas 3 países dos que têm eleições para este cargo não permite que os seus nacionais emigrados votem. Portugal integra (desde a última década do séc.XX) o grupo maioritário de países que concede a capacidade eleitoral activa aos emigrantes. Quanto ao direito de um emigrante se candidatar ao cargo supremo do país, Portugal acompanha o pequeno conjunto (apenas 3) que concede tal direito. A situação é idêntica quando nos debruçamos sobre as eleições parlamentares – Portugal segue a tendência claramente maioritária de concessão de direito de sufrágio activo aos emigrantes, apresentando, contudo, a par de Itália e França, a especificidade de ter assentos parlamentares reservados a representantes dos emigrantes, conferindo aos seus interesses e perspectivas uma voz específica. Relativamente ao sufrágio passivo, o número de países (19) que permite que um emigrante se candidate nas eleições parlamentares diminui significativamente face aos que atribuem capacidade eleitoral activa (23). Portugal encontra-se no seio da tendência dominante de países que reconhecem tal direito. Da mesma forma, o enquadramento legislativo português acompanha o movimento de 25 países da UE que não atribui capacidade eleitoral activa aos emigrantes nas eleições locais. Portugal não permite também, e à semelhança de todos os restantes Estados-Membros, o sufrágio eleitoral passivo de nacionais não residentes ao nível municipal.

Daqui resulta a conclusão de que o enquadramento legislativo português no que toca aos direitos eleitorais dos emigrantes e imigrantes é mais permissivo/aberto/inclusivo do que a maioria dos Estados-Membros da União Europeia.

Cabe, agora, analisar comparativamente a concessão de capacidade eleitoral activa e passiva a emigrantes e imigrantes no caso português. Enquanto país de emigração e imigração, Portugal tem o duplo desafio de velar pelos interesses (e/ou pela integração social e política) da diáspora portuguesa e dos estrangeiros em território nacional. Será que o Estado português tem diferenciado ou sobreposto os conceitos de cidadania e de nacionalidade na delimitação de quem pode eleger e ser eleito? Será que continua a privilegiar a participação e relação com os seus nacionais emigrados (e porquê) em face dos novos indivíduos residentes, reflectindo-se nas diferentes concessões de direito ao voto e nas fronteiras de quem é elegível? Ou será que a dialéctica do Estado enquanto país de emigração o leva à capitalização e reconhecimento dos seus cidadãos estrangeiros, havendo uma mais-valia no entendimento das pertenças e dos direitos políticos e cívicos? Será que a experiência e o número de emigrantes portugueses reforçam a ideia de que os direitos de sufrágio no país de residência são sobejamente importantes, servindo para uma sensibilização dos decisores políticos e conseqüente alargamento na concessão da capacidade eleitoral activa e passiva aos estrangeiros residentes em Portugal?

Como apresentado anteriormente, Portugal concede, de forma mais alargada, direitos de sufrágio aos emigrantes do que aos imigrantes. Enquanto os primeiros têm acesso à participação eleitoral – tanto activa como passiva – nas eleições presidenciais e parlamentares, os segundos, grosso modo, apenas são chamados a tomar parte da definição do bem colectivo nas eleições autárquicas, desde que existam acordos de reciprocidade em vigência. A esta luz, parece entender-se que os nacionais não residentes têm um papel restringido à influência dos desígnios do país a nível nacional – estando excluídos de uma participação a nível mais micro ou ligada aos seus anteriores territórios de vivência – enquanto aos estrangeiros residentes cabe a participação precisamente ao nível municipal. Se no caso dos emigrantes, os debates partidários, aquando das revisões constitucionais, nem sequer tocam na possibilidade deste grupo de cidadãos ver consagrados direitos de sufrágio a nível autárquico, aos imigrantes é-lhes aberta esta via de participação política por se ter considerado que a integração se faz sobretudo a nível local. Este é um argumento profundamente enraizado nas instâncias estatais e nenhum dos partidos - exceptuando o Bloco de Esquerda – questiona esta premissa que é uma visão construída dos fenómenos. Muito embora se reconheça o papel fundamental dos municípios no acolhimento e integração dos estrangeiros, será que a sua experiência em Portugal não é sobretudo marcada pelas políticas nacionais definidas pelo governo e parlamento?

Por seu turno, o não acesso dos estrangeiros residentes em território nacional às eleições presidenciais e parlamentares tem por justificativa se tratarem de momentos democráticos em que se discutem assuntos de soberania nacional, por um lado, e tal ser incompatível com eventuais conflitos de interesses e de lealdades oriundos de um outro sentido de pertença dos imigrantes – aos seus países de origem e, por outro, o facto de não existir reciprocidade com os

Estados dos países de onde os estrangeiros são oriundos. Há que referir que a existência da reciprocidade tem servido como bastião de defesa dos interesses dos portugueses emigrados, pelo que a sua ausência implica necessariamente a não concessão de direitos de sufrágio aos estrangeiros aqui residentes. Nenhuma das forças partidárias representada na Assembleia da República, de acordo com a revisão dos inúmeros debates em sede de CERC e plenário parlamentar, afirmou opor-se ao princípio *per se* da atribuição de mais direitos eleitorais aos imigrantes. Só que tal abertura está sujeita à equação de igual atribuição aos portugueses emigrantes, por norma constitucional. Não seria, por isso, exagerado afirmar que o Estado português tem pretendido, sobretudo, em termos de intenções, proteger e defender primeiramente os seus cidadãos nacionais enquanto imigrantes.

Reconhece-se que o passado e o presente de Portugal enquanto país de emigração tem sido a plataforma para a sensibilização e compreensão da importância de reconhecer o valor dos direitos (também eleitorais) no bem-estar e na integração de todos aqueles que não vivem no país de onde são nacionais.

Nesta matéria, o caso português tem merecido amplo destaque como um país de excelência em termos de políticas de integração de imigrantes (o que se reflecte no 2º lugar no ranking de 31 países estudados no MIPEx²²³ em 2011). Ainda assim, e muito particularmente no nosso contexto nacional, a atribuição de direitos políticos – sobretudo eleitorais - ainda está longe do caminho feito nas outras esferas do processo de acolhimento, pese embora o reconhecido esforço do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural em fazer notar a importância dos direitos na esfera política, através de documentos em que se plasma que “o exercício da igualdade – um dos sete princípios-chave da política de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal - conduz- nos naturalmente ao princípio da plena Cidadania. Ainda que não-nacional, defendemos que o imigrante é um cidadão de pleno direito. É construtor activo de uma comunidade de destino, ainda que não tenha uma origem comum. Mesmo as restrições ainda colocadas ao nível da participação política, devem progressivamente desaparecer, pois não chega a participação política ao nível autárquico que a Constituição Portuguesa já prevê, em regime de reciprocidade” ou a “afirmação dos princípios da *Co-responsabilidade* e da *Participação*. Só se constrói uma sociedade inclusiva através do respeito pelo princípio da plena participação cultural e política de todos os cidadãos - nacionais e imigrantes - que constituem, num determinado tempo e espaço, uma sociedade. Os imigrantes devem ambicionar essa participação e, sobretudo, a sociedade de acolhimento deve estar aberta a essa participação na *polis*. Desta forma, é esperado que os imigrantes, enquanto cidadãos, sejam participantes e coresponsáveis pelo Bem comum e, particularmente na política de imigração, sejam parte da solução. A força do seu *movimento associativo*, a presença de *mediadores socioculturais* das comunidades imigrantes em serviços públicos e a voz dos seus representantes no *Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração*, órgão que aconselha o

Governo nas políticas de imigração são alguns exemplos já concretizados” (Presidência do Conselho de Ministros, intervenção do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas Rui Marques aquando da apresentação das grandes linhas da política de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal) como nas discussões do COCAI, na Assembleia da República (a 14/9/2007) sobre a participação política dos imigrantes e a reunião do COCAI sobre a eventual revisão constitucional iniciada em 2010. Por outro lado, esta temática tem sido incluída nas reuniões que o ACIDI tem promovido com as associações de imigrantes e há apoio a projectos específicos às associações de imigrantes que querem trabalhar a sensibilização e informação dos direitos eleitorais com as diferentes comunidades de estrangeiros residentes em Portugal. Acrescente-se, ainda, as inúmeras peças de comunicação ao nível da rádio (Programa “Nós”) e da imprensa (Boletim Informativo do ACIDI) que dão destaque e materializam campanhas de recenseamento e de apelo à participação eleitoral dos imigrantes, fruto das variadas medidas do I e II Plano para a Integração dos Imigrantes em Portugal neste sector de intervenção. Destaque-se, a este respeito, a medida 58 do II Plano cujo objectivo é promover o recenseamento da população imigrante elegível para participação política em actos eleitorais, através da criação de um gabinete de apoio ao recenseamento no CNAI. Não obstante, ser de reconhecer o trabalho do ACIDI em matéria de direitos eleitorais, poderá ter que se apostar futuramente não só em dar continuidade ao esforço de informação mas, sobretudo, a uma sensibilização e trabalho conjunto com os imigrantes, nomeadamente com as associações suas representantes, para fazer pressão junto dos partidos políticos no sentido de um alargamento dos direitos de sufrágio e de maior participação nas discussões com os decisores públicos relevantes. O associativismo imigrante é tomado como um dos principais canais de intervenção dos imigrantes na vida pública e na projecção dos seus interesses e aspirações, pelo que o apoio oficial por parte do Estado português e a consagração legítima das associações de imigrantes como actores políticos, através da lei 115/99, de 3 de Agosto, sobre o regulamento jurídico das associações de imigrantes é *per se* uma boa prática. Como refere Martiniello (2006), ao conceder ou negar direitos de voto aos estrangeiros, ao facilitar ou impedir o acesso à nacionalidade, ao permitir ou restringir a liberdade de associação, ao assegurar ou bloquear a representação dos interesses dos migrantes, ao estabelecer ou não arenas e instituições para conselhos consultivos, os Estados abrem ou fecham modalidades de participação política e fornecem aos migrantes mais ou menos oportunidades de participar na gestão dos assuntos colectivos. Ao Estado português cabe reforçar o alargamento dos direitos de sufrágio, uma vez que a restante estrutura de oportunidades é propícia ao envolvimento dos imigrantes na vida colectiva em território nacional. De resto, note-se que a própria lei da nacionalidade de Portugal é considerada como referência a nível internacional (MIPEX,2011), pelo que, em muitos casos, esta via é, para muitos imigrantes, a única para aceder a direitos de sufrágio. Urge que se promova uma discussão sobre a instrumentalização no acesso à nacionalidade e sobre o eventual

abuso de se seguir a linha da naturalização para que os estrangeiros aqui residentes passem a ter consagrados os seus direitos políticos em toda a sua amplitude. A dissociação entre o direito de voto e a nacionalidade não nega um estatuto privilegiado dos cidadãos noutras esferas, como o direito à protecção consular quando no estrangeiro.

Posto isto, se, por um lado, podemos afirmar que o facto de Portugal ser um país de emigração tem favorecido as políticas de imigração nacionais, por outro, no que toca aos direitos de sufrágio, podemos depreender que é precisamente o facto de Portugal ser um país de emigração que o condiciona enquanto país de imigração, uma vez que a concessão de direitos de sufrágio se faz balanceando simultaneamente as duas esferas e não de forma isolada ou independente, tendo por base o artifício da reciprocidade.

Fazendo uma breve referência ao princípio da reciprocidade²²⁴, torna-se essencial o apoio a uma investigação que clarifique os resultados deste instrumento na consagração de direitos de sufrágio aos portugueses emigrados. Esta exigência ainda que acarrete problemas de igualdade (dando lugar a resultados assimétricos que são opostos ao objectivo da integração dos imigrantes) permitiu alguns avanços em termos do exercício de direitos que, de outra forma os imigrantes, não teriam acesso como a participação política nas eleições locais (Costa, 2006). No entanto, alguns autores alertam que a reciprocidade pode também funcionar como uma forma de recuo, “bastando que, para o efeito, assumam uma dimensão de retorsão, ou seja, de sanção, em que determinados estrangeiros deixam de ser titulares de certos direitos, porque o Estado de que são originários não confere (ou deixa de conferir) uma idêntica protecção aos nacionais do Estado de acolhimento (Lagarde e Virally, citados por Costa, 2006: 5). Ainda na visão de Costa (2006), sublinham-se, entre outros, alguns factores no que diz respeito ao princípio da reciprocidade:

- Alicerça-se no relacionamento entre dois ou mais Estados e, desta forma, o indivíduo em causa não tem “ (...) uma real possibilidade de influir na concretização de uma protecção que sirva os seus interesses e não os da política externa do Estado de que é nacional” (Costa, 2006: 7);
- Introduce não só uma discriminação entre os nacionais e os estrangeiros, mas também entre os estrangeiros, uma vez que, alguns estrangeiros beneficiam de mais direitos do que outros, devido, por exemplo a um melhor relacionamento diplomático entre determinados Estados;
- Implica que, “se um Estado alterar a sua legislação, retirando aos estrangeiros determinados direitos, os Estados de que aqueles são nacionais deverão tomar o mesmo tipo de atitude.” (Costa, 2006: 8).

A atribuição de direitos eleitorais tem seguido, por isso, o paradigma da nacionalidade e não o da cidadania enquanto elemento essencial e constitutivo do que se entende por

democracia. Como reporta Carvalhais (2006), não obstante os avanços mais recentes no sentido de uma cidadania *também* política para não-nacionais (ainda que, em verdade, muitos desses avanços se façam quase sempre por vias ainda inseridas no velho paradigma nacional, como sejam as naturalizações e as duplas nacionalidades), para a qual o estatuto de cidadão europeu veio dar um modesto contributo, Portugal só muito tenuemente começa a explorar uma dimensão pós-nacional da sua cidadania.

A esta luz, como refere Gomes Canotilho (1999: 1346), “a função integradora da constituição carece hoje de uma profunda revisão originada pelos fenómenos do pluralismo jurídico e do multiculturalismo social”. Isto mesmo reconhece José Francisco Resek (1978: 5) ao afirmar que a convenção celebrada entre Portugal e o Brasil altera a “clássica noção da nacionalidade como pressuposto necessário da cidadania”.

É, também de real importância abrir a discussão a múltiplos actores, nomeadamente associações de migrantes, sobre as condições em que os imigrantes poderão vir a usufruir de direitos de sufrágio, nomeadamente no que toca aos requisitos temporais de residência, à diferenciação por comunidades conforme a sua nacionalidade e ao efectivo poder da reciprocidade no que toca à defesa dos interesses dos portugueses emigrados. Em Portugal, e segundo Costa (2000), essa concessão do direito de voto deverá ter em atenção algumas exigências relativas aos estrangeiros, tais como:

1. Um período mínimo de residência, variável conforme a eleição em causa. Por exemplo:
 - Dois anos, para votar, e quatro anos, para ser eleito, para as eleições locais (conforme o regime actual para os nacionais dos países de língua oficial portuguesa);
 - Seis anos (período mínimo de residência para a aquisição da nacionalidade por naturalização para os nacionais dos países de língua oficial portuguesa) para votar, e oito anos, para ser eleito, para as eleições legislativas;
 - Dez anos (período mínimo de residência para a concessão de uma autorização de residência permanente) para votar nas eleições presidenciais.
2. O conhecimento da língua portuguesa;
3. A existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional;
4. A cessação dos direitos políticos com a cessação da autorização de residência e, conseqüente, saída do país;
5. A privação dos direitos políticos em certas circunstâncias como, por exemplo, condenações por crimes de terrorismo, contra a independência e a integridade nacional ou o exercício de funções públicas para outro Estado.

Por sua vez, o alargamento dos direitos de sufrágio aos emigrantes poderá passar não tanto pela abertura ou consagração da sua participação ao nível das eleições autárquicas mas, antes, pela criação de mecanismos que facilitem o exercício efectivo desses direitos,

nomeadamente a possibilidade de exercerem o direito de voto electronicamente ou por proxy ou com disposição simultânea do método por correspondência a par do presencial. Muito recentemente, em Março de 2012, foi apresentado o Projecto de Lei 186/XII pelos deputados do PSD dos círculos da emigração sobre o tópico da Iniciativa Legislativa de Cidadãos, que pretende eliminar a discriminação existente em relação aos emigrantes portugueses. De acordo com a lei em vigor sobre a iniciativa legislativa de cidadãos (Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho), os emigrantes portugueses, ao contrário do que sucede com os cidadãos eleitores residentes em território nacional, só podem subscrever iniciativas legislativas de cidadãos que tenham “...*por objecto matéria que lhes diga especificamente respeito*”. Argumentando que tal limita, de sobremaneira, o direito dos emigrantes à iniciativa legislativa, os deputados do PSD pretendiam eliminar a discriminação actualmente existente entre cidadãos eleitores, defendendo que os portugueses residentes no estrangeiro devem ter direito de iniciativa legislativa nos mesmos termos dos cidadãos eleitores residentes no território nacional. Esta seria, também uma via para o alargamento dos direitos cívicos e políticos dos portugueses residentes no estrangeiro e para a igualização dos direitos eleitorais de qualquer português inscrito no recenseamento eleitoral.

Visão das Associações de Imigrantes

Ainda que o debate seja controverso quanto à legitimidade das associações de migrantes como “a voz” destas populações no espaço público, quanto à sua independência em relação ao poder político e aos efeitos derivados da sua actuação, admitimos as associações de emigrantes e imigrantes como actores políticos representantes dos interesses colectivos destas populações, que numa posição “intermediária” entre os migrantes e a sociedade funcionam como interlocutores privilegiados junto dos órgãos de decisão. Segundo Pereira (2010) são muitos os desafios que se colocam aos movimentos associativos migrantes, mas o mais importante está relacionado com a questão da afirmação dos mesmos como parceiros nos processos de participação política (direitos eleitorais, integração nas estruturas e processos de decisão).

Antes de se analisarem as questões inerentes a esta secção, veja-se o que, na opinião de Rocha-Trindade (1995) leva os migrantes a organizarem-se. A autora refere que a fixação de imigrantes nas mesmas zonas (a proximidade dos locais de residência ou emprego) pode levar a que, através do convívio prolongado e da identidade cultural partilhada, se construam estruturas organizativas. Nesta perspectiva, Morawska (1990) adianta que a etnicidade pode também ser considerada como um mecanismo de adaptação e integração que leva a que, por vezes, se concretizem laços mais ou menos formais que levam à constituição das associações.

É importante, desde já, ressaltar que, apesar dos objectivos iniciais visarem a auscultação das associações de emigrantes e imigrantes quanto ao seu entendimento dos direitos eleitorais, o presente capítulo apenas diz respeito à realidade das associações de imigrantes, uma vez que não conseguimos recolher a visão das associações de emigrantes nesta matéria, não obstante os diferentes contactos feitos pela equipa de investigação.

Assim, esta secção tem como objectivo conhecer as percepções e sensibilidades, das associações de imigrantes, quanto ao processo de alargamento dos direitos eleitorais a estas populações, particularmente em relação aos actuais e futuros critérios do sufrágio activo e passivo. Paralelamente, pretende também dar-se a conhecer como estes agentes têm actuado e perspectivam agir neste campo. Tomando em linha de conta que as associações voluntárias de migrantes funcionam como um duplo mecanismo de inclusão social, ao mesmo tempo próximas dos grupos de origem e da comunidade de destino (Grassi e Melo, 2007), analisamos as associações de imigrantes em Portugal na sua função de mediadoras institucionais com os Estados, centrando a discussão em torno de duas questões principais: primeiro, quais os direitos de sufrágio defendidos tanto no que toca ao país de origem como na sociedade de recepção (procurando aqui encontrar pontos de convergência e de sensibilidade comuns aos portugueses na sua faceta de imigrantes com os estrangeiros imigrados em Portugal) e, segundo, que tipo de actividades foram e são trabalhadas para este fim²²⁵.

Em mais detalhe, eis as linhas orientadoras ou eixos de análise dos inquiridos por questionário às associações de migrantes:

1) as estruturas organizativas e as modalidades de participação política e cívica

- caracterização topológica das associações segundo a auto-apresentação, em termos de objectivos, actividades, modelos de intervenção, capacidade de mobilização e formas de participação política e cívica;
- análise da hierarquia de áreas de actuação dentro da sua agenda política (a partir da identificação das questões em torno das quais as comunidades se mobilizam) e o posicionamento relativo do tema dos direitos eleitorais tanto na vertente orientada para o país de origem como na perspectiva focada no país de recepção (definição das áreas estratégicas de intervenção no domínio dos direitos eleitorais);

2) o entendimento quanto ao alargamento dos direitos eleitorais

- recolha da opinião crítica sobre os actuais direitos de sufrágio e sua efectividade;
- conhecimento sobre a sua sensibilidade em relação aos direitos de sufrágio do grupo migrante que não representam – exploração da visão das associações de imigrantes quanto à potencial maior abertura da vida pública à participação política de cidadãos não nacionais e de cidadãos nacionais não residentes. Pretende perceber-se como é que as diferentes comunidades de imigrantes residentes em território nacional encaram estes desafios da cidadania e da participação eleitoral, designadamente em termos das suas ligações ao conceito e categorização da cidadania e da nacionalidade no contexto migratório. Lançando a discussão sobre os efeitos do princípio da reciprocidade, perguntar-se-á às associações se a existência de uma larga diáspora tem contribuído para a integração (também política por via da participação nos actos eleitorais autárquicos) dos estrangeiros em território nacional e se a nova faceta de Portugal como país de destino tem contribuído para a integração (também política por via da participação nos actos eleitorais autárquicos) dos portugueses nos respectivos países de residência;
- análise do modo como prevêm as alterações futuras aos direitos eleitorais (no sentido do alargamento ou da restrição) e
- colecta da visão e de propostas em relação à definição de políticas públicas nesta matéria - que rumo pensam que estas deveriam seguir; quais as prioridades e que contornos específicos devem tomar possíveis alargamentos de

direitos políticos (em que critérios basear o potencial alargamento dos direitos aos estrangeiros residentes);

3) o papel do associativismo na aquisição de direitos eleitorais para as comunidades migrantes e no impulso de trajetórias de participação política

- como é que as associações concebem e contribuem para o alargamento dos direitos eleitorais dos migrantes;
- em que perspectiva se trabalha para o exercício efectivo do voto e que dinâmicas surgem para a valorização da cidadania activa (explorando algumas das causas para o reduzido recenseamento eleitoral e elevadas taxas de abstenção);

4) as relações com o Estado - os mecanismos de consulta e de representação institucional das associações

- estudo das perspectivas das associações de imigrantes sobre as oportunidades de representação institucional e de participação activa dos migrantes nos processos de eleição e decisão política - qual o relacionamento que mantêm com os organismos estatais que gizam as políticas nestas matérias? Podemos falar em institucionalização do diálogo com os partidos políticos (enquanto primeiro grupo de pressão cívica dos migrantes sobre o poder central, estruturas da Administração Pública do Estado e do Parlamento)?;
- discussão sobre a representatividade e a efectividade dos mecanismos institucionais de consulta entre associações e Estado, nomeadamente o impacto da consulta aos representantes dos imigrantes no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) na definição das políticas públicas em geral, e no que toca aos direitos eleitorais em particular;
- recolha do posicionamento sobre a necessidade de uma política por parte do Estado português de maior abertura para a implicação real das associações na definição e gestão dos assuntos públicos;
- análise da forma como perspectivam o ganho de força das associações no diálogo institucional com agentes de decisão política através de federações ou de plataformas de representação alargadas, tomando em consideração que as federações têm sido descritas como estruturas associativas que representam um capital político e financeiro organizado que as tornam importantes *lobbies* nos processos de decisão e de participação nas sociedades de residência (Portes, 2007) e de origem dos migrantes (Delgado-Wise e Guarnizo, 2007).

Como mencionado no capítulo da metodologia, esta informação foi recolhida a partir da aplicação de questionários utilizando como critério de base a lista das associações oficialmente reconhecidas pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), devido à curta vida de muitas das associações de imigrantes existentes e à falta de fiabilidade quanto ao número exacto de associações operantes no terreno, confirmada aliás por outros investigadores (Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000). Foram contactadas 12 associações de imigrantes representativas das três principais comunidades de imigrantes em Portugal – a brasileira, ucraniana e caboverdeana. Apesar dos múltiplos contactos feitos, apenas quatro associações responderam ao nosso apelo: a Casa do Brasil, a Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania (ALCC), a Associação Caboverdeana de Lisboa e a AMIZADE – Associação Imigrantes de Gondomar, e é, por isso, sobre estas que se centra a análise. Pelo seu reduzido número, cabe referir que se trata mais de um exame exploratório, assente em estudos de caso, do que de uma análise de onde se podem tirar conclusões generalizáveis a todas as associações. Não obstante, dos pontos de convergência e distanciamento entre as visões das associações, poderão retirar-se hipóteses a testar em futuras investigações, bem como utilizar os instrumentos de trabalho já criados para o efeito.

Assumindo-se que as associações de imigrantes têm um papel fundamental no que diz respeito à posição de “intermediárias” entre os imigrantes e o poder político, faz sentido iniciar-se a análise topológica destas associações fazendo uma breve caracterização das mesmas para perceber primeiramente a sua estrutura organizativa e os seus âmbitos de actuação.

Quanto à longevidade, pode verificar-se que são associações recentes (fundadas após 2002), à excepção da Associação Caboverdeana de Lisboa que data de 1980. O número de profissionais contratados é baixo (entre 1 e 5), em comparação com o número de voluntários (entre 10 e 45 voluntários) e com o número de associados (em todas as associações em análise passam os 1000 associados, mais precisamente 1020 na Associação Caboverdeana de Lisboa, 2019 na ALCC, 2734 na Associação Amizade e 5254 na Casa do Brasil). Quanto às principais nacionalidades dos associados parece existir uma predominância dos brasileiros, caboverdeanos, moçambicanos e guineenses. A sair deste padrão, pode referir-se o caso específico da Associação Amizade – Associação de Imigrantes de Gondomar, em que as nacionalidades dos associados são sobretudo da Europa de Leste (mais concretamente a Ucraniana, a Russa, a Moldava, a Bielorrussa, a Georgiana, a Armena, a Cazaque, a Lituâna e a Moçambicana). A Associação Caboverdeana de Lisboa tem como principais nacionalidades os cidadãos oriundos dos PALOP (como os caboverdeanos, os angolanos, os guineenses, os moçambicanos) mas, também, portugueses. No caso da ALCC são predominantemente brasileiros e na Casa do Brasil embora os brasileiros sejam a maioria, existem também associados indianos, guineenses e caboverdeanos. Outro aspecto a ter em consideração ao analisar as estruturas organizativas imigrantes é a percentagem das receitas precedentes de apoios públicos. À excepção da

Amizade cuja percentagem de receitas depende em 90% de fundos públicos, todas as restantes associações recebem 70% de receitas que precedem de fundos públicos. Isto significa que as associações de imigrantes estão altamente dependentes do Estado, do ponto de vista financeiro, o que poderá limitar a sustentabilidade da sua actuação e a sua eventual isenção ou imparcialidade no contacto com as plataformas de poder/decisão. Posto isto, é ainda importante referir que as associações inquiridas são de âmbito nacional, à excepção da Amizade que segundo a própria também actua a nível internacional.

Em Portugal, o enquadramento legal que estabelece o regime de constituição bem como os direitos e deveres das associações representativas dos imigrantes e dos seus descendentes data de 3 de Agosto de 1999, com a Lei 115/99. Sem querer fazer uma análise exaustiva do enquadramento legal das mesmas, torna-se necessário referir que estas associações, de acordo com a respectiva lei, têm de inscrever nos seus estatutos a protecção dos direitos e interesses dos imigrantes e dos seus descendentes residentes em Portugal, visando a integração, a melhoria das condições de vida, o estímulo das capacidades culturais e sociais das comunidades de imigrantes nas comunidades de acolhimento, a prevenção da discriminação bem como a realização de acções de formação ou informação nos vários âmbitos da vida em sociedade.

A esta luz, quanto às principais áreas de actuação das associações, parece ser difícil às associações fazerem uma valorização diferenciada das mesmas, uma vez que consideram como muito importantes praticamente todas as áreas de actuação. Tal, em termos de análise, bloqueia uma tentativa de hierarquização dos seus âmbitos de actuação e de identificação das suas prioridades. Não obstante, pode verificar-se que a habitação é uma das áreas em que as associações menos trabalham. No que toca à defesa dos direitos eleitorais não há registo de nenhuma associação que refira este objectivo como muito importante/recorrente, sendo a associação Amizade a que menor importância atribui a este domínio de actuação. Neste âmbito, como referem Pereira (2010) e Grassi e Melo (2007), à medida que se vão consolidando, as associações que tinham como objectivos iniciais a intervenção cultural e a mobilização social, começam a intervir e a reivindicar os direitos cidadania. Na comparação entre a reivindicação por direitos eleitorais em Portugal ou no país de origem, três das quatro associações em análise conferem-lhe a mesma importância, destacando-se como excepção a Associação Caboverdeana de Lisboa que atribui maior importância à defesa destes mesmos direitos no país de origem.

Os principais objectivos²²⁶ assinalados pelas associações auscultadas são a integração e inclusão, através de apoio jurídico, linguístico e cultural e a interlocução e diálogo para a defesa dos direitos dos imigrantes. Para a prossecução destes objectivos, as actividades destas associações são principalmente de cariz cultural, com recurso à música, dança e teatro. Albuquerque, Ferreira e Viegas (2000) afirmam que as associações devem priorizar certas áreas de intervenção e que, desta forma, contemplem a negociação com o poder político, a participação em organismos administrativos e de apoio social local (como veremos

posteriormente, no que diz respeito aos mecanismos de defesa da cidadania adoptados pelas associações, e articulação com instituições de solidariedade no que diz respeito aos imigrantes e de defesa dos Direitos Humanos).

Nas associações em análise, a regularização é uma área de actuação prioritária bem como, relacionado com estes processo, as questões na área da justiça. Daqui poderia depreender-se que, as associações estão, eventualmente, a trabalhar na raiz dos problemas – baseando a sua actuação em frentes como a entrada legal em Portugal - e que ainda não esteja tão vinculada a necessidade de defesa dos direitos eleitorais para estas comunidades. No entanto, como referido anteriormente, com o ganho de força e voz política haverá com certeza mais influência na altura de definir políticas relacionadas com a lei de estrangeiros. Mais ainda, percebe-se que ao nível da assistência social, o apoio ao emprego, é balizado como prioridade. Tendo em conta o tipo de associações, as áreas de intervenção também passam pelo combate à discriminação bem como pela defesa dos direitos de cidadania (por exemplo, ao nível dos direitos eleitorais em Portugal).

Assim, no que diz respeito aos princípios no domínio da participação política, quanto ao direito de sufrágio activo²²⁷, tanto por parte dos emigrantes no respectivo país de origem (uma vez que, existem sempre laços com a comunidade de origem) como dos imigrantes, todas as associações em análise consideram que estes devem ser consagrados, como veículo de integração nas respectivas comunidades.

A análise da opinião crítica das associações sobre os actuais direitos de sufrágio pode fazer-se na perspectiva dos direitos dos emigrantes e dos imigrantes. Iniciando a análise pela realidade dos emigrantes em relação ao país de origem, e fazendo a ressalva que todas as associações consideram que estes devem ter direito ao voto, as posições divergem quanto ao direito de poderem ser eleitos nos actos eleitorais: uma (a Associação Cabovedeana de Lisboa) é a favor, considerando, de resto, que o emigrante pode ter um papel fundamental na definição dos desígnios comuns, sendo particularmente relevante a sua influência nas políticas de imigração/emigração no país de origem e outra considera que os emigrantes não devem ter o poder de serem eleitos para o desempenho de funções políticas no país de origem, uma vez que, na sua perspectiva, para tal direito ser possível é necessária a residência, de forma a acompanhar todo o processo de decisão e deliberação política (visão da Amizade). A associação referida tende a considerar que não defende activamente estes mesmos direitos, ao contrário das restantes associações que consideram que através de vários mecanismos, como a tentativa de abertura ao diálogo com entidades dos países de origem, trabalham activamente na consagração dos direitos de sufrágio dos emigrantes nos seus países de origem. Ainda em relação ao país de origem e, tendo em consideração o modo como entendem estes direitos, as reivindicações mais importantes são ao nível da garantia da representação dos emigrantes no Parlamento (todas as associações auscultadas o referem) bem como da permissão do direito ao voto por parte da

população em vários níveis de eleição. É importante salvaguardar as posições distintas das associações, neste âmbito. A Casa do Brasil refere que, para além das duas reivindicações anteriormente enunciadas, deveria permitir-se que a população emigrante fosse eleita nas eleições legislativas. A associação Amizade refere que, para além da representação no Parlamento, os emigrantes deveriam ter direito de voto nas eleições presidenciais. A Associação Caboverdeana de Lisboa reivindica que para além da representação no Parlamento e do direito de voto nas eleições legislativas deveriam poder ser eleitos nas autárquicas. Para as associações inquiridas, faz sentido que os portugueses emigrados votem nas eleições autárquicas, como se aprofundará posteriormente, uma vez que essa prática consolida o espírito e o sentimento de pertença, mas requer a exigência de conhecimento sobre a situação local.

Considerando os direitos de sufrágio dos imigrantes, as associações defendem que os estrangeiros residentes deveriam ter a possibilidade de votar e ser eleitos para as eleições autárquicas e para as legislativas. Esta posição sofre alterações quando se analisa a atribuição de capacidade eleitoral activa e passiva para as eleições presidenciais. Todas as associações consideram que os imigrantes deveriam ter a possibilidade de voto nas eleições presidenciais mas apenas a Casa do Brasil e a Associação Caboverdeana de Lisboa defendem que, para este nível, os imigrantes possam ser eleitos. Há que ressaltar que a Associação Caboverdeana de Lisboa considera que, “(...) essa possibilidade não pode ser descartada sem fundamentação. No entanto (...) não estão reunidas as condições para uma candidatura. Há um longo percurso a trilhar.” Do lado oposto, a Associação Amizade, refere que “Pela simbologia que representa o Presidente da República, acreditamos que os imigrantes de 1ª geração não devem estar habilitados a acederem a este cargo. Mas os imigrantes de 2ª geração (...) devem poder aceder, uma vez que, a sua raiz cultural maioritária é portuguesa, pelo que em nada diferem de um cidadão autóctone.”

Ainda dentro dos princípios no domínio da participação política, importa abordar os critérios que estas associações referem para delimitar, no que toca aos imigrantes, tanto a possibilidade de voto como a de serem eleitos (tabela 14 e 15). É importante referir que os critérios que se encontram nas tabelas não contemplam os critérios que não foram seleccionados por nenhuma associação, ou seja:

- No caso dos critérios a utilizar para possibilidade de voto, nenhuma associação seleccionou a nacionalidade de origem, a reciprocidade e a existência de acordos bilaterais;
- No caso dos critérios a utilizar para possibilidade de serem eleitos, nenhuma associação considerou o facto de poder não existir qualquer restrição, a nacionalidade de origem, a reciprocidade e a intenção de naturalização.

Tabela 14: Visão das Associações sobre os critérios a utilizar para delimitar a possibilidade de voto dos imigrantes

Eleições	Sem restrições	Período de Residência	Conhecimento da língua	Conhecimento da cultura	Intenção de Naturalização
Presidenciais					
Assoc. Caboverdeana de Lisboa	X	X	√	√	√
ALCC	X	1 ano	X	X	X
Casa do Brasil	X	3 a 4 anos	X	X	X
Associação Amizade	X	5 anos	√	√	√
Legislativas					
Assoc. Caboverdeana de Lisboa	X	3 anos	√	√	X
ALCC	X	1 ano	X	X	X
Casa do Brasil	X	3 a 4 anos	X	X	X
Associação Amizade	X	5 anos	√	√	X
Autárquicas					
Assoc. Caboverdeana de Lisboa	X	3 anos	√	√	X
ALCC	X	1 ano	X	X	X
Casa do Brasil	√	X	X	X	X
Associação Amizade	X	5 anos	√	√	X

Fonte: Elaboração própria, com base nas respostas ao inquérito “Visão das Associações de Imigrantes sobre os direitos eleitorais dos migrantes em Portugal” feito por questionário às associações.

Assim, no que diz respeito aos critérios para delimitar a possibilidade de voto pode perceber-se que:

- no espectro de associações auscultadas, a maioria destas, independentemente do nível de eleição, considera que os critérios para delimitar a possibilidade de voto, são o período de residência (variando entre 1 e 5 anos) bem como o conhecimento da língua e da cultura portuguesas.
- no caso das eleições presidenciais (onde as associações referem mais critérios), importa referir que a intenção de naturalização é um dos critérios referido por duas das associações (Associação Caboverdeana de Lisboa e Associação Amizade) bem como o conhecimento da língua e cultura portuguesas.
- No caso dos critérios a utilizar, nas eleições legislativas, verifica-se que, a este nível, nenhuma associação refere que não deveriam existir critérios a restringir o exercício do direito de voto (o que acontece no caso das eleições autárquicas). Todas as associações referem o período de residência em Portugal (são dadas sugestões entre 1 a 5 anos, sendo mais frequente o período de 3 anos, independentemente da nacionalidade) bem como o conhecimento da língua e cultura portuguesas como possíveis critérios que delimitem a capacidade eleitoral activa;
- No caso das eleições autárquicas, os critérios são semelhantes aos das legislativas, à excepção da Casa do Brasil que considera que não deveriam

existir quaisquer restrições a este direito - daqui podemos depreender que a Casa do Brasil é apologista da abolição das exigências feitas aos estrangeiros residentes. Todas as restantes associações referem que o período de residência em Portugal (período mínimo de residência igual ao das eleições legislativas, independentemente da nacionalidade) bem como o conhecimento da língua e cultura portuguesas são critérios a utilizar na hora de definir o eleitorado. Importa ressaltar que a ALCC refere apenas o período de residência como possível critério.

Analisando agora os critérios para delimitar a possibilidade de ser eleito, pode constatar-se que:

- Todas as associações (que concordam com a possibilidade de ser eleito nos vários níveis) consideram que o período de residência deve ser um critério (são também dadas sugestões entre 1 a 5 anos no caso das autárquicas e legislativas e no caso das presidenciais a Associação Caboverdeana considera que deve existir-se um período de 10 anos). No caso das eleições presidenciais, o conhecimento da língua e da cultura portuguesa parecem ser critérios sugeridos;
- No caso das eleições legislativas surgem critérios como as restrições à elegibilidade para certos cargos e o facto de possuírem autorização de residência permanente;
- Quanto à elegibilidade para cargos ao nível do poder local e central, parece existir uma tendência, por parte das associações, em considerar que os imigrantes devem ter esse direito. Não obstante, as associações reconhecem que a ausência de uma plena integração por parte de muitos imigrantes pode condicionar as possibilidades de um estrangeiro ser eleito. Estas associações acreditam que o facto de os imigrantes poderem ser eleitos faz com que possam, na prática, melhor reivindicar e defender os direitos dos estrangeiros e das minorias étnicas.

Tabela 15: Visão das Associações sobre os critérios a utilizar para delimitar a possibilidade de candidatura dos imigrantes

Eleições	Período de Residência	Conhecimento da língua	Conhecimento da cultura	Restrições para certos cargos	Acordos bilaterais	Outros
Presidenciais						
Assoc. Caboverdeana de Lisboa	10 anos	√	X		√	X
Casa do Brasil	√	√	√		X	X
Legislativas						
Assoc. Caboverdeana de Lisboa	3 anos	X	√	√	X	X
ALCC	1 ano	X	X	X	X	X
Casa do Brasil	3 a 4 anos	√	√	X	X	Autoriz. residência permanente
Associação Amizade	5 anos	√	√	X	X	X
Autárquicas						
Assoc. Caboverdeana de Lisboa	3 anos	√	√	X	X	X
ALCC	1 ano	X	X	X	X	X
Casa do Brasil	3 a 4 anos	√	√	X	X	X
Associação Amizade	5 anos	√	√	X	X	X

Fonte: Elaboração própria, com base nas respostas ao inquérito “Visão das Associações de Imigrantes sobre os direitos eleitorais dos migrantes em Portugal” feito por questionário às associações.

Nota: Não se faz referência aos critérios defendidos pela ALCC e pela Associação Caboverdeana de Lisboa nas eleições presidenciais, por estas não concordarem com a possibilidade de os imigrantes serem eleitos neste tipo de eleições.

É importante ressaltar que os critérios utilizados por estas associações, para delimitar a capacidade eleitoral activa e passiva varia consoante o tipo de eleição. Assim, as eleições presidenciais são aquelas em que os critérios propostos pelas associações são mais exigentes e, pelo contrário, as eleições autárquicas são aquelas em que a participação dos imigrantes é menos exigente do ponto de vista dos requisitos requeridos.

Outra questão a ter em consideração é a avaliação que as associações fazem da efectiva participação eleitoral dos imigrantes. Percebe-se que existe uma maior tendência para a participação política não convencional (através de *blogs*, das redes sociais e manifestações) do que da participação política convencional, apesar de ambos não serem elevados. Ao nível da participação política convencional, existem, no entanto, diferenças e pode referir-se que, na perspectiva das associações, os imigrantes participam mais nas eleições ao nível local (onde a realidade lhes é mais próxima). Apesar de ser este o pano de fundo, existem algumas diferenças entre as associações que importa assinalar. A Associação Caboverdeana de Lisboa considera que, tanto em termos convencionais como não convencionais, a participação política dos imigrantes é baixa. A ALCC e a Casa do Brasil, com posições intermédias, consideram que, a participação convencional é baixa e suficiente quando nos referimos à não convencional. Por outro lado, a Associação Amizade considera que comparativamente à participação convencional, a não convencional é alta. Na visão destas associações, a reduzida participação eleitoral dos imigrantes (que têm direito a votar) prende-se com o facto de desconhecem este direito e o posicionamento dos partidos políticos, de não terem interesse em relação à vida política em Portugal e não se identificarem com as alternativas propostas. A Casa do Brasil refere também a falta de promoção por parte das entidades governamentais da participação política dos imigrantes e a dificuldade de acesso aos direitos de voto em termos administrativos. Daqui depreende-se que, para além de entraves ao nível da identificação dos imigrantes com os candidatos e com os representantes eleitos, com os partidos políticos ou a falta de interesse dos próprios estrangeiros aqui residentes, podem existir entraves que vêm do sistema político e da administração pública, por exemplo, no que concerne ao recenseamento eleitoral.

Para se aprofundarem as questões mencionadas anteriormente, pode dizer-se que parece existir uma defesa activa pelo alargamento dos direitos de voto e de elegibilidade dos imigrantes (à excepção da Associação Amizade), através de mecanismos diferenciados, nomeadamente a participação em organismos administrativos ou instituições públicas (no caso da ALCC), através da articulação com o poder local e/ou partidos políticos (no caso da Associação Caboverdeana de Lisboa e da ALCC) e, através da distribuição de informação, de conferências ou comunidades de imprensa (no caso específico da Casa do Brasil).

Pode salientar-se que esta defesa activa pelo alargamento dos direitos se faz em articulação com outras entidades como outras associações de imigrantes (sobretudo quando congregadas em plataformas ou federações) e ONG's e/outras entidades da sociedade civil. No

entanto, existem diferenças na forma como tem sido feita a articulação entre estas associações. Enquanto a associação Amizade salienta o trabalho com outras associações como muito importante e recorrente e refere que a articulação com o Estado português é inexistente, a ALCC refere que as principais formas de articulação têm sido através de plataformas e/ou das federações associativas de imigrantes e com o Estado português (apesar de considerar que esta articulação tem sido apenas suficiente). Na linha de articulação através das plataformas, também a Associação Caboverdeana de Lisboa considera que esta articulação é importante e que a articulação com as ONG's e com o Estado assume um papel menos importante/recorrente. A Casa do Brasil considera que este trabalho tem sido feito de forma muito recorrente com outras associações de imigrantes mas também tem sido importante em plataformas, tendo classificado apenas com suficiente a articulação com o Estado português.

A mobilização dos imigrantes para a participação política, mormente eleitoral, tem passado principalmente pelas sessões comunitárias e/ou atendimento individual e, por outro através da distribuição de informação. Também neste âmbito existem estratégias distintas que importa salientar. A ALCC utiliza apenas os atendimentos individuais para a mobilização dos imigrantes ao contrário das restantes associações que utilizam as sessões comunitárias – a Associação Amizade apenas recorre a estas últimas. Porém, para além das sessões comunitárias que são estratégias comuns, a Casa do Brasil tem um carácter mais reivindicativo com as manifestações de rua e a distribuição de folhetos. A Associação Caboverdeana de Lisboa refere mesmo que as actividades de recenseamento eleitoral e de apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições são formas de mobilização e informação a que recorrem.

Do relacionamento mantido com as estruturas de decisão em Portugal, no que diz respeito aos direitos políticos (especificamente os eleitorais) dos imigrantes, percebe-se que o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) tem um destaque importante, em comparação a outros órgãos como o gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares. Note-se, contudo, como refere a ALCC que “ainda há muito para fazer” no que diz respeito à importância atribuída pelo Estado ao tema dos direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal. Partilhando a mesma visão, a Associação Amizade refere que “no âmbito da agenda política dos sucessivos partidos, a participação política dos imigrantes foi um assunto relegado para segundo plano, não teve muita expressão em nenhum dos governos até à data”. Ainda nesta perspectiva de mudança e evolução da relação entre as associações e o Estado, Vianna afirma que “a relação entre as associações de imigrantes e o Estado português (no plano nacional e autárquico) tem sofrido uma evolução, com algumas datas-chave ou eventos a assinalar. Um divisor de águas básico foi a criação do Alto Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas²²⁸ (ACIME) (...) Antes do ACIME, os interlocutores das associações eram o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e, no máximo, o Secretário do Estado da Administração Interna, que tutelava o SEF. Juntamente com o

ACIME, criou-se o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), que institucionalizou e, em alguma medida, enquadrou de forma algo limitativa, o diálogo entre associações e Estado” (Vianna, 2010: 220-221)

Quanto à avaliação que as associações fazem do seu relacionamento com as estruturas de decisão política, em Portugal, pode referir-se que existem posições opostas entre as associações analisadas. Enquanto a Casa do Brasil e a Amizade consideram que mantêm um bom relacionamento com as estruturas de decisão política em Portugal, no que diz respeito à definição e implementação (a Amizade considera mesmo ter um relacionamento muito bom, relativamente à implementação), a ALCC e a Associação Caboverdeana de Lisboa consideram que o relacionamento é, respectivamente, insuficiente e muito insuficiente, quando se referem à definição e implementação de políticas públicas.

No âmbito da definição das políticas públicas, importa também reflectir sobre o impacto da consulta aos representantes dos imigrantes no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI). Até que ponto as associações têm um real poder decisivo na definição das políticas públicas? O COCAI é um órgão consultivo que funciona junto do ACIDI e directamente sobre a alçada da pessoa nomeada para Alta Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural e que tem como objectivos promover a consulta e abrir o diálogo para assegurar a participação e a colaboração das associações de imigrantes e parceiros sociais na definição de políticas de integração social, eliminação de desigualdades e que, no geral, visem a melhoria das condições de vida dos imigrantes. A associação Caboverdeana de Lisboa enfatiza este organismo no que diz respeito ao alicerce do debate e da pressão associativa sobre os direitos eleitorais dos imigrantes. Veja-se que, a 7 de Fevereiro de 2011, numa reunião extraordinária, o COCAI tendo presente que o princípio da reciprocidade tem falhado apela a que todos os grupos parlamentares façam uma alteração ao artigo 15º da Constituição da República Portuguesa, eliminando assim o princípio da reciprocidade como condição de exercício dos direitos políticos.

Tendo em consideração o destaque dado ao papel do ACIDI, faz sentido dar a conhecer algumas das iniciativas promovidas por este instituto público no âmbito do apoio ao associativismo imigrante, quer no que diz respeito às políticas de integração, como no próprio financiamento das associações de imigrantes. Existe um programa – o PAAI (Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante) que dá apoio às associações de imigrantes promovendo o empreendedorismo das mesmas. O Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante, tem quatro linhas de intervenção e uma linha de apoio específico: i) Apoio à Integração Plena e Igualdade de Oportunidades: iniciativas relacionadas com apoio à plena integração de imigrantes na sociedade – aqui assinalamos que esta linha de intervenção pode ser valorizada e aproveitada pelas associações no âmbito da participação política, nomeadamente no esclarecimento dos direitos eleitorais dos imigrantes bem como na posterior mobilização dos mesmos; ii) Apoio à

Valorização da Diversidade e da Interculturalidade: iniciativas que tenham em vista não discriminação, a mudança de mentalidade na sociedade e a promoção do diálogo intercultural;

iii) Apoio a Práticas de Reconhecido Mérito: iniciativas que possuem características particularmente inovadoras e de qualidade reconhecida;

iv) Apoio à Capacitação Associativa (Apoio Estrutural): apoio à aquisição de bens ou serviços transversais e indispensáveis ao dia-a-dia do trabalho associativo, capacitando as associações das ferramentas necessárias para as actividades e projectos que estão a desenvolver. Mais ainda, a existência de funcionários das associações de imigrantes como mediadores dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e a existência de associações de imigrantes que são elas próprias Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAII), em trabalho de estreita ligação com o ACIDI bem como o envolvimento e as parcerias com outras organizações/associações levam à criação de relações entre os imigrantes e a sociedade civil, formando uma rede que dá respostas às principais dificuldades e dúvidas dos imigrantes.

Neste âmbito dos direitos eleitorais existe uma tendência para as associações reconhecerem que o papel que têm desempenhado é bom ou muito bom no que diz respeito à colocação na agenda pública e política do tema dos direitos de sufrágio dos imigrantes, em Portugal. A excepção é a ALCC que, apesar de considerar que as associações podem ser o veículo para combater o desconhecimento dos direitos eleitorais, por parte dos imigrantes bem como despertar o interesse dos mesmos para os mecanismos de participação, considera que o trabalho desenvolvido pelas associações não tem sido suficiente para colocar este debate na agenda política. Todas reconhecem que as associações de imigrantes são sensíveis às necessidades da população imigrante e, desta forma, podem pôr na agenda essas mesmas necessidades e fazer a ponte entre os órgãos governamentais e a população estrangeira.

Assim, para alicerçar o debate e a pressão associativa acerca dos direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal, as associações reconhecem que a utilização de plataformas informativas que reúnam várias associações, as mesas redondas e as sessões de esclarecimento, através da consensualização de assuntos prioritários, podem ser os instrumentos indicados para chegar ao objectivo da participação eleitoral dos imigrantes e do alargamento dos respectivos direitos de sufrágio. A continuação da parceria e colaboração com o ACIDI merece também menção.

No campo da importância atribuída ao tema dos direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal, pelo Estado, as opiniões não são muito divergentes, uma vez que, nenhuma associação considera que o Estado dê muita importância a este tema. Enquanto a Associação Caboverdeana de Lisboa e a ALCC consideram que tem sido muito insuficiente a importância atribuída, uma vez que não existe vontade política para agendar esta discussão nem pré-disposição para priorizar as medidas de inclusão da população imigrante, a Casa do Brasil e a Amizade percebem que a importância atribuída ao tema dos direitos eleitorais é suficiente, apesar de não existirem passos concretos. Mais ainda, para a Associação Amizade, as alterações à Lei da

Imigração acarretam consequências negativas no âmbito dos direitos eleitorais, uma vez que o Estado assume uma posição mais restritiva em relação à regulamentação da população imigrante o que, num futuro próximo pode levar à diminuição da mesma e à redução dos direitos desta. Para as associações de imigrantes auscultadas, a actuação dos sucessivos sucessivos governos no âmbito da participação política dos imigrantes tem sido deixada para segundo plano e não tem tido expressão até à data.

Passemos, agora, à projecção que as associações fazem acerca das políticas públicas em matéria de direitos eleitorais dos imigrantes. As associações prevêm que, nos próximos anos, deve existir um alargamento dos direitos a todos os imigrantes, nomeadamente aos seus descendentes. Em relação a este último ponto, esse objectivo pode, contudo, vir a ser conseguido por via da atribuição da nacionalidade portuguesa e não propriamente por consequência de um alargamento dos direitos de sufrágio *per se*. A Associação Amizade refere que os portugueses dão mais valor à ideologia da pessoa do que propriamente à nacionalidade e que deveria ser, num futuro próximo, uma área considerada prioritária, não esquecendo, como refere a Associação Caboverdeana, que é necessário muito trabalho a nível da sensibilização e informação dos cidadãos nacionais neste sentido. As restantes associações consideram que existe alguma sensibilidade da população portuguesa em relação à possibilidade do alargamento dos direitos dos imigrantes. Pelas palavras da Associação Amizade, “da mesma forma que a população autóctone acolheu e tem vindo a acolher os contingentes de imigrantes que decidem construir a sua vida em Portugal, não lhes irá fazer confusão o facto de os imigrantes poderem participar nas decisões políticas.”

É necessário referir-se ainda o papel a desempenhar pelas associações de imigrantes e emigrantes, no sentido do alargamento dos direitos aqui referidos bem como num maior envolvimento das mesmas nas estruturas de poder político. Por outras palavras, as associações têm de estar mais envolvidas com as estruturas do poder político para que possam trabalhar no sentido do alargamento de direitos. Como refere a Associação Caboverdeana de Lisboa “não existe uma vontade política para agendar essa discussão (importância atribuída pelo Estado ao tema dos direitos eleitorais dos imigrantes), portanto as associações de imigrantes terão um papel fundamental na promoção da discussão pública dessa matéria. Numa primeira fase passa pela tomada de consciência da comunidade vs partidos políticos.”

Passando agora aos entraves ao alargamento dos direitos eleitorais dos imigrantes, as associações referem que o princípio da reciprocidade (como discutido nas reuniões do COCAI) bem como a percepção de terceiros de que os imigrantes não têm o correcto conhecimento da realidade socioeconómica, são os elementos que mais têm contribuído para a não expansão dos direitos de sufrágio. Acrescentando a estes, podem ainda referir-se o facto de existir a percepção de que os imigrantes não têm interesse em participar politicamente (assinalado pela ALCC) e de que existe quem considere que a responsabilidade dos imigrantes é menor pelo facto de serem

(potencialmente) residentes temporários (mencionado pela Casa do Brasil). Aprofundando a visão das associações em relação ao princípio da reciprocidade, estas consideram este princípio como uma medida altamente restritiva que limita excessivamente o acesso dos cidadãos imigrantes aos direitos eleitorais. A ALCC refere mesmo que, por exemplo, no caso de os brasileiros optarem pelo direito ao voto em Portugal – ao abrigo do Tratado de Amizade entre os Estados - isso pode causar alguns problemas no exercício do mesmo no Brasil. Neste ponto, cabe referir que a eliminação da reciprocidade pode não ter efeitos directos sobre a participação eleitoral estar exclusiva a um país, pois o mesmo acontece com os cidadãos que obtêm a dupla nacionalidade e só podem usufruir, nalguns casos, dos direitos de sufrágio num dos países, seguindo-se a lógica de evitar conflitos de interesses e de garantir uma lealdade primária a um Estado. Importa salientar que, no que diz respeito ao princípio da reciprocidade, as associações consideram que reflecte mais os interesses do Estado do que promove o desenvolvimento de políticas concretas no sentido do alargamento dos direitos aos indivíduos.

Fazendo uma análise das principais prioridades para o futuro ou áreas estratégicas de intervenção, no domínio dos direitos eleitorais (tanto orientados para o país de origem como de recepção) as associações referem:

- a eliminação do princípio da reciprocidade (visão partilhada por todas as associações em análise, à excepção da Associação Amizade que concorda com a eliminação do princípio mas não coloca a sua eliminação como prioridade),
- permitir o direito ao voto nas eleições legislativas em Portugal (visão partilhada por todas as associações em análise, à excepção da Associação Caboverdeana de Lisboa) e
- as questões relacionadas com o processo de recenseamento, nomeadamente o objectivo de se aumentar o número de imigrantes recenseados em Portugal (visão partilhada pela ALCC e pela Associação Amizade). Mais ainda, a Casa do Brasil refere o alargamento dos direitos da população nacional emigrada no país de origem e a Associação Caboverdeana de Lisboa e a Amizade o apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições do país de recepção.

Por último, surge a necessidade de reflectir sobre as percepções em relação aos direitos eleitorais dos emigrantes portugueses e impacto da faceta de Portugal enquanto país de emigração na integração dos imigrantes em território nacional. Será que sendo país de emigração e imigração isso se traduz num maior entendimento no que diz respeito ao alargamento dos direitos eleitorais?

Todas as associações concordam com o facto de os emigrantes terem mais direitos eleitorais do que os imigrantes em Portugal, embora existam visões diferentes relativamente a este facto. A Associação Caboverdeana de Lisboa acredita que tal orientação faz todo o sentido porque contribui para o aumento do espírito e sentimento de pertença da nação. A Casa do

Brasil afirma que o caminho e o patamar deve ser também o da atribuição de direitos e participação eleitoral aos imigrantes. A Associação Amizade, partindo da experiência que tem com os imigrantes dos países de Leste, apresenta uma justificação para tal ao reconhecer que, até ao presente, estes não tinham conhecimento da língua, da cultura e da própria realidade portuguesa, o que não permitia tomar decisões informadas no que diz respeito ao voto mas considera que, neste momento, com longos períodos de residência, os imigrantes já são conhecedores da realidade e merecedores de plenos direitos no âmbito das decisões políticas porque contribuem a nível económico e social, pelo que tal desfasamento entre os direitos eleitorais dos emigrantes e imigrantes deixa de se justificar na actualidade.

No que diz respeito à possibilidade de voto dos portugueses emigrados nas eleições autárquicas, as associações não respondem directamente a esta questão à excepção da Associação Caboverdeana de Lisboa que refere que “como estas eleições têm por base a proximidade entre eleitos e eleitores, a atribuição do direito de voto aos emigrantes poderá contribuir para uma maior proximidade entre estes e o poder local, trazendo vantagens visíveis”. A ALCC refere que mesmo que se tal fosse concedido aos portugueses emigrados, o nível de participação destes nas eleições autárquicas seria diminuta. Por sua vez, a Casa do Brasil, embora não responda directamente a esta questão, atribui maior importância à participação dos imigrantes em Portugal do que aos portugueses emigrados ao nível autárquico, por considerar que faz mais sentido que votem nas autárquicas os que aqui residem.

Como referido anteriormente, o facto de Portugal ser um país de emigrantes contribui, na visão das associações, para que os imigrantes sejam mais facilmente integrados apesar de, ainda existir um longo caminho a percorrer neste sentido, principalmente no que diz respeito ao alargamento dos direitos eleitorais. Por contraste, a premissa de que Portugal por ser um país de emigração tem contribuído para que os imigrantes possam votar nas eleições autárquicas (à luz do princípio da reciprocidade) já não é aceite de forma unívoca pelas associações em estudo: a Associação Amizade e a Casa do Brasil consideram que esta afirmação é verdadeira e a ALCC bem como a Associação Caboverdeana tomam a posição oposta, considerando que a reciprocidade não tem favorecido a concessão de direitos eleitorais aos imigrantes.

Notas conclusivas:

Em tom de breves reflexões finais sobre a posição das associações de imigrantes quanto às oportunidades de representação institucional e de participação activa dos migrantes nos processos de eleição e decisão política, refira-se que não podemos afirmar que as estratégias das associações priorizam a defesa e o constante alargamento dos direitos eleitorais. Uma vez que a amostra é pequena, não foi possível fazer um mapeamento e caracterização das associações de migrantes que são interlocutores com o Estado central português e das que procuram ter voz no

alargamento dos direitos eleitorais. Contudo, a par do avultado volume de trabalho e dos poucos recursos humanos à disposição das associações, o baixo número de respostas ao inquérito pode também significar que a temática dos direitos políticos, mormente os eleitorais, não estão no topo da actuação das associações de imigrantes. Com base nas associações auscultadas poderá concluir-se que estas associações muito embora já tenham um pensamento construído sobre a questão, não parecem ter uma agenda/plano de acção muito definido sobre as questões dos direitos eleitorais, por se centrarem, sobretudo, noutros eixos de actuação. Seria produtiva uma mudança para um paradigma mais concertado e reivindicativo entre as associações de imigrantes, para que consigam mobilizar e maximizar os recursos existentes no sentido de um alargamento dos direitos políticos.

Podemos assumir que, como referem Pereira (2010) e Grassi e Melo (2007), à medida que se vão consolidando, as associações que tinham como objectivos iniciais a intervenção cultural e a mobilização social, começarão a intervir e a reivindicar os direitos de cidadania, nos quais se inclui a defesa activa pelo alargamento dos direitos eleitorais e a implementação (mais do que a intervenção no processo de decisão) de políticas públicas. Neste âmbito, as associações de imigrantes são um veículo privilegiado de integração destas comunidades bem como parceiras primordiais de diálogo entre o Estado e os grupos de estrangeiros. Urge a necessidade de informar e consciencializar tanto as comunidades como os decisores políticos para os direitos de sufrágio que estas comunidades têm e devem vir a ter com vista a uma plena integração na sociedade portuguesa.

Assim, é necessária uma actuação em rede, na qual, as associações sejam vistas como parceiras estratégicas no processo de tomada de decisão, com a subjacente articulação de interesses entre as mesmas e o poder político, apesar de, como referem Grassi e Melo (2007) as relações dos Estados com as associações representativas das comunidades, ainda serem muito ineficazes e insuficientes, o que também é assinalado, ainda que com uma perspectiva mais optimista, pelas associações auscultadas quanto à avaliação que fazem do seu relacionamento com as estruturas de decisão política. Neste ponto, torna-se necessário ressaltar o relacionamento mantido entre as associações e o ACIDI como um exemplo de uma boa prática. As associações são consultadas pela administração (o que é muito importante e um bom indicador de cooperação entre as partes), mas tem de existir por parte do poder político (sobretudo dos partidos políticos) uma maior consideração sobre a visão e práticas destas associações. Não pondo em causa que este tipo de associativismo poderá funcionar como grupo de pressão e representar os interesses dos seus membros, pode dizer-se que, por enquanto, tem funcionado mais como veículo de promoção da integração social e económica dos imigrantes em Portugal.

Outro aspecto a salientar é que estas associações referem-se à defesa dos imigrantes em geral, não fazendo propriamente a defesa de grupos específicos, ou menção a características

próprias das comunidades que representam, o que poderá facilitar a criação de grupos de trabalho sobre a matéria ou de plataformas que reúnam várias associações na defesa activa dos direitos perante as entidades estatais.

Tendo em consideração que todas as associações defendem que os direitos de sufrágio (activo e passivo), por parte dos imigrantes, são na realidade direitos que devem ser consagrados, é importante que as áreas de actuação, no domínio dos direitos eleitorais, vão ao encontro das necessidades das comunidades imigrantes e que se actue na lógica do incremento da participação política convencional e não convencional dos imigrantes (tanto ao nível local, como nacional e internacional).

O princípio da reciprocidade é um assunto que merece especial destaque. Na visão das associações e, como referido anteriormente, na visão do próprio COCAI, devem existir alterações no sentido de o eliminar porque acarreta factores de desigualdade. Na linha de pensamento das associações, a reciprocidade representa mais os interesses do Estado do que os interesses das comunidades de migrantes, sendo uma medida altamente restritiva. Sendo Portugal um país de emigração e de imigração, as associações prevêm um alargamento dos direitos eleitorais, uma maior consciencialização, integração e participação da própria comunidade de estrangeiros residentes (especialmente da 2ª geração) na realidade política do país. “O mundo múltiplo e as identidades plurais da contemporaneidade apontam para a necessidade de dar (...) voz aos protagonistas dos fluxos migratórios, tanto ao nível individual como das comunidades organizadas da sociedade civil (através das associações voluntárias) e das instituições estatais” (Grassi e Melo, 2007: 40)

Por último, tendo em conta a complexidade e o âmbito dos fenómenos em análise bem como a falta de respostas e de dados, identificam-se, nesta esfera, algumas questões que podem ser objecto de novas pesquisas, tais como:

- Conhecimento sobre a sensibilidade das associações em relação aos direitos de sufrágio do grupo migrante que não representam – a exploração das percepções mútuas entre os emigrantes e os imigrantes ao nível dos direitos eleitorais já concedidos a cada grupo, procurando responder à questão se podemos fazer ecoar as vozes da diáspora portuguesa para entender os estrangeiros em Portugal e os imigrantes residentes em território nacional para compreender os nacionais emigrados e quanto à sensibilidade de ambas as associações representativas dos migrantes para a potencial maior abertura da vida pública à participação política de cidadãos não nacionais e de cidadãos nacionais não residentes. Está por fazer a comparação entre o modo como as diferentes comunidades (de emigrantes portugueses residentes no estrangeiro, e de imigrantes residentes em território nacional) encaram estes desafios da cidadania e da participação eleitoral, designadamente em termos das suas

ligações ao conceito e categorização da cidadania e da nacionalidade no contexto migratório. Lançando a discussão sobre os efeitos do princípio da reciprocidade, seria deveras crucial perguntar-se às associações de emigrantes se a existência de uma larga diáspora tem contribuído para a integração (também política por via da participação nos actos eleitorais autárquicos) dos estrangeiros em território nacional; e às associações de imigrantes se a nova faceta de Portugal como país de destino tem contribuído para a integração (também política por via da participação nos actos eleitorais autárquicos) dos portugueses nos respectivos países de residência, fazendo, também por esta via, uma avaliação do impacto do princípio da reciprocidade.

- Será que é por não haver demanda por parte dos próprios imigrantes que as associações não têm trabalhado tanto no domínio dos direitos eleitorais? Será que as associações têm que esperar que esta necessidade parta dos imigrantes ou devem ser elas próprias motores dessa transformação?

Conclusões

Até à data, o conceito de cidadania tem sido, grosso modo, uma noção territorialmente definida, sendo uma forma institucionalizada de solidariedade entre o Estado e a comunidade/nação, e um instrumento político e cultural que representa a total pertença a uma comunidade política. A ligação estabelecida entre o Estado, enquanto comunidade política territorial, e a nação, enquanto comunidade política e cultural, sempre fez corresponder a cidadania à nacionalidade, pelo que estes conceitos surgem como quasi-sinónimos (Carvalhais, 2006).

O presente relatório questionou ao longo do estudo se o ideal de congruência e justaposição entre cidadania, nação e território num Estado é sustentável num mundo globalizado, em que as migrações são fenómeno de transposição de fronteiras mas também de identidades, pertenças e contributos.

Com a reflexão fruto do advento de um mundo globalizado, cujo expoente máximo são os migrantes, na sua faceta de emigrantes e de imigrantes, muitas são as correntes que preconizam que o modelo de cidadania assente numa nacionalidade única e exclusiva de um Estado-nação precisa de ser revisto enquanto outros preconizam que a cidadania depender exclusivamente da nacionalidade é limitativo.

Daqui decorre que, em certo sentido, a migração significa um desafio posnacional à cidadania ou, por outras palavras, a uma desnacionalização da cidadania (Carvalhais, 2006), uma vez que se desinveste o sentido e a importância da pertença a um ou vários Estados, por os direitos fundamentais (sobretudo económicos e sociais) estarem dissociados do *status* formal de nacionalidade/cidadania, estando, ao revés, ligados ao estatuto de pessoa humana. Contudo, como bem lembra Carvalhais (2006), a cidadania não é, nem deve ser, apenas cidadania social.

De facto, poucas vezes se refere que o mútuo processo de adaptação em que consiste a integração dos estrangeiros tem uma dimensão não só socioeconómica ou cultural mas, também e sobretudo, política. O processo de integração política, que corresponde ao acesso a um estatuto político, a direitos, oportunidades e representação, com igualização de condições entre os nativos e os estrangeiros residentes é essencial. Não há, de resto, verdadeira cidadania sem direitos políticos. Nesta linha, Freire (2009) defende que o acesso dos imigrantes à cidadania política é um instrumento fundamental de integração dos mesmos nas sociedades de destino, porque a participação política é um meio crucial para o exercício de uma cidadania empenhada e porque as liberdades básicas de pensamento, expressão, associação e reunião são direitos humanos universais e não devem, por isso, estar dependentes da nacionalidade e de se ser ou não cidadão (Freire, 2009).

É, também, importante salientar que a nacionalidade é uma realidade que vai muito além dos direitos políticos, atribuindo ao nacional um estatuto especial de que fazem parte muitos

outros direitos, nomeadamente, o direito a protecção diplomática e consular, o direito de entrada no país, o direito a não ser expulso do país, o direito a não ser extraditado e deveres como a prestação do serviço militar. Neste sentido, Beckman (2006) alega que para determinados direitos, a nacionalidade poderá continuar a ser o critério mais apropriado. No entanto, uma vez que a prática política e legal deve seguir o critério democrático da inclusão, o direito ao voto não deve estar entre a panóplia de direitos adscritos somente segundo o critério da nacionalidade. Em última análise, a revisão dos enquadramento legislativos quanto aos direitos de sufrágio, com a a dissociação entre cidadania e nacionalidade, serve o propósito da não instrumentalização do processo de naturalização por parte dos estrangeiros residentes em Portugal como meio de participarem plenamente na vida política.

Sobre outra perspectiva, a mudança de domicílio não significa o abdicar da nacionalidade e da cidadania. Consequentemente, uma vez que os emigrantes continuam a ser cidadãos nacionais, os seus interesses merecem igual consideração e, como tal, devem usufruir dos mesmos direitos políticos que os seus pares residentes. O principal argumento liberal para a cidadania emigrante é a de que a liberdade individual é maximizada quando todos os cidadãos são considerados como iguais e não são penalizados por terem emigrado (Fitzgerald, 2006).

Em Portugal, o enquadramento legal é marcado por um princípio de abertura e de inclusão dos estrangeiros (positivamente classificado quando comparado com a tendência vigente no seio dos Estados-membros da União Europeia), mas pouco efectivo na prática, dada a exigência da reciprocidade e a inexistência de acordos bilaterais com grande parte dos países de onde são originárias as comunidades de residentes estrangeiros em Portugal. Os imigrantes que têm direitos de sufrágio estão confinados à participação nas eleições autárquicas, salvo o caso da minoria de brasileiros com estatuto de igualdade de direitos e deveres e direitos políticos.

No que toca aos direitos de sufrágio dos nacionais não residentes, o Estado português segue a tendência vigente no espaço comunitário, atribuindo capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições presidenciais e legislativas, com deputados à Assembleia da República eleitos pelos círculos da emigração. Actualmente, a legislação portuguesa no que toca aos migrantes exclui os portugueses residentes no estrangeiro de participarem nos referendos cujas matérias não lhes digam especificamente respeito e de serem ouvidos nas eleições autárquicas. Assim, mais do que o alargamento dos direitos de sufrágio aos emigrantes ao nível das eleições autárquicas ou dos referendos de âmbito nacional sobre qualquer temática (assumindo-se a sua legitimidade eleitoral nos mesmos termos que a sua participação nos assuntos a serem decididos com a eleição de um governo e uma assembleia legislativa), a consagração e a garantia do exercício dos direitos eleitorais aos emigrantes poderia passar pela criação de mecanismos que facilitem o exercício efectivo, nomeadamente a possibilidade de exercerem o direito de voto electronicamente ou por *proxy* ou com disposição simultânea do método por correspondência e do presencial.

Enquanto país de emigração e imigração, Portugal tem o duplo desafio de velar pelos interesses (e/ou pela integração social e política) da diáspora portuguesa e dos estrangeiros em território nacional. Será que a experiência e o número de emigrantes portugueses reforçam a ideia de que os direitos de sufrágio no país de residência são sobejamente importantes, servindo para uma sensibilização dos decisores políticos e consequente alargamento na concessão da capacidade eleitoral activa e passiva aos estrangeiros residentes em Portugal?

Como apresentado anteriormente, Portugal concede, de forma mais alargada, direitos de sufrágio aos emigrantes do que aos imigrantes. Enquanto os primeiros têm acesso à participação eleitoral – tanto activa como passiva – nas eleições presidenciais e parlamentares, os segundos, grosso modo, apenas são chamados a tomar parte da definição do bem colectivo nas eleições autárquicas, desde que existam acordos de reciprocidade em vigência. A esta luz, parece entender-se que os nacionais não residentes têm um papel restringido à influência dos desígnios do país a nível nacional – estando excluídos de uma participação a nível mais micro ou ligada aos seus anteriores territórios de vivência – enquanto aos estrangeiros residentes cabe a participação precisamente ao nível municipal. Se no caso dos emigrantes, os debates partidários, aquando das revisões constitucionais, nem sequer tocaram na possibilidade deste grupo de cidadãos ver consagrados direitos de sufrágio a nível autárquico, aos imigrantes é-lhes aberta esta via de participação política por se ter considerado que a integração se faz sobretudo a nível local. Este é um argumento profundamente enraizado nas instâncias estatais e apenas um partido político questiona esta premissa. Muito embora se reconheça o papel fundamental dos municípios no acolhimento e integração dos estrangeiros, será que a sua experiência em Portugal não é sobretudo marcada pelas políticas nacionais definidas pelo governo e parlamento?

Reconhece-se que o passado e o presente de Portugal enquanto país de emigração tem sido a plataforma para a sensibilização e compreensão da importância de reconhecer o valor dos direitos (também eleitorais) no bem-estar e na integração de todos aqueles que não vivem no país de onde são nacionais.

Posto isto, se, por um lado, podemos afirmar que o facto de Portugal ser um país de emigração tem favorecido as políticas de imigração nacionais, por outro, no que toca aos direitos de sufrágio, podemos depreender que é precisamente o facto de Portugal ser um país de emigração que o condiciona enquanto país de imigração, uma vez que a concessão de direitos de sufrágio se faz balanceando simultaneamente as duas esferas e não de forma isolada ou independente, tendo por base o artifício da reciprocidade.

Há que referir que a existência da reciprocidade tem servido como bastião de defesa dos interesses dos portugueses emigrados, pelo que a sua ausência implica necessariamente a não concessão de direitos de sufrágio aos estrangeiros aqui residentes. Nenhuma das forças partidárias representada na Assembleia da República, de acordo com a revisão dos inúmeros

debates em sede de CERC e plenário parlamentar, afirmou opor-se ao princípio *per se* da atribuição de mais direitos eleitorais aos imigrantes. Só que tal abertura está sujeita à equação de igual atribuição aos portugueses emigrantes, por norma constitucional. Não seria, por isso, exagerado afirmar que o Estado português tem pretendido, sobretudo, em termos de intenções, proteger e defender primeiramente os seus cidadãos nacionais enquanto imigrantes.

Fazendo uma breve referência ao princípio da reciprocidade, torna-se essencial o apoio a uma investigação que clarifique os resultados deste instrumento na consagração de direitos de sufrágio aos portugueses emigrados. Continuar a obstruir o processo de alargamento dos direitos eleitorais aos imigrantes por os seus respectivos países não oferecerem iguais condições aos portugueses aí emigrados deve ter, para continuar a ser defensável, por base a clara evidência empírica de que tal argumento de troca tem contribuído *de facto* para uma maior integração da diáspora portuguesa nos diferentes países de recepção.

Assim, em Portugal, podemos concluir que a atribuição de direitos eleitorais tem seguido o paradigma da nacionalidade e não o da cidadania enquanto elemento essencial e constitutivo do que se entende por democracia. Como reporta Carvalhais (2006), não obstante os avanços mais recentes no sentido de uma cidadania *também* política para não-nacionais (ainda que, em verdade, muitos desses avanços se façam quase sempre por vias ainda inseridas no velho paradigma nacional, como sejam as naturalizações e as duplas nacionalidades), para a qual o estatuto de cidadão europeu veio dar um modesto contributo, Portugal só muito tenuemente começa a explorar uma dimensão pós-nacional da sua cidadania.

Como nota Gomes Canotilho, o princípio da universalidade do sufrágio deverá hoje ter em atenção a “construção de comunidades inclusivas, onde as comunidades migrantes dispõem de direitos políticos” (1999: 295). Em concordância, Wenden (1983 in Costa, 2000) advoga pela substituição de um conceito de cidadania afectivo, sentimental e voluntarista de ligação ao Estado-Nação, por um sentido mais funcional, que deverá fundar-se também na residência e no papel económico do indivíduo na comunidade. Para tal, é imperioso envolver quer os partidos políticos como a sociedade civil, mormente as associações representativas de migrantes, no debate sobre as reformas constitucionais e processuais dos direitos de sufrágio dos emigrantes e imigrantes mas, também, no investimento contínuo de esclarecimentos e plataformas de informação quanto aos direitos políticos destas populações para elevar os seus níveis de participação eleitoral.

Por fim, lembre-se que, no contexto europeu, Portugal esteve na linha da frente na adopção de algumas inovações democratizantes como a implementação de eleições directas, do voto secreto e igual. Contudo, Portugal é o país que mais tarde acedeu ao sufrágio universal masculino e feminino. Assim, podemos argumentar que o Estado português foi pioneiro nas reformas processuais mas conservador quanto ao universo de eleitores.

Sendo Portugal pioneiro na adoção de políticas mais adequadas à participação no processo eleitoral bem como no prosseguimento de políticas de integração de imigrantes reconhecidas internacionalmente, será que o Estado português ensaiará, desta vez, um modelo que integre alargadamente os imigrantes – a par dos emigrantes - no exercício eleitoral? Passaremos a um paradigma em que a participação eleitoral é definida como vínculo ao território, em que se complementam os direitos advindos da pertença ao território para os direitos oriundos também por via da vivência no território?

Bibliografia

- AA.VV. 2010. “Mesa redonda: as posições dos partidos sobre a reforma eleitoral em Portugal (textos de Luís Pita Ameixa, PS, Luís Marques Guedes, PSD, Filipe Lobo D’Ávila, CDS-PP, Luís Fazenda, BE, e António Filipa, PCP”. In *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Portugêses. Um Balanço Histórico e Comparativo*, org. Freire, A. Lisboa: Colibri.
- Albuquerque, R. 2008. *Associativismo, Capital Social e Mobilidade. Contributos para o Estudo da Participação Associativa de Descendentes de Imigrantes Africanos Lusófonos em Portugal*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Albuquerque, R., Ferreira, L. e Viegas, T. 2000. *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Aleinikoff, T. A. e Weil, P. 2006, “Citizenship”. in *Europe and Its Immigrants in the 21st Century. A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?* org. Demetrios, G. P., 1-30. Washington DC / Lisbon: Migration Policy Institute/Luso-American Foundation.
- Arroteia, J. 2001. As comunidades portuguesas no mundo. *Janus*.
- Azevedo, J. (coord.) et. al., *forthcoming. Votar no Estrangeiro: Participação Política e Cidadania dos Emigrantes Portugueses*. Lisboa: CIES-IUL.
- Baganha, M. 2009. “The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends”. *International Migration*, Volume 47, Issue 3: p. 5–20.
- Baganha, M., Marques, J. e Góis, P. 2005. “International Migration from and to Portugal: What Do We Know and Where Are We Going?”, in Klaus F. Zimmermann (org.), *European Migration: What do We Know?*. Oxford: Oxford University Press, 415-457.
- Baganha, M. e Fonseca, M. (ed.) 2004. *New Waves: migration from Eastern to Southern Europe*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.
- Baganha, M. e Góis, P. 1999. “Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº53: 229-280.
- Baganha, M. 1994. As correntes emigratórias portuguesas no século xx e o seu impacto na economia nacional. *Análise Social XXIX* (128): 959-980.
- Basch, L., Glick Shiller, N. e Szanton-Blanc, C. 1994. *Nations unbound: transnational projects, post-colonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. Langhorne, PA: Gordon and Breach.
- Bauböck, R., Perchinig, B. e Silver, W. (eds). 2009. *Citizenship Policies in the New Europe*. Expanded and Updated Edition. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. 2008. *Stakeholder Citizenship: An idea whose time has come?* Migration Policy Institute.
- Bauböck, R., Perchinig, B. e Silver, W. (eds). 2007. *Citizenship Policies in the New Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. (ed). 2006. *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. 2003. Reinventing Urban Citizenship. *Citizenship Studies*, vol. 7, 2.
- Bauböck, R. 2002. How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives. *IWE Working paper* nº 24.

- Bauböck, R. e Rundell, J. 1998. *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*. Aldershot: Ashgate.
- Beckman, L. 2008. Who Should Vote? Conceptualizing Universal Suffrage in Studies of Democracy. *Democratization* 15:1, 29-48.
- Beckman, L. 2006. Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? *Citizenship Studies* Vol. 10, 2: 153-165.
- Beetham, D., et al. 2002. Citizenship, Law and Rights - *The International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, IDEA, Kluwer Law International, pp. 69-95.
- Brubaker, R. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press.
- Brubaker, R. (s.d) Membership without citizenship: The economic and social rights of noncitizens in Brubaker, Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America.
- Canotilho, J., Gomes, J. e Moreira, V. 1993. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a edição. Coimbra Editora.
- Canotilho, J. e Gomes, J. 1999. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.^a edição. Almedina.
- Canotilho, J. e Gomes, J. e Moreira, V.. 2007. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. 1. Coimbra Editora.
- Carens, J. 1989. Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States. In *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* ed. Brubaker, R. New York: University Press of America.
- Carneiro, R. 2010. Nota introdutória. *Revista Migrações* 6 :9-10.
- Carter, C. 2011. The Right to Vote for Non-resident Citizens: Considered Through the Example of East Timor. *Texas International Law Journal* 46:655-674.
- Carvalhais, I. 2010. Citizenship Policy Making in Portugal 1-38. *EUDO Citizenship Observatory*, Florence: RSCAS/EUI.
- Carvalhais, I. 2007. Condição Pós-nacional da Cidadania Política in Carvalhais, Isabel, *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*. São João do Estoril. Princípiã: 165-89.
- Carvalhais, I. 2006. Condição pós-nacional da cidadania política. Pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 50, 109-130.
- Carvalhais, I. 2004. "Political Integration of Lusophone non-national citizens in Portugal: perceptions of key political actors", *Journal of Portuguese Social Science*, 3, vol 2 (3) (133-148).
- Castles, S. 2005. *Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios. Dos trabalhadores convidados às migrações globais*. Lisboa: Fim de século.
- Cohen, R. 1998 *Transnational social movements: an assessment*, University of Warwick.
- Costa, P. 2000. A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas. In *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, 81/82: 179-216.
- Costa, P. 2006. A atribuição de direitos políticos aos estrangeiros através da reciprocidade, working paper.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven. Conn.: Yale University Press.
- Delgado-Wise, R. e Guarnizo, L. E. 2007. *Migration and Development: Lessons from the Mexican Experience*. Washington: Migration Policy Institute.

DGAI. Eleições para o Parlamento Europeu. 27 Países, 1 eleição. Dia 7 de Junho de 2009. Legislação Eleitoral Actualizada e Anotada.

Faist, T. 2000. *The Volume and Dynamics of International Migration*. New York: Oxford University Press.

Faustino, H. (coord), Peixoto, J. e Baptista, P. 2009. *As características da imigração em Portugal e os seus efeitos no comércio bilateral* (nº31) Lisboa: Observatório da Imigração.

Ferrão, J., Malheiros, J., Baganha, M. 2002. *Os Movimentos Migratórios Externos e a Sua Incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

Fernandes, M. 1996. *A Representação Proporcional na Constituição da República Portuguesa*. Estudos vários de Direito Eleitoral. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

Fitzgerald, D. 2006. *Rethinking emigrant citizenship*. Center for Comparative Immigration Studies: University of California at San Diego.

Fonseca, L., Ormond, M., Malheiros, J., Patrício, M. e Martins, F. 2005. *Reunificação Familiar e Imigração em Portugal*, Lisboa, ACIME, Observatório da Imigração, n.º 15

Freire, A. 2001. *Modelos do Comportamento Eleitoral: Uma Breve Introdução Crítica*, Oeiras: Celta.

Freire, A. 2010. “Eleições, sistemas eleitorais e democratização”, in *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português. Um Balanço Histórico e Comparativo*, org. Freire, André. Lisboa, Colibri.

Freire, A., e Magalhães, P. 2002. *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais.

Freire, A., Lobo, M. e Magalhães, P. (orgs) 2007. *Eleições e Cultura Política: Portugal no Contexto Europeu*. Lisboa: ICS/Imprensa de Ciências Sociais.

Freire, A., Lobo, M. e Magalhães, P. (orgs.) 2004. *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*. Lisboa: ICS/Imprensa de Ciências Sociais.

Freire, A. 2009. A esquerda europeia ante os dilemas da imigração. *Sociologia*, nº 19: 255-82.

Gillot, M-H. 2002. Communication No. 932/2000.

Glick Shiller, N., Basch, L. e Szanton-Blanc, C. 1995. From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. *Anthropological Quarterly*, 68 (1):48-63.

Grassi, M. e D. Melo. 2007. *Portugal na Europa e a questão migratória: associativismo, identidades e políticas públicas de integração*. Instituto de Ciências Sociais Universidade de Lisboa.

Groenendijk, S. 2008. *Local Voting rights for Non-National in Europe: What we know and what we need to learn*. Migration Policy Institute.

Guarnizo, L. e Smith, M. (orgs.) 1998. “The locations of transnationalism”. In *Transnationalism from Below*, 3-34, Smith, M. e Guarnizo, L. New Brunswick: Transaction Publishers.

Horta, A. 2004. *Contested Citizenship: Immigration Politics and Grassroots Migrants Organizations in Post-Colonial Portugal*. Nova Iorque: Center for Migration Studies.

Horta, A. e Malheiros, J. 2006. Social capital and migrants political integration: the case study of capeverdean associations in the greater Lisbon area”, *Finisterra*, vol. XLI, n.º81: 143-170.

Horta, A., Malheiros, J e Graça, A. 2008. “Ethnic civic communities and political participation: the case study of capeverdean associations in three municipalities of the Lisbon Metropolitan Area and in

Rotterdam”. In *Cities in Movement: Migrants and Urban Change, 165-202*, org. Fonseca, M.L. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos/ Universidade de Lisboa.

International IDEA. 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*.

Itzigsohn, J. 2000. Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants Political Transnationalism. *International Migration Review*, 34, No. 4.

Jacobson D. 1996. *Rights across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Joppke, C. 1998. “Immigration Challenges the Nation State”. In *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, 5-46, ed C. Joppke. Oxford: Oxford University Press;

Kastoryano, R. 2002. *Negotiating Identities: States and Immigrants in France and Germany*. Princeton: Princeton University Press.

Katz, R. 1997. *Democracy and elections*. Oxford: Oxford University Press.

Klingemann, H. e Fuchs, D. (eds.) 1995. *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, W. e Patten, A. (eds.) 2003. *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Leite, I. 2007. *América Latina e Portugal: Imigração com integração política?* Cadernos de Estudos Latino-Americanos - Edições Universidade Fernando Pessoa, 3.

Levitt P. 2001. Transnational Migration: taking stock and future Directions. *Global Networks 11*, no. 3;

Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale: Yale University Press.

Lobo, M. e Magalhães, P. (eds) 2009. *As Eleições Legislativas e Presidenciais, 2005-2006 – Campanhas e Escolhas Eleitorais num Regime Semipresidencial*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

López-Guerra, C. 2005. Should Expatriates Vote? *The Journal of Political Philosophy* Vol. 13, Nº 2: 216–234.

Lourenço, E. 1986. Da contra-epopeia à não-epopeia: De Fernão Mendes Pinto a Ricardo Reis. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 18,19,20: 27-35.

Machado, F. 2002. *Contrastes e Continuidades: Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

Machado, F. 1997. Contornos e especificidades da imigração em Portugal, *Sociologia, Problemas e Práticas* 24: 9-44.

Machado, F. 1992. Etnicidade em Portugal: Contrastes e Politização. *Sociologia, Problemas e Práticas* 12: 123-136.

Malheiros, J. et al. 2010. *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*. Lisboa: Observatório da Imigração.

Malheiros, J. 2011. Portugal 2010: O regresso do país de emigração? Universidade Autónoma de Lisboa. *OBSERVARE* Vol. 2, nº1:133-142.

Marques, J. 2001. A emigração portuguesa para a Europa: desenvolvimentos recentes. *Janus*.

Marques, M. 2008. *Migrações e Participação Social*. Lisboa: Fim de Século.

- Martiniello, M. 2006. Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. Bauböck, R. (ed). 2006. *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Melo, D. e Caetano da Silva, E (orgs.) 2009. *Construção da Nação e Associativismo na Emigração Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mendes, M. 2006. *Lei Orgânica do Regime do Referendo*. Gráfica Almondina – Progresso e Vida, Lda.
- Mendes, F. 2010. Reflexões sobre o movimento associativo imigrante em Portugal. *Revista Migrações* 6:233-236.
- Mendes, M. e Miguéis, J. 2001. Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais. Lei Orgânica nº 1/2001 14 de Agosto (Artº 1º nº 1). Torres Novas: Almondina.
- Mendes, M. e Miguéis, J. 2005. Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais. Lei Orgânica nº 1/2001 14 de Agosto (Artº 1º nº 1) 1ª reedição actualizada, anotada e comentada. Torres Novas: Almondina.
- Mendes, M. e Miguéis, J. 2005. Lei eleitoral do Presidente da República. 3ª reedição actualizada, anotada e comentada.
- Mendes, P. 2010. O papel da PERCIP no reforço do associativismo migrante. *Revista Migrações* 6:187-191.
- Miaille, M. 1986. “Droit et politique à propos des immigrés”. In *Le Droit et les immigrés*, volume II :116-129. Édisud.
- Miranda, J. 2008. *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV - Direitos fundamentais*, 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. 1987. *Manual de Direito Constitucional, tomo III, Estrutura Constitucional do Estado*, 2ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. 1995. *Estudos de Direito Eleitoral*. Lex.
- Morlino, L. 1995, “Las democracias”. In *Manual de Ciencia Política*, Pasquino, G. et al. Madrid: Alianza Editorial.
- OECD (2011) *Country Statistical Profile: Portugal 2011-2012*.
- OECD (2012) *International Migration Outlook*.
- Peixoto, J. 2012. A emigração portuguesa hoje: o que sabemos e o que não sabemos. SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações nº5.
- Peixoto, J., Marçalo, C. e Tolentino, N. 2011. *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*. Lisboa : Observatório da Imigração.
- Peixoto, J. e Figueiredo, A. 2008. Imigração, associativismo e Estado: cooperação e mecanismos consultivos de participação política - o caso do COCAI. SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, nº 10.
- Peixoto, J. 2008. Imigrantes e mercado de trabalho em Portugal : investigação e tendências recentes in Peixoto, João (org.) *Revista Migrações* – Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho nº2 : 19-46.
- Peixoto, J. 2007. Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal. *Análise Social*, XLII (183): 445-469.

- Peixoto, J. 2005. "The social foundations of labour markets: the case of foreign immigration in Portugal", in Sokratis M. Koniordos (Ed.), *Networks, Trust and Social Capital: Theoretical and Empirical Investigations from Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 91-118.
- Perchinig, B. 2006. EU citizenship and the status of third country nationals. Bauböck, R. (ed). 2006. *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pereira, F. 2007. Associativismo Migrante e participação Cívica. Dinâmicas das associações de imigrantes angolanos, guineenses e europeus de Leste na área metropolitana de Lisboa. Universidade Aberta. Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais.
- Pereira, F. 2010. Associativismo migrante e participação política: que respostas para os novos tempos? *Revista Migrações* 6: 237-240.
- Piçarra, N. e Gil, A. 2009. 'Country Report: Portugal', *EUDO Citizenship Observatory*, Florence: RSCAS/EUI.
- Pires, R. 2003. *Migrações e Integração*. Oeiras: Celta.
- Pires, R. (coord) et. al. 2010. *Portugal : Atlas das Migrações Internacionais*. Lisboa : Tinta da China.
- Pires, S. 2004. O terceiro sector imigrante e as associações do leste europeu em Portugal. Estruturação de um novo espaço de cidadania. *Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, nº 204.
- Ramos, R. 2007. A Renovação do Direito Português da Nacionalidade pela Lei Orgânica nº2/2006, de 17 de Abril. *Revista de Legislação e Jurisprudência* 136: 198-233.
- Resek, J. 1978. Aspectos elementares do estatuto da igualdade. *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 277.
- Rocha-Trindade, M. 2010. Associativismo em contexto migratório. *Revista Migrações* 6:39-58.
- Rocha-Trindade, M. 1995, "Conceitos e Tipologias". in *Sociologia das Migrações*, 37-39. Rocha-Trindade, M.B. Coleção Manuais, n.º88, Lisboa: Universidade Aberta.
- Rocha-Trindade, M. (coord.) 1995. *Sociologia das Migrações*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Rocha-Trindade, M. 1982. *Da emigração às comunidades portuguesas*. Lisboa: Conhecer.
- Rosa, M., Seabra, H. e Santos, T. 2004. *Contributos dos Imigrantes na Demografia Portuguesa: o Papel das Populações de Nacionalidade Estrangeira*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).
- Santos, V. 2005. *O Discurso Oficial do Estado sobre a Emigração dos anos 60 a 80 e Imigração dos anos 90 à actualidade*, Lisboa: ACIME, Observatório da Imigração.
- Sardinha, J. 2005, "Cape Verdean associations in the Metropolitan Area of Lisbon and their role in the integration of the Cape Verdean community into Portuguese society", Working Paper Series n.º26, Sussex Centre for Migration Research.
- Schumpeter, J. 1975. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial.
- Sousa, N. 2003. *Imigração e cidadania local: associativismo imigrante e políticas públicas de Portugal*. Praia: Instituto da Biblioteca Nacional do Livro.
- Soysal, Y. 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago University of Chicago Press.
- Teixeira, A. e Albuquerque, R. 2005. Active Civic Participation of Immigrants in Portugal, Oldenburg, University of Oldenburg.

Vianna, C. 2010. O desafio das associações de imigrantes. *Revista Migrações* 6: 219-232.

Viegas, J., Belchior, A. e Seiceira, F.. 2010. Mudanças e continuidades no modelo de participação política em Portugal. *Análise comparada europeia*, 17-42. *Perspectivas - Portuguese Journal of Political Science and International Relations*: Cidadãos, Parlamntos e Representação Política, Lisboa, NICPRI, Centro FCT.

Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

Zobel, C. e Barbosa, C.. 2011. O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas. *Revista Migrações* 8:57-76.

Legislação consultada:

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho.

Decreto-lei n.º 4/2001 de 10 de Janeiro.

Lei Eleitoral para a Assembleia da República.

Lei Eleitoral para as Autarquias Locais.

Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu.

Lei eleitoral para o Presidente da República.

Lei Orgânica do Referendo.

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro.

Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril.

Lei Orgânica n.º 3/2000, de 24 de Agosto.

Lei Orgânica n.º 3/2010, de 15 de Dezembro.

Lei Orgânica n.º 1/2005 de 5 de Janeiro.

Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto.

Tratado de Maastricht.

Sítios consultados na internet:

<http://sefstat.sef.pt/>

<http://www.cne.pt/>

<http://www.pordata.pt/Tema/Portugal/Participacao+Eleitoral-44>

<http://www.pordata.pt/Portugal/Recenseados+total++por+nacionalidade+e+por+residencia-2250>

<http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/legislacao/legislacao-portuguesa/eleicoes-e-recenseamento-eleitoral>

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

http://europa.eu/legislation_summaries/index_pt.htm

<http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/index.html

Anexos

Anexo 1 – Questionários sobre direitos eleitorais dos imigrantes e emigrantes nos Estados-Membros da União Europeia

Introduction

The present questionnaire is one of the instruments of data collection for a research project about “Portugal: the electoral participation of Emigrants and Immigrants”. The research project is conducted by IOM, office in Lisbon, and it is scientifically coordinated by Professor André Freire (ISCTE-IUL, Lisbon University Institute). We thank you in advance your attention and we guarantee that the names of all the people that cooperate with us will be mentioned in the final report to be published. The questionnaire will take no more than 30 minutes to be filled. If you need any further information please contact Frederica Rodrigues: fr Rodrigues@iom.int

In terms of terminology, we are using the following concepts:

- Emigrants – nationals of a country who are living in other State (including the descendants of if they have the nationality of their parents);
- Immigrants – foreigners who are legally residing in a country (third country nationals and European union citizens), including the descendants of immigrants if they did not acquire the nationality of the country of residence;

I – General overview of the country/situation

Country: _____

Country of origin or destination (or both): _____

Political system: _____

Electoral system: _____

1. What is the proportion of emigrants in relation to the total population (approximate average proportion estimation if no precise figure can be furnished)? _____
2. Is it allowed for an emigrant to obtain the nationality of the country of residence (without losing their original nationality)?
 - 2.1. Yes
 - 2.2. No
3. Are there any country specific exceptions and/or diplomatic agreements which imply that some emigrants cannot acquire dual nationality?
 - 3.1. Yes Please, specify _____
 - 3.2. No
4. Can the electoral registration of an emigrant be done without having to go in person to the country of origin?
 - 4.1. Yes
 - 4.1. No
5. What is the proportion of immigrants in relation to the total population (approximate average proportion if no precise figure can be furnished)? _____
6. Is it allowed for an immigrant to acquire this country's nationality without losing their original nationality?
 - 6.1. Yes
 - 6.2. No
7. Are there any country specific exceptions and/or diplomatic agreements which imply that some immigrants cannot acquire dual nationality?
 - 7.1. Yes Please, specify _____
 - 7.2. No
8. Is the information related to voting rights diffuse among the emigrant population?
 - 8.1. Yes
 - 8.2. No
9. Is the information related to voting rights diffuse among the immigrant population?
 - 9.1. Yes
 - 9.2. No
10. Are there awareness campaigns on the voting rights especially targeting migrant populations?
 - 10.1. Yes
 - 10.2. No

II – About Emigrants

A - Possibility and Conditions of Active Suffrage (Right to Vote)

National Elections (Head of State/President)

11. Emigrants can vote?
11.1. Yes
11.2. No
12. Is voting compulsory?
12.1. Yes
12.2. No
13. Is external voting compulsory?
13.1. Yes
13.2. No
14. The right to vote as an emigrant/overseas voter depends on (mark all that apply)
14.1. **No specific conditions (all nationals living outside the country can vote)**
14.2. **Residence country of the emigrant** If yes, why (dimension of the emigrant population; existence of an embassy/consulate;; political reasons; conflicts, other...)
14.3. **The number of years of absence from the origin country**
14.3.1. If yes, how many years of absence at least to acquire the right to vote as an overseas voter? ____
14.3.2. If yes, from which moment on do they lose their right to vote (number of years)? ____
14.4. **The status of the Emigrant** If yes, who is allowed to vote (legal status, residence status) ____
14.5. **The proof of connection to the origin country** (property, remittances, investments, financial support to a political party...)
14.6. **The statement of interest and desire to return to the origin country**
14.7. **Other (s)** Please, specify ____
15. Voting procedures available to emigrants (select all that apply):
15.1. Electronic voting
15.2. Post
15.3. Through the Embassy or Consulate
15.4. Vote in person - presence in the origin country

National Elections (Parliament – only focusing on the Low Chamber)

16. Emigrants can vote?
16.1. Yes
16.2. No
17. Is voting compulsory?
17.1. Yes
17.2. No
18. Is external voting compulsory?
18.1. Yes
18.2. No
19. The right to vote as an emigrant/overseas voter depends on (mark all that apply)
19.1. **No specific conditions (all nationals living outside the country can vote)**
19.2. **The residence country of the emigrant** If yes, why (dimension of the emigrant population; existence of an embassy/consulate; political reasons; conflicts, other...)
19.3. **The number of years of absence from the origin country**
19.3.1. If yes, how many years of absence at least to have the right to vote as an overseas voter? ____
19.3.2. If yes, from which moment on do they lose their right to vote (number of years)? ____
19.4. **The status of the Emigrant** If yes, who is allowed to vote (legal status, residence status...) ____
19.5. **The proof of connection to the origin country** (property, remittances, investments, financial support to a political party...)
19.6. **The statement of interest and desire to return to the origin country**
Other (s) Please, specify ____
20. Voting procedures available to emigrants (select all that apply):
20.1. Electronic voting
20.2. Post
20.3. Through the Embassy or Consulate
20.4. Vote in person - presence in the origin country

Sub-national Elections (Regional/Local)

21. Emigrants can vote:
- 21.1. Yes
- 21.2. No
22. Is voting compulsory?
- 22.1. Yes
- 22.2. No
23. Is external voting compulsory?
- 23.1. Yes
- 23.2. No
24. The right to vote as an emigrant/overseas voter depends on (mark all that apply)
- 24.1. **No specific conditions (all nationals living outside the country can vote)**
- 24.2. **The residence country of the emigrant** If yes, why (dimension of the emigrant population; existence of an embassy/consulate; political reasons; conflicts, other...)

- 24.3. **The number of years of absence from the origin country**
- 24.3.1. If yes, how many years of absence at least to have the right to vote as an overseas voter? ____
- 24.3.2. If yes, from which moment on do they lose their right to vote (number of years)? ____
- 24.4. **The status of the migrant** If yes, who is allowed to vote (legal status, residence status)

- 24.5. **The proof of connection to the origin country** (property, remittances, investments, financial support to a political party,...)
- 24.6. **The show of interest and desire to return to the origin country**
- 24.7. **Other (s)** Please, specify _____
25. Voting procedures available to emigrants (select all that apply):
- 25.1. Electronic voting
- 25.2. Post
- 25.3. Through the Embassy or Consulate
- 25.4. Vote in person - presence in the origin country

National or sub-national elections (Referenda)

26. Emigrants can vote:
- 26.1. Yes
- 26.2. No
27. Is voting compulsory?
- 27.1. Yes
- 27.2. No
28. Is external voting compulsory?
- 28.1. Yes
- 28.2. No
29. The right to vote as an emigrant/overseas voter depends on (mark all that apply)
- 29.1. **No specific conditions (all nationals living outside the country can vote)**
- 29.2. **The residence country of the emigrant** If yes, why (dimension of the emigrant population; existence of an embassy/consulate; political reasons; conflicts, other...)

- 29.3. **The number of years of absence from the origin country**
- 29.3.1. If yes, how many years of absence at least to have the right to vote as an overseas voter? ____
- 29.3.2. If yes, from which moment on do they lose their right to vote (number of years)? ____
- 29.4. **The status of the Emigrant** If yes, who is allowed to vote (legal status, residence status)

- 29.5. **The proof of connection to the origin country** (property, remittances, investments, financial support to a political party...)
- 29.6. **The show of interest and desire to return to the origin country**
- 29.7. **Other (s)** Please, specify _____
30. Voting procedures available to emigrants (select all that apply):
- 30.1. Electronic voting
- 30.2. Post
- 30.3. Through the Embassy or Consulate
- 30.4. Vote in person - presence in the origin country

B - Emigrant Vote Representation

National Elections (Chief of State/President)

31. Emigrants have a particular constituency (apart from the national residents)?
- 31.1. Yes
- 31.2. No
32. If the expression of votes for emigration is fixed, what is its representation in the election of the Chief of State?
- _____

National Elections (Parliament - only focusing on the Low Chamber)

33. Emigrants have specific seats/parliamentary representation?
- 33.1. Yes
- 33.2. No
34. If yes, the number of seats/elected members by emigrants is:
- 34.1. Fixed
- 34.2. Variable (according to the number of overseas registered electors or participation in the elections)
- 34.2.1. If the number of seats/elected members by emigration is fixed, what is the proportion of seats vis-à-vis the total number of seats in Parliament?
- _____
- 34.2.2. How is the parliamentary representation of emigrants organized? (for example, in Portugal there are 2 constituencies for overseas electors (one for electors in Europe and the other for electors in other countries; These constituencies elect two members each, regardless of the numbers of overseas electors) _____)
35. If emigrants do not have a particular constituency, is their vote accounted for in the constituency of their place of residence before migration?
- 35.1. Yes
- 35.2. No
- 35.2.1. If not, please specify how the vote is counted? _____

Sub-national Elections (Regional/Local)

36. Emigrants have specific seats/parliamentary representation?
- 36.1. Yes
- 36.2. No
37. The number of seats/elected members by emigrants is:
- 37.1. Fixed
- 37.2. Variable (according to the number of overseas registered electors or participation in the elections)
- 37.3. If the number of seats /elected members by emigration is fixed, what is the proportion of seats vis-à-vis the total number of seats in the specific organ?
- _____
- 37.4. How is the representation of emigrants organized? _____
38. If emigrants do not have a particular constituency, is their vote accounted for in the constituency of their place of residence before migration?
- 38.1. Yes
- 38.2. No
- 38.2.1. If not, please specify how the vote is counted? _____

National or sub-national elections (Referenda)

39. If the expression of votes for emigration is fixed, what is its representation in the final decision? _____
- C - Possibility and Conditions of Passive Suffrage (Right to Run for)**

National elections (Head of State/President)

40. Emigrants can run for?
- 40.1. Yes
- 40.2. No
41. The right to run is dependent on (mark all that apply):
- 41.1. Number of years of absence from the origin country If yes, from which moment on do they lose their right to run for (number of years)? _____
- 41.2. Proof of the existence of a connection to the origin country
- 41.3. Other (s) Please, specify _____

National elections (Parliament - only focusing on the Low Chambre)

42. Emigrants can run for?

- 42.1. Yes
- 42.2. No
43. The right to run is dependent on (mark all that apply):
- 43.1. Depends on the number of years of absence from the origin country
- 43.2. If yes, from which moment on do they lose their right to run for (number of years)? _____
- 43.3. Dependent on the proof of the existence of a connection to the origin country
- 43.4. Other (s) Please, specify _____
44. In these elections the eligibility of emigrants is:
- 44.1. Unrestricted
- 44.2. Restricted to certain post

Sub-national elections (Regional/Local)

45. Emigrants can run for?
- 45.1. Yes
- 45.2. No
46. The right to run is dependent on (mark all that apply):
- 46.1. Depends on the number of years of absence from the origin country
- 46.2. If yes, from which moment on do they lose their right to stand for (number of years)? _____
- 46.3. Dependent on the proof of the existence of a connection to the origin country
- 46.4. Other (s) Please, specify _____
47. In these elections the eligibility of emigrants is:
- 47.1. Unrestricted
- 47.2. Restricted to certain post

III – About Immigrants

A - Possibility and Conditions of Active Suffrage (Right to Vote)

National Elections (Chief of State/President)

48. Immigrants (even if only a small part) can vote:
- 48.1. Yes
- 48.2. No
49. If not (or only possible to certain groups), is there a political debate about this possibility?
- 49.1. Yes
- 49.2. No
50. If Immigrants (in general) cannot vote what are the three main justifications for it (based on the political and public debate)?
- 50.1. No stake in the country
- 50.2. Different interests from the national community
- 50.3. Absence of loyalty
- 50.4. Absence of involvement in the long term destiny of the nation
- 50.5. Absence of identification with the country of residence
- 50.6. Absence of familiarity with the history and institutions
- 50.7. Risk of influence from the country of origin of the immigrants in politics
- 50.8. Other, please specify _____
51. The right to vote is dependent on (please mark all the conditions applied):
- 51.1. No specific conditions /restrictions
- 51.2. **Period of residence** If yes, how many years of residence (please specify if it varies according to nationalities) _____
- 51.3. **Knowledge of the language(s)**
- 51.4. **Statement of the intention of naturalizing**
- 51.5. **Reciprocity** If it applies, which communities have reciprocal rights and what is the weight of these communities in the total foreign population? _____
- 51.6. **Other special conditions for certain nationalities** If yes, which are the immigrant communities affected and what is the reason for these conditions (please specify if there is any differentiation between EU immigrants and third country nationals)? _____
- 51.7. Other (s) Please, specify _____
52. Estimative of the percentage of immigrants in the total immigrant population that is allowed to vote for the Chief of State/President (based , for example, on the vote registration data)

National elections (for the Parliament – only focusing on the Low Chambre)

53. Immigrants (even if only a small part) can vote:
- 53.1. Yes
- 53.2. No
54. If not (or only possible to certain groups), is there a political debate about this possibility?
- 54.1. Yes
- 54.2. No
55. If immigrants (in general) cannot vote what are the three main justifications for it (based on the political and public debate)?
- 55.1. No stake in the country
- 55.2. Different interests from the national community
- 55.3. Absence of loyalty
- 55.4. Absence of involvement in the long term destiny of the nation
- 55.5. Absence of identification with the country of residence
- 55.6. Absence of familiarity with the history and institutions
- 55.7. Risk of influence from the country of origin of the immigrants in the politics
56. The right to vote is dependent on (please mark all the conditions applied):
- 56.1. No specific conditions /restrictions
- 56.2. **Period of residence** If yes, how many years of residence (please specify if it varies according to nationalities) _____
- 56.3. **Knowledge of the language(s)**
- 56.4. **Statement of the intention of naturalizing**
- 56.5. **Reciprocity** If it applies, which communities have reciprocal rights and what is the weight of these communities in the total foreign population?
-
- 56.6. **Other special conditions for certain nationalities** If yes, which are the immigrant communities affected and what is the reason for these conditions (please specify if there is any differentiation between EU immigrants and third country nationals)?
-
- 56.7. Other (s) Please, specify _____
57. Estimative of the percentage of immigrants in the total immigrant population that is allowed to vote for the Parliament (based, for example, on the vote registration data) _____

Sub-national elections (Regional or Local)

58. Immigrants (even if only a small part) can vote:
- 58.1. Yes
- 58.2. No
59. If not (or only possible to certain groups), is there a political debate about this possibility?
- 59.1. Yes
- 59.2. No
60. If Immigrants (in general) cannot vote what are the three main justifications for it (based on the political and public debate)?
- 60.1. No stake in the country
- 60.2. Different interests from the national community
- 60.3. Absence of loyalty
- 60.4. Absence of involvement in the long term destiny of the nation
- 60.5. Absence of identification with the country of residence
- 60.6. Absence of familiarity with the history and institutions
- 60.7. Risk of influence from the country of origin of the immigrants in the politics
61. The right to vote is dependent on (please mark all the conditions applied):
- 61.1. No specific conditions /restrictions
- 61.2. **Period of residence** If yes, how many years of residence (please specify if it varies according to nationalities) _____
- 61.3. **Knowledge of the language (s)**
- 61.4. **Statement of the intention of naturalizing**
- 61.5. **Reciprocity** If it applies, which communities have reciprocal rights and what is the weight of these communities in the total foreign population?
-
- 61.6. **Other special conditions for certain nationalities** If yes, which are the immigrant communities affected and what is the reason for those conditions (please specify if there is any differentiation between EU immigrants and third country nationals)?
-
- 61.7. Other (s) Please, specify _____

62. Estimative of the percentage of immigrants in the total immigrant population that is allowed to vote in regional/local elections (based , for example, on the vote registration data) _____

National or sub-national elections (Referenda):

63. Immigrants (even if only a small group) can vote:
63.1. Yes
63.2. No
64. If not (or only possible to certain groups), is there a political debate about this possibility?
64.1. Yes
64.2. No
65. If Immigrants (in general) cannot vote what are the three main justifications for it (based on the political and public debate)?
65.1. No stake in the country
65.2. Different interests from the national community
65.3. Absence of loyalty
65.4. Absence of involvement in the long term destiny of the nation
65.5. Absence of identification with the country of residence
65.6. Absence of familiarity with the history and institutions
65.7. Risk of influence from the country of origin of the immigrants in the politics
66. The right to vote is dependent on (please mark all the conditions applied):
66.1. No specific conditions /restrictions
66.2. **Period of residence** If yes, how many years of residence (please specify if it varies according to nationalities) _____
66.3. **Knowledge of the language(s)**
66.4. **Statement of the intention of naturalizing**
66.5. **Reciprocity** If it applies, which communities have reciprocal rights and what is the weight of these communities in the total foreign population?

66.6. **Other special conditions for certain nationalities** If yes, which are the immigrant communities affected and what is the reason for those conditions (please specify if there is any differentiation between EU immigrants and third country nationals)? _____
66.7. Other (s) Please, specify _____
67. Estimative of the percentage of immigrants in the total immigrant population that is allowed to vote in the Referenda (based, for example, on the vote registration data) _____

B - Possibility and Conditions of Passive Suffrage (Right to Run for)

National elections (Chief of State/President)

68. Immigrants can run for:
68.1. Yes
68.2. No
69. The right to run is dependent on (mark all that apply)
69.1. No specific conditions/restrictions
69.2. **Period of residence** If yes, how many years of residence (please specify if it varies according to nationalities) _____
69.3. **Knowledge of the language(s)**
69.4. **Statement of the intention of naturalizing**
69.5. **Reciprocity** If it applies, which communities have reciprocal rights and what is the weight of these communities in the total foreign population?

69.6. **Other special conditions for certain nationalities** If yes, which are the communities of immigrants envisaged and what is the reason for those conditions (please specify if there is any differentiation between EU immigrants and third country nationals)? _____
69.7. Other (s) Please, specify _____

National elections (Parliament)

70. Immigrants can run for:
70.1. Yes

- 70.2. No
71. The right to run is dependent on (mark all that apply)
- 71.1. No specific conditions/restrictions
- 71.2. Period of residence** If yes, how many years of residence (please specify if it varies according to nationalities) _____
- 71.3. Knowledge of the language(s)**
- 71.4. Statement of the intention of naturalizing**
- 71.5. Reciprocity** If it applies, which communities have reciprocal rights and what is the weight of these communities in the total foreign population?
-
- 71.6. Other special conditions for certain nationalities** If yes, which are the communities of immigrants envisaged and what is the reason for those conditions (please specify if there is any differentiation between EU immigrants and third country nationals)? _____
- 71.7. Other (s) Please, specify _____

72. In these elections the eligibility of immigrants is (mark all that apply):
- 72.1. Unrestricted (to all immigrants that have the right to run for)
- 72.2. Unrestricted (to some groups of immigrants that have the right to run for)
- 72.3. Restricted to certain posts (to all immigrants that have the right to run for)
- 72.4. Restricted to certain posts (to all immigrants that have the right to run for)

Sub-national elections (Regional or Local)

73. Immigrants (even if only a small part of them) can run for:

- 73.1 Yes
- 73.3. No

74. The right to run is dependent on (mark all that apply)

- 74.1. No specific conditions/restrictions
- 74.2. Period of residence** If yes, how many years of residence (please specify if it varies according to nationalities) _____
- 74.3. Knowledge of the language(s)**
- 74.4. Statement of the intention of naturalizing**
- 74.5. Reciprocity** If it applies, which communities have reciprocal rights and what is the weight of these communities in the total foreign population?

74.6. Other special conditions for certain nationalities If yes, which are the communities of immigrants envisaged and what is the reason for those conditions (please specify if there is any differentiation between EU immigrants and third country nationals)? _____

74.7. Other (s) Please, specify _____

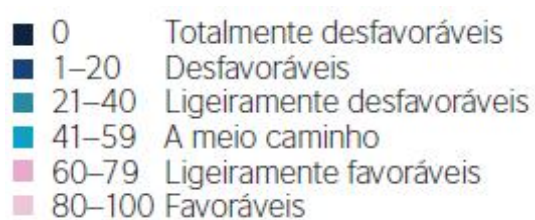
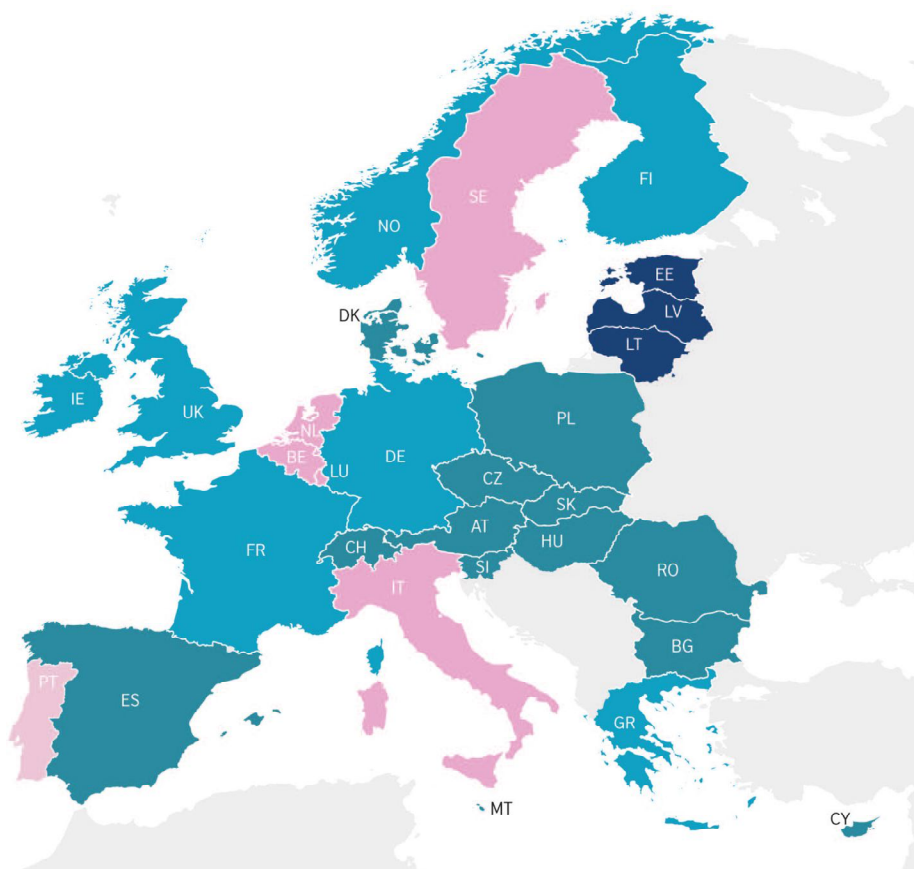
75. In these elections the eligibility of immigrants is (mark all that apply):
- 75.1. Restricted to certain posts (to all immigrants that have the right to run for)
- 75.2. Restricted to certain posts (to all immigrants that have the right to run for)
- 75.3. Unrestricted (to all immigrants that have the right to run for)
- 75.4. Unrestricted (to some groups of immigrants that have the right to run for)

IV – Sources of Information

76. Are there any relevant academic / technical articles (either in English, French, Spanish or Portuguese) that you can refer to us? Please specify _____

77. Is it possible to have access to English (or French, or Spanish or Portuguese) translations of the most relevant legislation in your country concerning these topics? Please specify (either web links, or translations transcribed/pasted)? _____

Anexo 2 – Classificação dos países no que toca ao Acesso à Nacionalidade por parte dos estrangeiros residentes



Fonte: Huddleston *et al*, Migrant Integration Policy Index (2011) – as classificações para cada indicador foram feitas com base nos documentos disponibilizados até Maio de 2010.

Anexo 3 - Revisões constitucionais do artigo 15º da CRP

Revisão Constitucional	Propostas	Partido proponente	Aprovação	Votos a favor	Abstenções	Votos Contra
1ª - 1982	Reformulações do nº3	AD	Não aprovada	AD (PS e PSD)		PCP, FRS
2ª - 1989	Reformulações do nº3	CERC	Aprovada	Unanimidade	Independentes (1)	
	Reformulações do nº3	PSD	Não aprovada	PSD (20), PS (8), PRD (2), CDS, Verdes e Independentes	PSD (96), PS (35), PRD (1)	PS, PSD (1)
	Aditamento do nº4	CERC	Aprovada	Unanimidade		
3ª - 1992	Reformulações do nº 4	PS/PSD	Aprovada	PSD (133), PS (63), PCP (13), Verdes (1), Independentes (1)	CDS (4) e PSN (1)	
	Aditamento do nº 5	PS/PSD	Aprovada	PSD (133) e PS (63)	PCP (13), Verdes (1), PSN (1) e CDS (4)	Indep entes (1)
	Reformulação Epígrafe	PS/PSD	Aprovada	PSD (133) e PS (63)	PCP (13), Verdes (1), PSN (1), CDS (4) e independentes (1)	
4ª - 1997	8-P: Reformulações do nº 3	PCP	Não aprovada	CDS-PP, PCP e Verdes	PS	PSD
	6-P: Reformulações do nº 3	Mista ²³⁰	Não aprovada	PSD, CDS, Verdes, PCP e PS (12)	PS	
	127-P: Reformulações do nº 3	PS	Não aprovada	CDS, PCP, Verdes, PS	PSD	
5ª - 2001	Reformulações do nº 3	PSD e CDS	Não aprovada	PSD, PCP, CDS	PS, Verdes e BE	
	Reformulações do nº 3	PS	Aprovada	PS, PSD, PCP, CDS, Verdes, BE	PS (1)	

6 ^a 231 - 2004	2/IX: Reformulações dos nº 4 e 5	PCP	Não aprovada	PCP, BE, Verdes	PS	PSD, CDS
	4/IX: Reformulações dos nº 2 e 4	BE	Não aprovada	BE, Verdes PCP	PS	PSD, CDS
7 ^a - 2005	Sem propostas ao artigo 15º					
8 ^a 232 - 2010	2/XI: (2.ª)Reformulações dos nº 2, 4 e 5 (4 passa a 3)	PCP				
	4/XI: (2.ª)Reformulações dos nº 2, 3 e 5 (5 passa a 4)	BE				
	9/XI: (2.ª)Reformulações dos nº 3, 4 e 5	PS				

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 4 – Questionários sobre direitos eleitorais dos imigrantes e emigrantes nos Estados-Membros da União Europeia

1. Alemanha

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Constitucional Federal com Sistema Eleitoral Misto

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 0,2%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não se aplica, o Chefe de Estado é directamente eleito pelo Parlamento.						
Parlamento	Sim, em conformidade com o período de ausência do país (os emigrantes residentes num país não pertencente ao Conselho da Europa perdem o direito ao voto ao fim de 25 anos).	Correspondência	Não			Sim, desde que continuem a ter nacionalidade Alemã	Sem Restrições
Locais/Regionais	Não						
Referendo	Não						

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 8,8% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Não

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente				
Parlamento	Não			
Locais/Regionais	Sim, se for cidadão da UE	Sem dados disponíveis	Sim, se for cidadão da EU	Não restringida
Referendos	Não (nacionais)			

2. Áustria

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: República Parlamentar Democrática e Sistema de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 1,03%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Não

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, sem condições específicas, todos os cidadãos que vivem fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais	Correspondência	Não	/	/	Sim, não existem condições específicas	/
Parlamento	-		/	Não	-		-
Locais/Regionais	Não	-	/	/	-	Não	-
Referendo	Sim, não existem condições específicas	Correspondência	/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 10.8% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não	-	Não	
Parlamento	Não	-	Não	
Locais/Regionais	Sim (só cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (só cidadãos comunitários)	Não
Referendos	Não	-		

3. Bélgica

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Monarquia Federal Constitucional e Sistema de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 4,3%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado.						
Parlamento	Sim, o voto é obrigatório para todos, inclusivamente para os cidadãos residentes no estrangeiro	Correspondência, Embaixada e Consulados e Presencial (no país de origem)		Não	-	Não	-
Locais/Regionais	Não (a nível nacional um referendo não pode ser organizado, a nível local é possível, mas os emigrantes não podem votar para as eleições locais)			-	-	Não	-
Referendo							

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 10.6% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado			
Parlamento	Não	-	Não	-
Locais/Regionais	Sim (só cidadãos comunitários) e para os cidadãos de países terceiros o período de residência permanente de 5 anos	Sem dados disponíveis	Sim (só cidadãos comunitários)	Sim
Referendos	Não	-		

4. Bulgária

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: República Semipresidencialista e Sistema de Representação Misto

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 6,67%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, mas apenas cidadãos que residam em países com embaixadas ou consulados	Embaixada e Consulados	Não			Não	
Parlamento	Sim, as condições estão relacionadas com o país de residência do emigrante e pela exigência de um mínimo de 20 eleitores registados	Presencial	Não	Não	-	Sim, não existem condições específicas	Não
Locais/Regionais	Não	-	Não	Não	-	Não	Não
Referendo	Não	-					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: sem dados claros, classificada como sendo “muito pequena”:
0.5% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Eleições				
Chefe de Estado/ Presidente	Não	-	Não	
Parlamento	Não	-	Não	
Locais/Regionais	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Não
Referendos	Não	-		

5. Chipre

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: República Presidencialista com Sistema de Representação Maioritário (a Duas Voltas)
[Os deputados são eleitos democraticamente por um sistema uninominal].

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: Sem dados disponíveis

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, mas apenas nalguns países de destino, é necessário haver pelo menos 50 cidadãos que se manifestem interessados em votar, mas a decisão não é automática mesmo que a quota seja cumprida	Embaixadas ou Consulados			Não	Não, a residência, porventura como prova do conhecimento profundo da situação do país e da ausência de outras fidelidades, é um critério com grande peso nas condições do sufrágio passivo	
Parlamento	Não (possibilidade discutida actualmente)					Não	
Locais/Regionais	Não					Não	
Referendo	Não						

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 20% (Eurostat, 2011)

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não		Não (Os deputados só podem ser cipriotas gregos)	
Parlamento	Não			
Locais/Regionais	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (apenas cidadãos comunitários)	
Referendos	Nacionais: Não Locais: Não (exceto cidadãos da EU)	Sem dados disponíveis		

6. Dinamarca

País de Origem, de Destino ou Ambos: origem

Sistema Político e Eleitoral: Monarquia Constitucional e Parlamentar

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 3,6%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Não

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sem informação

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado.						
Parlamento	Sim, em conformidade com a profissão exercida no exterior. Contudo, o emigrante perde o direito ao voto depois de dois anos a residir fora do país.	Correspondência	Não			Sim, desde que não esteja fora há mais de 2 anos	Não
Locais/Regionais			Não				Não
Referendo							

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 6.2% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sem informação

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante: Sem informação

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente				
Parlamento	Não			
Locais/Regionais	Sim, desde que resida pelo menos à 4 anos	Sem dados disponíveis	Sim, desde que resida pelo menos à 4 anos	Sem restrições
Referendos	Sim, desde que resida permanentemente	Sem dados disponíveis		

7. Eslováquia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar e Sistema de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: Sem informação

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, não existem condições específicas, todos os cidadãos residentes fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais. Contudo, nas eleições legislativas o emigrante perde o direito ao voto depois de dois anos a residir fora do país.	Presencial (no país de origem)	Não	/	/	Não	/
Parlamento		Correspondência e Presencial (no país de origem)	/	Não	-	Não	-
Locais/Regionais	Não	-	/	Não	-	Não	-
Referendo	Sim, mas apenas em Referendos nacionais	Presencial (no país de origem)	/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 1,3% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Não

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não	-	Não	
Parlamento	Não	-	Não	-
Locais/Regionais	Sim, está condicionado pela residência permanente	Sem dados disponíveis	Sim, está condicionado pela residência permanente	Não
Referendos	Não é permitido nos nacionais, apenas nos locais e está condicionado pela residência permanente	-		

8. Eslovénia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: República Parlamentarista com Sistema de Representação Maioritário (a Duas Voltas)

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total:

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim. Voto não obrigatório, nas mesmas condições do que os nacionais residentes – todos os cidadãos que vivem fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais	Embaixadas ou Consulados			Não	Não	
Parlamento	Sim (Sufrágio universal)	Voto por Correspondência e Voto Presencial	Não	Não		Sim	Não
Locais/Regionais	Não						
Referendo	Sim	Embaixadas ou Consulados					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 4.0% (Eurostat, 2011)

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não	Sem dados disponíveis	Não	A cada ato eleitoral é eleito um deputado da comunidade italiana e um deputado da comunidade hungara
Locais/Regionais	Sim (apenas cidadãos comunitários e de países terceiros que possuam residência permanente)	Sem dados disponíveis	Sim (apenas cidadãos comunitários e de países terceiros que possuam residência permanente)	Não
Referendos	Sem especificação legal encontrada			

9. Espanha

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Monarquia Parlamentar e Sistema de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: Sem informação

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado.		-	/	/	Não	/
Parlamento	Sim, contudo o emigrante perde o direito ao voto depois de dois anos a residir fora do país.	Correspondência e Presencial	/	Não	-	Sim	Não
Locais/Regionais	Sim, apenas os nacionais emigrados que se encontrem temporariamente no estrangeiro (por exemplo os estudantes de Erasmus)		/	Não	-	Não	Não
Referendo	Sim		/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 12.3% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente				
Parlamento	Não, está condicionado pela ausência de acordos de reciprocidade	-	Não	-
Locais/Regionais	Sim (condicionado pela existência de acordos de reciprocidade)	Sem dados disponíveis	Sim(condicionado pela existência de acordos de reciprocidade)	Sim, para alguns grupos de imigrantes
Referendos	Não	-		

10. Estónia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar e Representativa e Sistema Eleitoral de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 12%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não se aplica, o Chefe de Estado é eleito directamente pelo Parlamento.						
Parlamento	Sim, deve estar registada, indicando o seu antigo endereço, ou dos seus antepassados	Correspondência, Voto electrónico, Embaixada ou Consulado e Voto em pessoa		Não		Sim	Não restrita, só podem ser eleitos com mais de 21 anos
Locais/Regionais	Não	-		Não		Não	-
Referendo	Sim, deve estar registada, indicando o seu antigo endereço, ou dos seus antepassados	Correspondência, Voto electrónico, Embaixada ou Consulado e Voto em pessoa					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 15.5% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não		Não	
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros caso possuam residência permanente)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros caso possuam residência permanente)	Não
Referendos	Sim, necessitam de ter residência permanente na Estónia	Sem dados disponíveis		

11. Finlândia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Sem dados disponíveis

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Representativa com Sistema Semi-Presidencialista Parlamentar e Sistema Eleitoral Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 4,3%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, não existem condições específicas –	Embaixada ou Consulado	Não	/	/	Sim, não existem condições específicas	/
Parlamento	todos os cidadãos que vivam fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais		Não	/	/		Sem restrições
Locais/Regionais	Não	/	/	/	/	Não	/
Referendo	Sim	Embaixada ou Consulado	/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 3.1% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não			
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros,. Para os últimos exige-se 2 anos de residência, excepto Noruega e Islândia, que poderão exercer no imediato)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros,. Para os últimos exige-se 2 anos de residência, excepto Noruega e Islândia, que poderão exercer no imediato)	Não restringida
Referendos	Sim (apenas referendos locais), qualquer imigrante pode votar., após 2 anos de residência. Excepto os da UE, Noruega e Islândia, que podem votar no imediato	Sem dados disponíveis		

12. França

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar Semi-Presidencialista e Sistema Eleitoral Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 3,49%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, mas apenas em alguns países de residência (só podem votar os emigrantes que residam em países com Embaixadas ou Consulados)	Embaixada ou Consulado, Procuração (<i>Proxy</i>) e Voto Electrónico	Não	/	/	Não	/
Parlamento	Sim, não existem condições específicas		Sim	Sim	Aos 12 senadores representantes dos emigrantes soma-se, desde 2012, 11 deputados (correspondentes a 11 círculos) num total de 577 deputados (2%)	Sim, prova de ligação ao país de origem	Restrições a determinados assentos
Locais/Regionais	Não	/	/	/	/	Não	/
Referendo	Sim	Embaixada ou Consulado, Procuração (<i>Proxy</i>) e Voto Electrónico	/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 5.9% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim (apenas da UE)

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante: Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não		Não	
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários)	Não restringida
Referendos	Não	Sem dados disponíveis		

13. Grécia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar Constitucional e Sistema Eleitoral de Representação Proporcional Reforçado (com Bónus ao Vencedor)

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 10,205%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Não

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado						
Parlamento	Não, embora tal esteja previsto pela Constituição, o voto nas eleições legislativas não é uma imposição obrigatória no caso dos emigrantes	-	Não			Não	-
Locais/Regionais	Não	-	-			Não	-
Referendo	Não	-					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 8.5% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Não

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sem resposta

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não			
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários e com residência permanente)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários e com residência permanente)	Restringida a alguns postos
Referendos	Não			

14. Holanda

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar (Rainha como Chefe de Estado) e Sistema de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 0,8%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado.					-	
Parlamento	Sim, não existem condições específicas	Correspondência, Embaixada ou Consulados, Presencial (no país de origem), Procuração (<i>Proxy</i>) ou Voto Electrónico		Não	-	Não	-
Locais/Regionais	Não			Não	-	Não	-
Referendo	Não						

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 4,0% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não, está condicionado pela diferença de interesses da comunidade nacional e pelo risco de interferência política do país de origem	-	Não	-
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários e 5 anos de residência permanente)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários e 5 anos de residência permanente)	Não
Referendos	Não	-		

15. Hungria

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: República Democrática Parlamentar com Sistema Eleitoral Misto a “Dois-Votos”

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: Sem dados disponíveis

Recenseamento Eleitoral:

 Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sem dados disponíveis

 A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sem informação (em decurso)

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não se aplica, o Chefe de Estado é eleito directamente pelo Parlamento.						
Parlamento	Sim, sem condições específicas	Embaixada ou Consulado	Não			Sim, sem condições específicas	Sem Restrições
Locais/ Regionais	Não						
Referendo	Sim (nacional) Não (local)	Embaixada ou Consulado					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 2.1% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente				
Parlamento	Não			
Locais/Regionais	Sim, cidadãos comunitários e cidadãos de países terceiros com estatuto de residente permanente	Sem informação	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Não restringida
Referendos	Sim (locais), se pertencer à UE Não (nacionais)	Sem informação		

16. Irlanda

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar e Sistema de Representação Proporcional através do Voto Preferencial (Voto Único Transferível)

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 1,71%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Não

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não, apenas para os funcionários de missões diplomáticas e forças armadas	O voto externo não está disponível e o voto não é permitido aos cidadãos que não estão na Irlanda. Apenas os agentes do Estado em missão oficial podem registar-se para votar por correspondência.	-	/	/	Não, os nomeados devem ter a sua residência habitual e permanente na Irlanda para serem elegíveis.	/
Parlamento			/	-	-		-
Locais/Regionais			/	-	-		-
Referendo			/	/	/		/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 7.9% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não		Não	
Parlamento	Sim (cidadãos do Reino Unido e Commonwealth)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos do Reino Unido e Commonwealth)	Não
Locais/ Regionais	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros)	Não
Referendos	Não	-		

17. Itália

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar (“Bicameralismo Perfeito”) e Sistema de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 6,8%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim (recenseamento através do Consulado)

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	No sistema político italiano o Chefe de Estado/Presidente da República Italiana não é directamente eleito pelos cidadãos mas sim pelo Parlamento numa sessão conjunta das duas Câmaras (a Câmara dos Senados e a Câmara do Senado da República).					-	
Parlamento	Sim, embora o direito de voto esteja condicionado por acordos entre Itália e o país de residência	Correspondência		Sim	12 /630 na Câmara dos Deputados (2%) e 6 em 315 representantes no Senado	Sim, deve estar inscrito na circunscção “Exterior”, no caso de candidatar-se a um círculo nacional, terá de votar em Itália.	Sim
Locais/Regionais	Não	-		Não	-	Não	-
Referendo	Sim	Correspondência, Embaixada ou Consulado e Presencial (no país de origem)					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 7,5% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Não

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	No sistema político italiano o Chefe de Estado/Presidente da República Italiana não é directamente eleito pelos cidadãos mas sim pelo Parlamento numa sessão conjunta das duas Câmaras (a Câmara dos Senados e a Câmara do Senado da República).			
Parlamento	Não, o direito de voto está condicionado pelo período de residência e pela obtenção da cidadania (após 10 anos de residência legal e ininterrupta).	-	Não, o direito para ser eleito está condicionado pelo período de residência e pela obtenção da cidadania (após 10 anos de residência legal e ininterrupta).	-
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários com excepção do município de Roma)	-	Sim (cidadãos comunitários com excepção do município de Roma)	-
Referendos	Não	-		

18. Letónia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Origem

Sistema Político e Eleitoral: Democracia parlamentar proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 10 a 15%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não se aplica, o Chefe de Estado é eleito directamente pelo Parlamento.		/	/	/	Não	/
Parlamento	Sim	Correspondência e Presencial	Sim, o voto dos emigrantes é contabilizado no círculo da capital do país.	/	/	Sim	Sem Restrições
Locais/Regionais	Não	-	/	/	/	Não	-
Referendo	Sim	Correspondência e Presencial	/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 18.3% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não			
Parlamento	Não			
Locais/Regionais	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Não restringida
Referendos	Não			

19. Lituânia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar e Sistema Eleitoral Misto

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 14%

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, não existem condições específicas: todos os cidadãos que vivem fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais	Embaixada ou Consulado	Não	/	/	Não, tem de ter residência permanente durante os últimos três anos	/
Parlamento		Correspondência ou Presencial	/	Não	-	Não, tem de declarar residência permanente	-
Locais/Regionais	Não	-	/	Não	-	Não, tem de declarar residência permanente num determinado município	-
Referendo	Sim, não existem condições específicas	Embaixada ou Consulado	/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 1.1% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Não

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não	-	Não	
Parlamento	Não	-	Não	-
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários e cidadãos de países terceiros que possuam residência permanente	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários e cidadãos de países terceiros que possuam residência permanente	Não
Referendos	Não, apenas os cidadãos lituanos			

20. Luxemburgo

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Representativa Parlamentar com Grão-Duque como Monarca Constitucional e Lista de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 11,8%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Não

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não se aplica, o Chefe de Estado não é eleito de forma directa.	-	-	/	/	-	/
Parlamento	Sim, não existem condições específicas e o voto é obrigatório para todos os que se registaram no registo eleitoral (registo voluntário), inclusive para os que residem no estrangeiro.	Correspondência	/	Não	-	Sim	Não
Locais/Regionais	Não	-	/	Não	-	Não	-
Referendo	Não	-	/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 43.1% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não se aplica, o Chefe de Estado não é eleito de forma directa.	-		
Parlamento	Não	-	Não	Não, para grupos específicos de imigrantes com esse direito
Locais/Regionais	Sim, está condicionado pelo período de 5 anos de residência permanente no país e 6 no município,	Sem dados disponíveis	Sim, está condicionado pelo período de 5 anos de residência permanente no país e 6 no município,	Não, para grupos específicos de imigrantes com esse direito
Referendos	Sim	Sem dados disponíveis		

21. Malta

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: República Parlamentarista e Sistema de Representação Proporcional através do Voto Preferencial (Voto Único Transferível)

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 50%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Não

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não	-	Não	/	/	Não	/
Parlamento			/	Não	-	Não	-
Locais/Regionais			/	Não	-	Não	-
Referendo			/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 4.9% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante:

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não	-	Não	/
Parlamento	Não	-	Não	-
Locais/Regionais	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Não, para grupos específicos de imigrantes com esse direito
Referendos	Não	-	/	/

22. Polónia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: República Parlamentarista com Sistema de Representação Proporcional para o Parlamento e com Sistema de Representação Maioritário (a Duas Voltas) para o Presidente

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total:

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim. Voto não obrigatório, nas mesmas condições do que os nacionais residentes – todos os cidadãos que vivem fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais	Embaixadas ou Consulados			Não	Não	
Parlamento	Sim (Sufrágio universal)		Não	Não		Sim	Não
Locais/Regionais	Não						
Referendo	Sim	Embaixadas ou Consulados					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 0.1% (Eurostat, 2011)

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não		Não	
Locais/Regionais	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (apenas cidadãos comunitários)	
Referendos	Não (Nacionais) Sim (Locais e se forem nacionais da UE)			

23. Portugal

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: Regime Semi-Presidencial e Sistema de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim. São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data da publicação da lei (2000).	Presencial	Não	/	/	Sim, são elegíveis para a Presidência da República os cidadãos eleitores portugueses de origem, maiores de 35 anos.	/
Parlamento	Sim, não existem condições específicas	Correspondência	/	Sim	4/230		Não
Locais/Regionais	Não		/	Não	-	Não	-
Referendo	Sim, apenas quando os temas dizem directamente respeito aos emigrantes		/	/	/	/	/

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 4% (SEF, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim, está condicionado pelo período de residência e pelo princípio de reciprocidade (variáveis de país para país)		Não	
Parlamento			Sim, está condicionado pelo período de residência e e pelo princípio de reciprocidade	Sim, para todos os imigrantes
Locais/Regionais			Sim, está condicionado pelo período de residência e pelo princípio de reciprocidade	Não
Referendos				

24. Reino Unido

País de Origem, de Destino ou Ambos: Destino

Sistema Político e Eleitoral: Monarquia Constitucional e Sistema de Representação «First-Past-The-Post»

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 8,1%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, a sucessão do trono é hereditária.					-	
Parlamento	Sim, está condicionado pelo número de anos de ausência do país de origem (menos de 15 anos)	Correspondência e Procuração (<i>Proxy</i>)		Não	-	Sim, está condicionado pelo número de anos de ausência do país de origem (menos de 15 anos)	
Locais/Regionais	Não	-		Não	-	Não	
Referendo	Não	-					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 7,2% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Não

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, a sucessão do trono é hereditária.			
Parlamento	Sim, está condicionado pelo <i>status</i> legal do imigrante e da sua nacionalidade (cidadãos da Irlanda e se pertencer à Commonwealth)		Sim	
Locais/Regionais	Sim (só cidadãos da Commonwealth e aqueles que não precisem de autorização para entrar ou permanecer ou que tenham uma autorização irrestrita no tempo para permanecer no Reino Unido)	Sem dados suficientes	Sim (só cidadãos da Commonwealth e aqueles que tenham ou não precisem de autorização para entrar e permanecer no Reino Unido)	
Referendos	Sim	Sem dados suficientes		

25. República Checa

País de Origem, de Destino ou Ambos: Origem

Sistema Político e Eleitoral: Democracia Parlamentar e Sistema de Representação Proporcional com Cláusula de Barreira

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: Sem dados disponíveis

Recenseamento Eleitoral:

Podem ser feitos sem deslocação ao país de origem: Sim

A informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Não

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, a lei eleitoral não contemplou até 2011 a eleição directa do Chefe de Estado/Presidente, sendo até ao momento eleito pelo Parlamento. Após a revisão constitucional as eleições presidenciais de 2013 serão as primeiras em que quem decide são os cidadãos					-	
Parlamento	Sim, não existem condições específicas	Embaixada ou Consolados		Não	-	Sim	Não
Locais/Regionais	Não, está condicionado pela residência permanente	-		Não	-	Não	-
Referendo	Não aplicável, não existe uma lei eleitoral do Referendo						

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 4,0% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Não aplicável

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:
Sem dados disponíveis

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não aplicável, a lei eleitoral não contempla a eleição do Chefe de Estado/Presidente, sendo até ao momento eleito pelo Parlamento.			
Parlamento	Não, está condicionado pela ausência de envolvimento com a comunidade nacional e pela existência de acordos de reciprocidade	-	Não	-
Locais/Regionais	Sim (se forem cidadãos da UE)	Sem dados disponíveis	Sim (se forem cidadãos da UE)	-
Referendos	Não aplicável, não existe uma lei eleitoral do Referendo.			

26. Roménia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: República Semipresidencialista com Sistema de Representação Maioritário (a Duas Voltas)

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total:

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Sim. Voto não obrigatório, nas mesmas condições do que os nacionais residentes – todos os cidadãos que vivem fora do território do Estado estão autorizados a votar nas eleições nacionais	Embaixadas ou Consulados			Não	Não, a residência, porventura como prova do conhecimento profundo da situação do país e da ausência de outras fidelidades, é um critério com grande peso nas condições do sufrágio passivo	
Parlamento	Sim (Sufrágio universal)	Voto Presencial em Posto Oficial	Não	Não		Sim	Não
Locais/Regionais	Não						
Referendo	Não						

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: Sem dados disponíveis

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/Presidente	Não		Não	
Parlamento	Não		Não	
Locais/Regionais	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis	Sim (apenas cidadãos comunitários)	Tem que ser cidadãos da UE.
Referendos	Sim para os Locais (apenas cidadãos comunitários)	Sem dados disponíveis		

27. Suécia

País de Origem, de Destino ou Ambos: Ambos

Sistema Político e Eleitoral: Monarquia Parlamentar Representativa e Constitucional e Sistema Eleitoral de Representação Proporcional

1) Emigrantes

Proporção de Emigrantes em relação à População Total: 8,14%

Recenseamento Eleitoral:

Pode ser feito sem deslocação ao país de origem: Sim

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população emigrante: Sim

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Procedimento de Voto	Círculo específico para os Emigrantes (distinto do círculo de residentes nacionais)	Emigrantes com assentos ou representação parlamentar específicos	Proporção de assentos em relação ao número total de assentos parlamentares	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de emigrantes restringida ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado.					-	
Parlamento	Sim, os emigrantes estão automaticamente habilitados a votar por um período de 10 anos após a saída do país, sendo que a partir daí têm de manifestar o interesse em continuar a participar politicamente e a estar registados no recenseamento eleitoral.	Correspondência, Embaixada e Consulados e Presencial (no país de origem)		Não	-	Sim	Sem restrições
Locais/Regionais	Não	-		Não	-	Não	-
Referendo	Sim	Correspondência, Embaixada e Consulados e Presencial (no país de origem)					

2) Imigrantes

Proporção de Imigrantes em relação à População Total: 6,6% (Eurostat, 2011)

Recenseamento Eleitoral:

A Informação relacionada com os direitos eleitorais está disseminada pela população imigrante: Sim

As campanhas de sensibilização sobre os direitos de voto visando especialmente a população imigrante:

Sufrágio Activo e Passivo e Representação Eleitoral:

Eleições	Direito de Voto: Sim ou Não (condições)	Estimativa da percentagem de imigrantes na população total de imigrantes que pode votar	Direito para ser Eleito: Sim ou Não (condições)	Elegibilidade de imigrantes restringido ou não a determinados postos/assentos
Chefe de Estado/ Presidente	Não aplicável, não há eleições directas para o Chefe de Estado.			
Parlamento	Não		Não	Não
Locais/Regionais	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros desde que tenham 3 anos de residência permanente – excepção dos cidadãos da Islândia e Noruega que não têm este requisito mínimo)	Sem dados disponíveis	Sim (cidadãos comunitários e de países terceiros desde que tenham 3 anos de residência permanente – excepção dos cidadãos da Islândia e Noruega que não têm este requisito mínimo)	Não
Referendos	Sim, está condicionado pela <i>status</i> do imigrante (Referendos nacionais, se forem naturalizados, locais para imigrantes inscritos no registo civil)	Sem dados disponíveis		

Anexo 5 – Guião do Questionário “Visão das Associações de Imigrantes sobre os direitos eleitorais dos migrantes em Portugal”



IOM International Organization for Migration

I. Identificação do respondente

Nome da associação: _____

Nome do respondente: _____

Cargo: _____

Contacto (e-mail e telefone): _____

II. Caracterização da associação - as estruturas organizativas migrantes

Data da fundação da associação: _____

Número de profissionais contratados: _____

Número de voluntários: _____

% de receitas procedentes de apoios públicos: _____

Número de associados: _____

Nacionalidade (s) dos associados:

Âmbito de actuação (assinale os mais relevantes):

- Local
- Regional
- Nacional
- Transnacional (ligações com associações de outros países e ligações ao país de origem)

Auto-definição da associação (assinale as 2 categorias que melhor descrevem a organização)

- Clube desportivo
- Associação juvenil
- Organização de direitos humanos ou de cooperação humanitária
- Organização de caridade ou ajuda social
- Movimento de cariz político
- Associação cultural, musical, de dança, teatro
- Organização religiosa
- Associação de ou em defesa de um grupo nacional
- Associação de defesa dos imigrantes em geral

Objectivo principal:

Áreas de actuação (assinale a sua importância em termos de objectivos e actividades numa escala de 1 a 5 em que 1 significa inexistente e 5 significa muito importante/recorrente):

- Ensino/formação 1 2 3 4 5
- Saúde 1 2 3 4 5
- Serviços sociais 1 2 3 4 5

- Legalização □1 □2 □3 □4 □5
 - Emprego □1 □2 □3 □4 □5
 - Habitação □1 □2 □3 □4 □5
 - Justiça □1 □2 □3 □4 □5
 - Desporto □1 □2 □3 □4 □5
 - Cultura e Lazer □1 □2 □3 □4 □5
 - Discriminação, racismo e xenofobia □1 □2 □3 □4 □5
 - Defesa dos direitos de cidadania – direitos eleitorais no país de origem □1 □2 □3 □4 □5
 - Defesa dos direitos de cidadania – direitos eleitorais em Portugal □1 □2 □3 □4 □5
 - Outra (s) □1 □2 □3 □4 □5
- Especifique _____
-

III. Princípios no domínio da participação política (eleitoral)

A) Quanto aos direitos de sufrágio dos **emigrantes** no **país de origem**...

A associação concorda com o direito de voto por parte da **população emigrante** nos actos eleitorais dos países de origem? Sim Não

Justifique _____

A associação concorda com o direito de ser eleito por parte da **população emigrante** nos actos eleitorais dos países de origem? Sim Não

Justifique _____

A associação defende activamente o direito de voto e/ou de ser eleito por parte da **população emigrante** nos actos eleitorais dos países de origem? Sim Não

Se defende, de que forma (exemplos de acções desenvolvidas)?

Em relação ao **país de origem**, quais as reivindicações mais importantes em termos de direitos eleitorais (assinale as 3 mais relevantes)

- Permitir o direito de voto à população emigrada nas eleições locais/regionais □
 - Permitir o direito de voto à população emigrada nas eleições legislativas □
 - Garantir a representação dos emigrantes no Parlamento □
 - Permitir o direito de voto à população emigrada nas eleições presidenciais □
 - Permitir o direito de a população emigrada ser eleita nas eleições autárquicas □
 - Permitir o direito de a população emigrada ser eleita nas eleições legislativas □
 - Permitir o direito de a população emigrada ser eleita nas eleições presidenciais □
 - Outro □
- Especifique _____

B) Quanto aos direitos de sufrágio dos **imigrantes** em Portugal...

Concorda com a possibilidade dos **imigrantes votarem** nas **eleições autárquicas**? Sim Não

Justifique _____

Que critérios se deverão utilizar para delimitar a possibilidade de voto dos **imigrantes** nas **eleições autárquicas** (assinale os 3 mais relevantes)?

- Não devem existir quaisquer restrições a este direito
- Nacionalidade de origem
- A reciprocidade
- Período de residência em Portugal
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Existência de acordos internacionais entre países específicos
- Conhecimento da língua portuguesa
- Conhecimento da cultura portuguesa (também a nível local)
- Intenção de naturalização
- Outro
 - Qual? _____

Concorda com a possibilidade dos **imigrantes votarem** nas **eleições legislativas**? Sim Não

Justifique _____

Que critérios se deverão utilizar para delimitar a possibilidade de voto dos **imigrantes** nas **eleições legislativas** (assinale os 3 mais relevantes)?

- Não devem existir quaisquer restrições a este direito
- Nacionalidade de origem
- A reciprocidade
- Período de residência em Portugal
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Existência de acordos internacionais entre países específicos
- Conhecimento da língua portuguesa
- Conhecimento da cultura portuguesa
- Intenção de naturalização
- Outro
 - Qual? _____

Concorda com a possibilidade dos **imigrantes votarem** nas **eleições presidenciais**? Sim Não

Justifique _____

Que critérios se deverão utilizar para delimitar a possibilidade de voto dos **imigrantes** nas **eleições presidenciais** (assinale os 3 mais relevantes)?

- Não devem existir quaisquer restrições a este direito
- Nacionalidade de origem
- A reciprocidade
- Período de residência em Portugal
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Existência de acordos internacionais entre países específicos
- Conhecimento da língua portuguesa

- Conhecimento da cultura portuguesa
- Intenção de naturalização
- Outro
 - Qual? _____

Concorda com a possibilidade de os **imigrantes** poderem **ser eleitos** para as **Autarquias Locais**?

Sim Não

Justifique _____

Que critérios se deverão utilizar para delimitar a possibilidade de candidatura dos **imigrantes** nas **eleições autárquicas** (assinale os 3 mais relevantes)?

- Não devem existir quaisquer restrições a este direito
- Restrições à elegibilidade para certos cargos
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Nacionalidade de origem
- A reciprocidade
- Período de residência em Portugal
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Existência de acordos internacionais entre países específicos
- Conhecimento da língua portuguesa
- Conhecimento da cultura portuguesa (também a nível local)
- Intenção de naturalização
- Outro
 - Qual? _____

Concorda com a possibilidade de os **imigrantes** poderem **ser eleitos** para a **Assembleia da República**?

Sim Não

Justifique _____

Que critérios se deverão utilizar para delimitar a **possibilidade de candidatura dos imigrantes** nas **eleições legislativas** (assinale os 3 mais relevantes)?

- Não devem existir quaisquer restrições a este direito
- Restrições à elegibilidade para certos cargos
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Nacionalidade de origem
- A reciprocidade
- Período de residência em Portugal
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Existência de acordos internacionais entre países específicos
- Conhecimento da língua portuguesa
- Conhecimento da cultura portuguesa (também a nível local)
- Intenção de naturalização
- Outro
 - Qual? _____

Concorda com a possibilidade de **os imigrantes** poderem **ser eleitos** para **Presidente da República**? Sim

Não

Justifique _____

Que critérios se deverão utilizar para delimitar a possibilidade de **candidatura** dos **imigrantes** a **Presidente da República** (assinale os 3 mais relevantes)?

- Não devem existir quaisquer restrições a este direito
- Nacionalidade de origem
- A reciprocidade
- Período de residência em Portugal
 - Se seleccionado, por favor, indique:
 - O período deve variar por nacionalidade? Sim Não
 - Quanto tempo devem residir até poderem votar? _____
- Existência de acordos internacionais entre países específicos
- Conhecimento da língua portuguesa
- Conhecimento da cultura portuguesa (também a nível local)
- Intenção de naturalização
- Outro
 - Qual? _____

IV. Avaliação da participação eleitoral efectiva dos **imigrantes**

Como avalia a participação política imigrante nas suas diversas formas? (por favor, utilize a seguinte escala: 1 – muito baixa; 2 – baixa; 3 – suficiente; 4 – alta; 5 - muito alta)

- Participação eleitoral (tendo por base aqueles que têm direito a votar)
 - **Presidente da República** 1 2 3 4 5
 - **Assembleia da República** 1 2 3 4 5
 - **Parlamento Europeu** 1 2 3 4 5
 - **Autárquicas** 1 2 3 4 5
- Participação associativa 1 2 3 4 5
- Participação política convencional (envolvida em partidos, exceptuando a eleitoral) 1 2 3 4 5
- Participação política não convencional (exemplo: blogs, redes sociais, manifestações) 1 2 3 4 5

Como explica a não participação eleitoral dos **imigrantes** que têm direito a votar em Portugal (assinale os 3 mais relevantes)?

- Desconhecimento do direito
 - Desconhecimento dos partidos políticos
 - Desinteresse/desafeccção em relação à vida política em Portugal
 - Descontentamento com o sistema político/de representação
 - Descontentamento com os partidos políticos e/ou o governo
 - Falta de identificação entre eleitores e eleitos
 - Dificuldade de acesso aos direitos de voto a nível administrativo
 - Outro
- Especifique _____

V. Actuação no domínio da participação política (eleitoral)

A associação defende activamente o alargamento dos direitos de voto e/ou de ser eleito por parte dos **imigrantes** em Portugal? Sim Não

Se sim, através de que formas de intervenção (assinale as 3 principais)?

- participação em organismos administrativos ou instituições públicas (p.ex. conselhos consultivos)
- audiências/articulação com o poder local
- audiências/articulação com o poder central
- audiências/articulação com os partidos políticos
- diálogo com os sindicatos
- manifestações públicas
- cartas/documentos para as estruturas de decisão política
- distribuição de folhetos
- conferências ou comunicados de imprensa
- distribuição de notas de informação
- petições
- boicotes
- participação em programas de rádio
- participação em programas de tv
- outra (s)

Especifique _____

Este trabalho de intervenção tem sido feito (sobretudo):

- de forma isolada
- em articulação com outras entidades

Este trabalho de intervenção tem sido feito em articulação com (assinale o grau de parceria numa escala de 1 a 5 em que 1 significa inexistente e 5 significa muito importante/recorrente):

- outras associações de imigrantes 1 2 3 4 5
- participação formal em plataformas e/ou federações associativas de imigrantes 1 2 3 4 5
- ONG's e/ou outras entidades da sociedade civil 1 2 3 4 5
- Estado português 1 2 3 4 5

No campo dos direitos eleitorais em Portugal, a associação tem informado e mobilizado os **imigrantes** através de:

- Distribuição de folhetos
- Sessões comunitárias
- Atendimentos individuais
- Manifestações de rua
- Actividades de recenseamento eleitoral
- Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições
- Outro (s)

Especifique _____

Qual o relacionamento que a associação mantém com as estruturas de decisão política em Portugal no que toca aos direitos políticos e especificamente aos eleitorais? (classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco).

- Facilidade do contacto/Comunicação com a direcção do ACIDI 1 2 3 4 5
- Frequência do contacto/Comunicação com a direcção do ACIDI 1 2 3 4 5
- Reuniões/momentos de reflexão com o ACIDI 1 2 3 4 5
- Reuniões/momentos de reflexão entre as associações de imigrantes e o ACIDI 1 2 3 4 5

- Facilidade do contacto/Comunicação com o gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares 1 2 3 4 5
- Frequência do contacto/Comunicação com o gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares 1 2 3 4 5
- Participação da associação na definição de políticas públicas de imigração 1 2 3 4 5
- Participação da associação na implementação de políticas públicas de imigração 1 2 3 4 5

De acordo com o seu entendimento, classifique o contributo/papel das **associações de imigrantes** em colocar na agenda pública e política o tema dos direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal. Classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco. 1 2 3 4 5

Justifique _____

Em que instrumentos pensa que se pode alicerçar o debate e a pressão associativa sobre os direitos eleitorais dos **imigrantes** em Portugal (através do Conselho Consultivo para os Assuntos de Imigração; através de plataformas que reúnam várias associações; através da convergência e consensualização dos pontos prioritários entre associações; através do diálogo directo com os partidos políticos; através de formas de protesto, etc)?

Quais considera serem as prioridades/áreas estratégicas de intervenção no domínio dos direitos eleitorais (assinale os 3 mais relevantes)?

- Aumentar a participação nos actos eleitorais por parte dos imigrantes recenseados no país de origem
 - Aumentar a participação nos actos eleitorais por parte dos imigrantes recenseados no país de recepção
 - Aumentar o número de imigrantes recenseados no país de origem
 - Aumentar o número de imigrantes recenseados no país de recepção
 - Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições no país de origem
 - Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições no país de recepção
 - Alargar os direitos eleitorais da população nacional emigrada no país de origem
 - Eliminar o princípio da reciprocidade
 - Permitir o direito de voto nas eleições legislativas em Portugal
 - Permitir o direito de voto nas eleições presidenciais em Portugal
 - Permitir o direito de ser eleito nas eleições legislativas em Portugal
 - Permitir o direito de ser eleito nas eleições presidenciais em Portugal
 - Outro (s)
- Especifique _____
-

VI. Avaliação e projecção da política pública em matéria de direitos eleitorais dos imigrantes

Em seu entender, em Portugal, quais são os principais entraves/argumentos ao alargamento dos direitos eleitorais aos **imigrantes** (assinale os 3 mais relevantes)?

- Princípio da reciprocidade
- Percepção de que os **imigrantes** não têm o correcto conhecimento da realidade socioeconómica

- Percepção de que os **imigrantes** não têm interesse em participar politicamente
- Percepção de que os **imigrantes** são fiéis apenas aos interesses dos seus países de origem
- Percepção de que os **imigrantes** têm interesses diferentes dos nacionais
- Percepção de que a responsabilidade dos **imigrantes** é menor pelo facto de serem (potencialmente) residentes temporários
- Outro

Especifique

Qual a opinião da associação em relação à regra da reciprocidade?

- É uma medida altamente restritiva que limita excessivamente o acesso dos cidadãos **imigrantes** aos direitos eleitorais
- É uma regra que faz todo o sentido nas relações entre países, concordando que só os indivíduos de países com acordos bilaterais podem votar
- Outra

Especifique

Em seu entender, na política de imigração, qual a importância que tem sido concedida pelo Estado ao tema dos direitos eleitorais **dos imigrantes** em Portugal? Classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco. 1 2 3 45

Justifique

Como avalia a atuação dos sucessivos governos portugueses, no que diz respeito à **participação imigrante** na política nacional? Classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco. 1 2 3 45

Justifique

Em que sentido prevê, nos próximos anos, a evolução dos direitos eleitorais aos **imigrantes** (inalteração, restrição ou alargamento, em que níveis de eleições e com que critérios)?

Como caracteriza a sensibilidade da população portuguesa em relação à possibilidade dos **imigrantes** terem os seus direitos eleitorais alargados?

VII. Percepções em relação aos direitos eleitorais dos emigrantes portugueses e impacto da faceta de Portugal enquanto país de emigração na integração dos imigrantes em território nacional

Os **emigrantes portugueses**, ou seja, nacionais não residentes têm direitos eleitorais mais alargados (podem votar nas legislativas e presidenciais) do que os **imigrantes** residentes em Portugal. Concorda com esta ordem? Porque pensa que a lei segue este sentido? O que pensa sobre a possibilidade dos **portugueses emigrados** votarem nas eleições autárquicas?

Considera que o facto de Portugal ser um país de **emigração** tem contribuído para que os **imigrantes** sejam integrados (tanto ao nível das políticas como ao nível do acolhimento por parte da população)?

Considera que o facto de Portugal ser um país de **emigração** tem contribuído para que os imigrantes possam votar nas eleições autárquicas em Portugal (à luz do princípio da reciprocidade)?

Anexo 6 – Guião do Questionário “Visão das Associações de Emigrantes sobre os direitos eleitorais dos migrantes em Portugal”



IOM International Organization for Migration

I. Identificação do respondente

Nome da associação: _____

Nome do respondente: _____

Cargo: _____

Contacto (e-mail e telefone): _____

II. Caracterização da associação - as estruturas organizativas migrantes

Data da fundação da associação: _____

Número de profissionais contratados: _____

Número de voluntários: _____

% de receitas procedentes de apoios públicos: _____

Número de associados: _____

Nacionalidade(s) dos associados: _____

Âmbito de actuação (assinale os mais relevantes):

- Local
- Regional
- Nacional
- Transnacional (ligações com associações de outros países e ligações ao país de origem)

Auto-definição da associação (assinale as 2 categorias que melhor descrevem a organização)

- Clube desportivo
- Associação juvenil
- Organização de direitos humanos ou de cooperação humanitária
- Organização de caridade ou ajuda social
- Movimento de cariz político
- Associação cultural, musical, de dança, teatro
- Organização religiosa
- Associação de ou em defesa de um grupo nacional
- Associação de defesa dos imigrantes em geral

Objectivo principal:

Áreas de actuação (assinale a sua importância em termos de objectivos e actividades numa escala de 1 a 5 em que 1 significa inexistente e 5 significa muito importante/recorrente):

- Ensino/formação 1 2 3 4 5
- Saúde 1 2 3 4 5
- Serviços sociais 1 2 3 4 5
- Legalização 1 2 3 4 5
- Emprego 1 2 3 4 5

- Habitação □1 □2 □3 □4 □5
 - Justiça □1 □2 □3 □4 □5
 - Desporto □1 □2 □3 □4 □5
 - Cultura e Lazer □1 □2 □3 □4 □5
 - Discriminação, racismo e xenofobia □1 □2 □3 □4 □5
 - Defesa dos direitos de cidadania – direitos eleitorais no país de origem □1 □2 □3 □4 □5
 - Defesa dos direitos de cidadania – direitos eleitorais em Portugal □1 □2 □3 □4 □5
 - Outra (s) □1 □2 □3 □4 □5
- Especifique _____
-

III. Princípios no domínio da participação política (eleitoral)

A) Quanto ao **direito de voto no país de origem...**

A associação concorda com o direito de voto por parte da população **emigrante** nos **actos eleitorais em Portugal**? Sim Não

Justifique _____

A associação concorda com o direito de a população **emigrante** ser **eleita nos actos eleitorais em Portugal**?

Sim Não

Justifique _____

A associação defende activamente o direito de voto e de ser eleito por parte da população **emigrante** nos actos eleitorais em **Portugal**? Sim Não

A associação concorda com a impossibilidade de os **emigrantes** votarem nas **eleições autárquicas** e ou **referendos locais** em Portugal? Sim Não

Justifique (em que critérios basear esta possibilidade)

B) Quanto ao **direito de voto no país de recepção...**

A associação concorda com o direito de voto por parte da **população imigrante** nos actos eleitorais no **país de residência**? Sim Não

Justifique _____

A associação concorda com o direito de a **população imigrante** ser eleita nos actos eleitorais no **país de residência**?

Sim Não

Justifique _____

A associação defende activamente o direito de voto e de ser eleito por parte da **população imigrante** nos actos eleitorais no **país de residência**? Sim Não

Como caracteriza a sensibilidade da população do país onde reside em relação à possibilidade dos **imigrantes** terem os seus direitos eleitorais alargados?

IV. Avaliação da participação eleitoral efectiva dos **emigrantes**

Como avalia a participação política **emigrante** nas suas diversas formas? (por favor, utilize a seguinte escala: 1 – muito baixa; 2 – baixa; 3 – suficiente; 4 – alta; 5 - muito alta)

- Participação eleitoral nos **actos eleitorais de Portugal** (tendo por base aqueles que têm direito a votar)
 - **Presidenciais** □1 □2 □3 □4 □5
 - **Legislativas** □1 □2 □3 □4 □5
 - **Parlamento Europeu** □1 □2 □3 □4 □5
- Participação eleitoral nos **actos eleitorais do país de residência** (tendo por base aqueles que têm direito a votar)
 - **Presidenciais** □1 □2 □3 □4 □5
 - **Legislativas** □1 □2 □3 □4 □5
 - **Parlamento Europeu** □1 □2 □3 □4 □5
 - **Regionais/Locais** □1 □2 □3 □4 □5
- Participação associativa □1 □2 □3 □4 □5
- Participação política convencional (envolvida em partidos, exceptuando a eleitoral) □1 □2 □3 □4 □5
- Participação política não convencional (exemplo: blogs, redes sociais, manifestações) □1 □2 □3 □4 □5

Em termos gerais, os **emigrantes** participam mais nos actos eleitorais do país de residência do que nos relacionados com Portugal? Sim Não

Quais as razões para que tal aconteça?

Como explica a não participação eleitoral dos **emigrantes** que **têm direito a votar em Portugal** (tanto em termos de recenseamento como em termos de abstenção)?

- Desconhecimento do direito □
 - Desconhecimento dos partidos políticos □
 - Desinteresse/desafecção em relação à vida política em Portugal □
 - Descontentamento com o sistema político/de representação □
 - Descontentamento com os partidos políticos e/ou o governo □
 - Falta de identificação entre eleitores e eleitos □
 - Dificuldade de acesso aos direitos de voto a nível administrativo (burocracias, acesso...) □
 - Outro □
- Especifique
-

V. Actuação no domínio da participação política (eleitoral)

A associação defende activamente o alargamento dos direitos de voto e/ou de ser eleito por parte dos **emigrantes em Portugal**? Sim Não

Se sim, através de que formas de intervenção (assinale as 3 principais)?

- participação em organismos administrativos ou instituições públicas (p.ex. conselhos consultivos)
- audiências/articulação com o poder local
- audiências/articulação com o poder central
- audiências/articulação com os partidos políticos
- diálogo com os sindicatos
- manifestações públicas
- cartas/documentos para as estruturas de decisão política
- distribuição de folhetos
- conferências ou comunicados de imprensa
- distribuição de notas de informação
- petições
- boicotes
- participação em programas de rádio
- participação em programas de tv
- outra (s)

Especifique _____

Este trabalho de intervenção tem sido feito (sobretudo):

- de forma isolada
- em articulação com outras entidades

Este trabalho de intervenção tem sido feito em articulação com (assinale o grau de parceria numa escala de 1 a 5 em que 1 significa inexistente e 5 significa muito importante/recorrente):

- outras associações de emigrantes 1 2 3 4 5
- participação formal em plataformas e/ou federações associativas de emigrantes 1 2 3 4 5
- ONG's e/ou outras entidades da sociedade civil 1 2 3 4 5
- Estado português 1 2 3 4 5

No campo dos direitos eleitorais em Portugal, a associação tem informado e mobilizado os emigrantes através de:

- Distribuição de folhetos
- Sessões comunitárias
- Atendimentos individuais
- Manifestações de rua
- Actividades de recenseamento eleitoral
- Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições
- Outro (s)

Especifique _____

Qual o relacionamento que a associação mantém com as estruturas de decisão política em Portugal no que toca aos direitos políticos e especificamente aos eleitorais? (classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco).

- Facilidade do contacto/Comunicação com a direcção da DGACCP □1 □2 □3 □4 □5
- Frequência do contacto/Comunicação com a direcção da DGACCP □1 □2 □3 □4 □5
- Reuniões/momentos de reflexão com a DGACCP □1 □2 □3 □4 □5
- Reuniões/momentos de reflexão entre as assoc. de emigrantes e a DGACCP □1 □2 □3 □4 □5
- Reuniões/momentos de reflexão entre as associações de emigrantes e o Conselho das Comunidades Portuguesas □1 □2 □3 □4 □5
- Facilidade do contacto/Comunicação com o gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas □1 □2 □3 □4 □5
- Frequência do contacto/Comunicação com o gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas □1 □2 □3 □4 □5
- Participação da associação na definição de políticas públicas de emigração □1 □2 □3 □4 □5
- Participação da associação na implementação de políticas públicas de emigração □1 □2 □3 □4 □5

De acordo com o seu entendimento, classifique o contributo/papel das **associações de emigrantes** em colocar na agenda pública e política o tema dos direitos eleitorais dos **emigrantes** em Portugal. Classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco.

□1 □2 □3 □4 □5

Justifique _____

Em que instrumentos pensa que se pode alicerçar o debate e a pressão associativa sobre os direitos eleitorais dos **emigrantes** em Portugal (através do Conselho das Comunidades Portuguesas; através de plataformas que reúnam várias associações; através da convergência e consensualização dos pontos prioritários entre associações; através do diálogo directo com os partidos políticos; através de formas de protesto, etc)?

Quais considera serem as prioridades/áreas estratégicas de intervenção no domínio dos direitos eleitorais?

- Aumentar a participação nos actos eleitorais por parte dos emigrantes recenseados no país de origem □
- Aumentar a participação nos actos eleitorais por parte dos imigrantes recenseados no país de recepção □
- Aumentar o número de emigrantes recenseados no país de origem □
- Aumentar o número de imigrantes recenseados no país de recepção □
- Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições no país de origem □
- Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições no país de recepção □
- Alargar os direitos eleitorais da população nacional emigrada no país de origem □
- Eliminar o princípio da reciprocidade □
- Permitir o direito de voto nas eleições autárquicas em Portugal □
- Permitir o direito de ser eleito nas eleições autárquicas em Portugal □
- Permitir o direito de os descendentes de portugueses não nascidos em Portugal serem eleitos nas eleições presidenciais em Portugal □
- Outro (s) □

Especifique _____

VI. Avaliação e projecção da política pública em matéria de direitos eleitorais dos **emigrantes**

Em seu entender, em Portugal, quais são os principais entraves/argumentos ao alargamento dos direitos eleitorais aos **emigrantes** (nomeadamente nas autárquicas)?

- Percepção de que os emigrantes não têm o correcto conhecimento da realidade socioeconómica
- Percepção de que os emigrantes não têm interesse em participar politicamente
- Percepção de que os emigrantes são fiéis apenas aos interesses dos seus países de residência
- Percepção de que os emigrantes têm interesses diferentes dos nacionais residentes
- Percepção de que a responsabilidade dos emigrantes é menor pelo facto de não serem residentes

- Outro

Especifique

Qual a opinião da associação em relação à regra da reciprocidade? Classifique tendo por base a escala de 1 a 5, em que 1 significa discordo totalmente e 5 concordo totalmente.

- É uma medida altamente restritiva que limita excessivamente o acesso dos cidadãos aos direitos eleitorais 1 2 3 4 5
- É uma regra que faz todo o sentido nas relações entre países, concordando que só os indivíduos de países com acordos bilaterais podem votar 1 2 3 4 5

Justifique

Em seu entender, na política de **emigração**, qual a importância que tem sido concedida pelo Estado ao tema dos direitos eleitorais dos emigrantes em Portugal? Classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco.

1 2 3 4 5

Justifique

Como avalia a atuação dos sucessivos governos portugueses, no que diz respeito à participação **emigrante** na política nacional? Classifique tendo por base a seguinte escala: 1 – muito insuficiente; 2 – insuficiente; 3 – suficiente; 4 – bom; 5; muito bom. Em caso de não resposta ou não conhecimento, por favor, deixe em branco. 1 2 3 4 5

Justifique

Em que sentido prevê, nos próximos anos, a evolução dos direitos eleitorais aos **emigrantes** (inalteração, restrição ou alargamento, em que níveis de eleições e com que critérios)?

Como caracteriza a sensibilidade da população portuguesa em relação à possibilidade dos **emigrantes** terem os seus direitos eleitorais alargados?

VII. Percepções em relação aos direitos eleitorais dos **imigrantes** em Portugal

Os **imigrantes** em Portugal têm direitos eleitorais restritos (podem votar nas autárquicas se houver reciprocidade e nas legislativas e presidenciais no caso dos brasileiros com estatuto de igualdade de direitos políticos). Face a esta evidência, podemos considerar que os emigrantes têm direitos eleitorais mais alargados do que os imigrantes residentes em Portugal. Concorda com esta ordem? Porque pensa que a lei segue este sentido? O que pensa sobre a possibilidade de os imigrantes em Portugal votarem nos diferentes actos eleitorais?

Considera que o facto de Portugal ser um país de emigração tem contribuído para que os **imigrantes** sejam integrados (tanto ao nível das políticas como ao nível do acolhimento por parte da população)?

Considera que o facto de Portugal ser um país de emigração tem contribuído para que os **imigrantes** possam votar nas eleições autárquicas em Portugal (à luz do princípio da reciprocidade)?

Anexo 7: Tabela-resumo da visão das Associações de Imigrantes sobre os Direitos eleitorais dos Migrantes em Portugal

	Ass. Amizade	Ass. Caboverdeana de Lisboa	ALCC	Casa do Brasil	
Estrutura organizativa	Auto-definição da associação	Associação de caridade e ajuda social e Cultural, musical, de dança, teatro	Organização de direitos humanos ou de cooperação humanitária e Cultural, musical, de dança, teatro	Associação de defesa dos imigrantes em geral	Associação cultural e de defesa dos imigrantes em geral
	Principais objetivos	Inclusão da população imigrante e integração da 2ª geração	Integração da comunidade caboverdeana em Portugal	Apoiar os imigrantes de língua portuguesa, em Portugal	Integração, apoio e papel de interlocução para a defesa dos direitos dos migrantes
	Áreas de actuação	Ensino/Formação;Saúde; Serviços sociais; Legalização; Emprego; Habitação; Justiça; Desporto; Cultura e Lazer; Discriminação, racismo e xenofobia	Ensino/Formação; Serviços Sociais; Legalização; Emprego;Justiça; Desporto; Defesa dos direitos de cidadania (direitos eleitorais no país de origem)	Ensino/Formação; Saúde; Serviços sociais; Legalização; Discriminação, racismo e xenofobia bem como a defesa dos direitos de cidadania em geral	Saúde; Serviços sociais; Legalização; Emprego; Justiça; Desporto; Cultura e Lazer; Defesa dos direitos de cidadania em geral

	Ass. Amizade	Ass. Caboverdeana de Lisboa	ALCC	Casa do Brasil
Direito ao voto no país de origem	Sim	Sim	Sim	Sim
Direito de ser eleito no país de origem	Não	Sim	Sim	Sim
Defende activamente o direito ou voto e/ou ser eleito	Não	Sim	Sim	Sim
Principais reivindicações	Garantir representação dos emigrantes no Parlamento e Permitir o direito de voto à população emigrada nas eleições presidenciais	Permitir o direito de voto à população emigrada nas eleições legislativas;Garantir a representação dos emigrantes no parlamento e Permitir o direito de a população emigrada ser eleita nas eleições autárquicas	Garantir representação dos emigrantes no Parlamento	Permitir o direito de voto à população emigrada nas eleições legislativas; Garantir a representação dos emigrantes no parlamento e Permitir o direito de a população emigrada ser eleita nas eleições legislativas
Possibilidade de voto nas Eleições autárquicas	Sim	Sim	Sim	Sim
Possibilidade de voto nas Eleições legislativas	Sim	Sim	Sim	Sim
Possibilidade de voto nas Eleições presidenciais	Sim	Sim	Sim	Sim
Possibilidade de ser eleito nas Eleições autárquicas	Sim	Sim	Sim	Sim
Possibilidade de ser eleito nas Eleições legislativas	Sim	Sim	Sim	Sim
Possibilidade de ser eleito nas Eleições presidenciais	Não	Não	Não	Sim

Princípios no domínio da participação política (eleitoral) - Direitos de sufrágio dos emigrantes

Princípios no domínio da participação política (eleitoral) - Direitos de sufrágio dos imigrantes	Possibilidade de voto nas Eleições autárquicas	Sim	Sim	Sim	Sim
	Possibilidade de voto nas Eleições legislativas	Sim	Sim	Sim	Sim
	Possibilidade de voto nas Eleições presidenciais	Sim	Sim	Sim	Sim
	Possibilidade de ser eleito nas Eleições autárquicas	Sim	Sim	Sim	Sim
	Possibilidade de ser eleito nas Eleições legislativas	Sim	Sim	Sim	Sim
	Possibilidade de ser eleito nas Eleições presidenciais	Não	Não	Não	Sim
Avaliação da participação eleitoral dos imigrantes	Participação política convencional	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
	Participação política não convencional	Alta	Baixa	Suficiente	Suficiente
	Razões para a não participação	Desconhecimento dos partidos políticos; Desinteresse/Desafectação em relação à vida política em Portugal e descontentamento com os partidos políticos e/ou governo	Desconhecimento dos partidos políticos; Desinteresse/Desafectação em relação à vida política em Portugal e falta de identificação entre eleitores e eleitos	Desconhecimento do direito e Desinteresse/Desafectação em relação à vida política em Portugal	Desconhecimento do direito; falta de identificação entre eleitores e eleitos e a dificuldade de acesso aos direitos de voto a nível administrativo

		Ass. Amizade	Ass. Caboverdeana de Lisboa	ALCC	Casa do Brasil
Actuação no domínio da participação política (eleitoral) dos imigrantes	Defende activamente o direito ou voto e/ou ser eleito	Não	Sim através de audiências/articulação com o poder local e com os partidos políticos e do diálogo com os sindicatos	Sim através da participação em organismos administrativos ou instituições públicas bem como através de audiências/ articulação com o poder local	Sim através das manifestações públicas, de conferências e distribuição de notas de informação
	Formas de intervenção	Principalmente em articulação com outras associações de imigrantes e através de sessões comunitárias	Principalmente em participação formal em plataformas e/ou federações associativas de imigrantes através de sessões comunitárias, de actividades de recenseamento eleitoral e do apoio à candidatura de dirigentes associativos	Apesar de não ser de forma recorrente, passam pela participação formal em plataformas e/ou federações associativas de imigrantes e em articulação com o Estado português através de atendimentos individuais	Principalmente em articulação com outras associações de imigrantes e através da distribuição de folhetos, sessões comunitárias, atendimentos individuais e manifestações de rua
	Relacionamento com estruturas de decisão	Bom relacionamento com o ACIDI e relacionamento menos recorrente com outras entidades governamentais	Relacionamento suficiente com o ACIDI e muito insuficiente com outras entidades governamentais	Bom relacionamento com o ACIDI e relacionamento recorrente com outras entidades governamentais	Bom relacionamento com o ACIDI e relacionamento bom com outras entidades governamentais
	Contributo das associações para colocar o tema na agenda pública e política	Muito bom e pode ser feito através de plataformas que reúnem várias associações e com o diálogo directo com os partidos	Bom e com projectos neste âmbito	Insuficiente, no entanto têm um papel fundamental para combater o desconhecimento destes direitos e de despertar o interesse dos imigrantes	Muito bom

Áreas estratégicas de intervenção

Aumentar a participação nos actos eleitorais por parte dos imigrantes recenseados no país de recepção; Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições do país de recepção e Permitir o direito ao voto nas eleições legislativas em Portugal

Aumentar o número de imigrantes recenseados no país de recepção; Apoio à candidatura de dirigentes associativos nas eleições no país de recepção e eliminar o princípio da reciprocidade

Aumentar o número de imigrantes recenseados no país de recepção; Aumentar a participação nos actos eleitorais por parte dos imigrantes recenseados no país de recepção; Eliminar o princípio da reciprocidade e permitir o direito de voto nas eleições legislativas e presidenciais em Portugal

Alargar os direitos eleitorais da população nacional emigrada no país de origem; Eliminar o princípio da reciprocidade e permitir o direito de voto nas eleições legislativas em Portugal

	Ass. Amizade	Ass. Caboverdeana de Lisboa	ALCC	Casa do Brasil
Avaliação e projecção da política pública em matéria de direitos eleitorais dos imigrantes				
Entraves ao alargamento dos direitos eleitorais	Percepção de terceiros de que os imigrantes não têm um conhecimento real e correcto da realidade socioeconómico, de que os imigrantes não têm interesse em participar politicamente e que a responsabilidade dos imigrantes é menor pelo facto de serem (potencialmente) residentes temporários	Princípio da reciprocidade; Percepção de terceiros de que os imigrantes não têm um conhecimento real e correcto da realidade socioeconómico e de que os imigrantes não têm interesse em participar politicamente	Princípio da reciprocidade e percepção de terceiros de que os imigrantes não têm interesse em participar politicamente	Princípio da reciprocidade e percepção de terceiros de que a responsabilidade dos imigrantes é menor pelo facto de serem (potencialmente) residentes temporários
Princípio da reciprocidade	NR	Medida altamente restritiva que limita excessivamente o acesso dos cidadãos imigrantes aos direitos eleitorais	Medida altamente restritiva que limita excessivamente o acesso dos cidadãos imigrantes aos direitos eleitorais	Medida altamente restritiva que limita excessivamente o acesso dos cidadãos imigrantes aos direitos eleitorais
Importância atribuída pelo Estado	Suficiente, apesar das últimas alterações à Lei de Estrangeiros levarem a uma postura mais restritiva em relação à regulamentação da população imigrante em Portugal	Muito insuficiente porque não existe uma real vontade política para agendar esta discussão	Muito insuficiente	Suficiente, apesar de não darem passos concretos para a eliminação do princípio da reciprocidade
Actuação dos governos	Suficiente, não tendo muita expressão em nenhum dos governos até à data	Muito insuficiente, tendo em consideração que a constituição das listas candidatas e que é quase exclusiva aos nacionais	Muito insuficiente porque não existe um interesse efectivo para que exista uma maior participação dos imigrantes	Suficiente
Previsão da evolução no campo dos direitos eleitorais	No sentido do alargamento e da projecção do papel dos imigrantes de 2ª geração	Muito trabalho por parte das associações neste sentido	Possível alargamento dos direitos eleitorais	Deveria ser considerada uma área prioritária e é inevitável a ampliação dos mesmos
Sensibilidade da população portuguesa em relação à possibilidade de alargamento dos direitos dos imigrantes	Tendo em conta que a população acolheu os contingentes de imigrantes não deve fazer confusão que estes participem nas decisões políticas	Muito trabalho a fazer no campo da sensibilização da população portuguesa, neste sentido	Positiva, uma vez que, tentam viver plenamente em democracia	Portugal compreende a realidade dos seus emigrantes e, por isso é suposto que compreenda a dos imigrantes

	Ass. Amizade	Ass. Caboverdeana de Lisboa	ALCC	Casa do Brasil
Concordância em relação ao facto de os emigrantes têm mais direitos eleitorais do que os imigrantes	Sim, até ao presente, uma vez que os emigrantes tinham conhecimento da língua, cultura e política portuguesas, o que não acontecia com os imigrantes dos países de Leste. Neste momento, com períodos de residência longos os imigrantes já são conhecedores da realidade e merecedores do direito de tomarem voz activa na decisão política do país.	Sim, faz todo o sentido e consolida o espírito e sentimento de pertença dos emigrantes em relação a Portugal	NR directamente mas defendem que a participação dos emigrantes a nível nacional é fundamental.	Sim mas o patamar deve ser o da participação dos imigrantes também
Possibilidade de voto dos portugueses emigrados nas eleições autárquicas	NR	Como estas têm por base a proximidade entre eleitos e eleitores, a atribuição do direito de voto aos emigrantes poderá contribuir para uma maior proximidade entre estes e o poder local, trazendo vantagens visíveis	NR directamente mas acredita que a participação dos emigrantes a nível local seria diminuta	Parece fazer mais sentido que votem os que residem no local.
O facto de Portugal ser um país de emigração contribui para que os imigrantes sejam integrados	Sim	NR	Sim	Sim
O facto de Portugal ser um país de emigração tem contribuído para que os imigrantes possam votar nas eleições autárquicas em Portugal (à luz do princípio da reciprocidade)	Sim	Não	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria com base nos questionários “Visão das Associações de Imigrantes sobre os direitos eleitorais dos migrantes em Portugal” respondidos.