



**Migrantes e Residentes de
Origem Lusófona em Portugal
– Evolução do sistema
político-jurídico de direitos
de cidadania***

Isabel Estrada Carvalhais

RESUMO¹:

Este texto debruça-se sobre a análise das principais respostas políticas que em Portugal têm sido avançadas no que respeita à integração de comunidades migrantes e de minorias étnicas. Este objectivo de análise integra por sua vez um outro muito mais vasto: entender como a cidadania portuguesa produz as suas (in)compatibilidades com a emergência de discursos de pós-nacionalidade.

PALAVRAS-CHAVE:

Cidadania; migrantes; lusófono; direitos sociais e políticos.

Introdução

Este texto organiza-se em torno de dois propósitos. O primeiro visa o levantamento, ainda que não exaustivo, dos mecanismos legais que têm surgido em Portugal como respostas políticas à necessidade, quer de instituir uma política de integração bem organizada, coesa e contemporânea das exigências internacionais (desde logo europeias) em matéria de integração de comunidades migrantes; quer de criar uma política de anti-discriminação que resulte na efectiva integração social de minorias étnicas independentemente do seu vínculo nacional ao país. Embora, a bem do rigor científico, a discriminação racial não possa ser directamente associada à migração, esta detém um impacto significativo sobre as populações de imigrantes e de origem migrante e daí a nossa leitura no sentido da sua apreciação enquanto instrumentos de uma política de integração. De facto, nenhuma política de integração – como parte (embora questionável) de uma mudança paradigmática rumo à adopção de uma lógica pós-nacional na gestão da cidadania – poderá ser eficazmente melhorada sem a existência de um forte compromisso dos estados e das sociedades civis no combate à discriminação racial e à xenofobia. A primeira parte do texto centra-se pois sobre este pilar fundamental de qualquer política de integração, mais especificamente sobre as disposições legais e institucionais que foram criados em Portugal, nos últimos anos, em matéria de integração de comunidades migrantes e de anti-discriminação de minorias étnicas.

Na segunda parte, o texto analisa outros instrumentos cuja implementação visa tornar a cidadania mais inclusiva desde logo ao nível político, desafiando assim as tradicionais restrições impostas pelo paradigma nacional da cidadania.

Enquadramento legal dos direitos

Na esfera normativa, tanto os migrantes como as minorias étnicas em Portugal, encontram-se protegidos por uma série de normas deveras completas e abrangentes, tal como a seguir se demonstra, e que colocam o país no topo de qualquer *ranking* mundial em matéria de salvaguarda de direitos fundamentais.

a) A Constituição

Adoptada em 1976, durante o período pós-revolucionário e revista em diversas ocasiões, a última das quais em 2005, a Constituição postula no artigo 15º (1) que ‘os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.’

Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição (como está disposto no artigo 12º (1), algo que está em plena harmonia com o artigo 16º (2), que afirma:

‘Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.’ (Canotilho e Moreira, 2003: 17).

Parece óbvio que os direitos fundamentais pertencem, necessariamente, tanto a nacionais como não-nacionais residentes em território português. O artigo 13º (2) também está imbuído do mesmo espírito:

‘Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual’.

Por outro lado, o artigo 46º (4), proíbe a existência de organizações fascistas ou racistas. Esta norma parece apenas indirectamente relacionada com residentes não-nacionais, mas é de facto de grande relevância pois os não-nacionais tendem a ser mais vulneráveis ao racismo e a atitudes xenófobas, e estas tendem por seu turno a ser particularmente instigadas por movimentos fascistas.

O Tribunal Constitucional pode declarar qualquer organização fascista como ilegal, ao abrigo da ordem constitucional, assim como da Lei 64/78. Se essa mesma lei tem aplicações específicas para organizações fascistas e indirectas para as suas atitudes e doutrinas fascistas, o artigo 240º do Código Penal vai mais além, declarando que a criação de qualquer organização racista é punível, bem como a participação nas suas actividades ou fornecimento de qualquer tipo de apoio.

Os direitos humanos estão também protegidos pelo artigo 239º do Código Penal, que define e proíbe o genocídio, o incitamento e conspiração para o cometer, enquanto que o artigo 240º pune a discriminação em matéria de raça ou religião.² Ao abrigo do artigo 132º, nº2, parágrafo e) do Código Penal sobre o homicídio, e do artigo 146º, nº 2, sobre crimes contra a integridade física, qualquer motivo racial, religioso ou político que leve ao assassinato ou a ofensas físicas graves são agravantes para penas mais pesadas.

b) O Código Civil

No Código Civil, o artigo 483º alude à possibilidade das vítimas de discriminação invocarem a responsabilidade civil do prevaricador e a responsabilidade pelos danos causados. De acordo com a CERI, esta regra nunca foi antes aplicada num contexto de discriminação racial (2002, 33: 5-6), voltando novamente a sublinhar no terceiro relatório (2007) a inexistência de qualquer registo quanto a indemnizações atribuídas a vítimas de casos de discriminação racial pelos tribunais civis (2007: 11).

c) O Código do Trabalho

Segundo a revisão de 2003 do Código do Trabalho, e em conformidade com a lei 99/2003, o artigo 23º proíbe quaisquer formas de discriminação no mercado de trabalho, incluindo as de foro racial ou étnico, obedecendo assim à Directiva Europeia 43/2000EC, sobre a igualdade de tratamento de pessoas, assim como estabelecido na 78/2000EC, que visa o enquadramento geral para a igualdade de tratamento no mercado de trabalho.

d) Convenções internacionais fundamentais

Desde o início da sua democratização que Portugal tem vindo a subscrever um importante conjunto de convenções internacionais reconhecidas como basilares na sustentação do Regime Internacional de Direitos Humanos. Entre elas conta-se a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, aprovada para ratificação pela Lei 65/78; a Carta Social Europeia (ao abrigo da Resolução 21/91 da Assembleia), cuja versão revista foi ratificada em 2001, tendo entrado em vigor em 2002; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ao abrigo da Lei 29/78); o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (ao abrigo da Lei 45/78); a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ao abrigo da Lei 7/82); e a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (aprovada para ratificação pela Resolução 19/2000 e ratificada em 2001).

Não obstante este extenso leque, aguarda-se ainda a assinatura e ratificação urgentes da Convenção sobre a Participação de Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local, e da Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, conforme recomendado no segundo (2002) e terceiro relatórios sobre Portugal elaborados pela da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (Relatório CERI, 2007: 7).

De notar também que Portugal ainda não aderiu ao Protocolo 12 da Comissão Europeia dos Direitos Humanos, aberta à assinatura e ratificação no ano 2000.

Este protocolo estabelece o direito à não-discriminação e possibilita ao indivíduo apresentar uma queixa no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos contra um Estado (que aderiu ao protocolo) com base na discriminação imputável ao mesmo.

e) Leis Ordinárias

As leis ordinárias que seguida se apresentam, visam em suma promover o bem-estar social, económico e cultural dos imigrantes e dos residentes não-nacionais. Entre as que avaliamos como mais relevantes destacam-se as cinco que de seguida expomos.

Começamos pela Lei 105/2001 que estabelece o estatuto social do ‘mediador sociocultural’. Ciente das dificuldades que os grupos minoritários enfrentam nas sociedades que os acolhem, o legislador criou esta figura, cuja tarefa principal é cooperar ‘para a integração de imigrantes e minorias étnicas, visando o fortalecimento do diálogo inter-cultural e da coesão cultural’ (artigo 1º), através de protocolos que podem ser celebrados entre o Estado e as autarquias locais, associações, cooperativas ou empresas que sejam constituídas por pessoas pertencentes a grupos étnicos ou migrantes. As principais esferas de acção do *mediador sociocultural* são as escolas, a segurança social e as instituições de saúde, o SEF (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras), o Instituto de Reinserção Social, os municípios e, claro, todos os organismos públicos onde a sua presença se venha a comprovar útil na promoção do diálogo sociocultural.

Em segundo lugar destaca-se o Despacho 25.360/2001 que regulamenta o acesso de não-nacionais ao Serviço Nacional de Saúde. Considerando a aquiescência declarada ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, à Organização Internacional do Trabalho e às convenções do Conselho da Europa sobre esta matéria, e de acordo com o artigo 16º(2) da Constituição, o legislador deseja assegurar que o Sistema Nacional de Saúde abranja também os imigrantes legais, seja qual for a sua modalidade de estadia, ou simplesmente com um contrato legal de trabalho, em total acordo com a igualdade de tratamento prevista no artigo 64.1, da Constituição: ‘Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover.’ Seguindo também o espírito da Constituição nesta consideração, os filhos de imigrantes ilegais também foram contemplados com o acesso à saúde e ao sistema de educação (pré escolar e escolar incluído), pelo *Decreto-Lei* 67/2004.

Em terceiro, destaca-se a Lei 134/99 também conhecida como Lei Anti-racismo (regulada pelo *Decreto-Lei* 111/2000), a qual define os temas em que se proíbem

quaisquer tipos de discriminação com base na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica (artigo 3º). O artigo 4º postula detalhadamente um conjunto de práticas discriminatórias, nomeadamente no acesso ao trabalho, produtos e serviços, serviços do Estado, saúde e educação; bem como no desempenho de actividades económicas. Actos e omissões por parte de qualquer funcionário ou oficial sob administração directa ou indirecta do Estado, autoridades locais, ou regiões autónomas da Madeira e dos Açores, que possam ser considerados de natureza discriminatória, devem também ser banidos. Tais actos incluem a produção de documentos públicos oficiais que constituam uma ameaça, insulto ou difamação de um grupo de pessoas com base na discriminação racial. O regime de sanções (art. 9) assume principalmente a forma de coimas, que podem ir de um a cinco vezes o valor máximo do salário mínimo nacional por mês, no caso de uma pessoa singular, não o/a isentando de outras sanções que possam ser aplicadas em cada caso.

Em quarto surge a Lei 18/2004 que veio melhorar o espírito da Lei 134/99 ao transpor para o enquadramento legal nacional a Directiva 43/2000/EC sobre o princípio da igualdade no tratamento de pessoas, independentemente da raça ou origem étnica, quer no sector privado ou público, especialmente em áreas como a protecção social, os benefícios sociais, a educação, o acesso a bens e serviços e a contratos de trabalho. Esta lei também estabelece que as associações dedicadas à protecção dos Direitos Humanos possam representar vítimas em processos legais com o seu consentimento.

Finalmente, a Lei 20/96 permite por sua vez que associações de imigrantes, organizações para a protecção de direitos humanos ou associações anti-racistas possam constituir-se como assistentes legais de uma vítima em processos penais motivados por discriminação racial/étnica, salvo oposição expressa do ofendido.

Estes cinco exemplos legislativos fazem prova em nosso entender, da existência de um compromisso sério em Portugal tanto com a necessidade de salvaguardar os direitos dos estrangeiros e das minorias étnicas, como de responder às exigências dos padrões legais internacionais existentes sobre estas matérias.

Contudo, estes exemplos indicam também que a realidade no terreno é bastante mais complexa, chegando ao ponto de precisar de “incentivos” normativos para que as melhores práticas sociais no que toca a comportamentos não-discriminatórios prevaleçam. Na realidade, há uma grande clivagem entre o mundo formal dos desígnios legais e o mundo material das práticas diárias – um problema visto

por muitos actores políticos como sendo sério, persistente (Carvalhais, 2007a) e perturbador para a qualidade das relações sociais.

Em 2002, o relatório do CERI realçava a necessidade das autoridades portuguesas serem mais eficientes na aplicação da legislação existente, enquanto que em 2007, a recomendação mais forte do CERI se dirigia para a necessidade de treino/formação das autoridades (juízes, polícia, advogados...) no sentido de se tornarem mais sensíveis no que toca a assuntos de discriminação racial e étnica. Na verdade, uma das razões para a baixa percentagem de casos levados a tribunal relacionados com discriminação racial e/ou étnica parece estar na falta de sensibilidade das autoridades para reconhecer práticas raciais (como, por exemplo, a ofensa verbal), como sendo suficientemente sérias para serem tratadas como actos de discriminação.

Arquitectura Institucional

No que toca ao enquadramento institucional nacional e local que contribui activamente para a implementação desta e de outra legislação relevante, queria realçar alguns dos actores principais que se destacam na esfera pública nacional:

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI

O Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) nasceu como ACIME (Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas), ao abrigo do *Decreto-Lei 3-A/96*, durante o governo socialista de António Guterres, num contexto de uma progressiva consciencialização sobre a realidade imigrante e multi-étnica do país. Foi posteriormente reestruturado pelo *Decreto-Lei 251/2002* e reorganizado pelo *Decreto-Lei 27/2005*.

A criação do ACIME, agora ACIDI, parece reflectir a emergência de uma nova sensibilidade política em Portugal quanto ao importante papel que um órgão de vocação coordenadora pode ter na criação de melhores práticas de cidadania entre e para com os residentes não-nacionais, bem como no fortalecimento da sua relação com as estruturas administrativas públicas e governamentais. Na verdade, o ACIDI tem-se tornado progressivamente num actor de relevo, chamando a si o papel de mediador entre o Estado e as comunidades imigrantes e as minorias étnicas.

A criação do ACIME em 1996 foi também o reconhecimento institucional de que alguma coisa tinha mudado na atitude dos residentes não-nacionais em relação à

esfera pública. Uma atitude que se foi tornando progressivamente mais empenhada e activa na sua luta pelos direitos de cidadania. Este reconhecimento institucional chegou também sob a forma da aceitação legal das associações imigrantes enquanto actores políticos, pela Lei 115/99 - subseqüentemente regulada pelo *Decreto-Lei 75/2000* que estabelece o apoio financeiro e técnico do Estado às associações de minorias étnicas e imigrantes.

Embora não possamos dizer com exactidão quantas associações de imigrantes se tornaram mais interactivas com outros actores políticos, e mais comprometidas com formas organizadas de discussão pública e mais empenhadas na criação de estratégias de coordenação de esforços, estudos anteriormente realizados revelam que a maioria das associações com que trabalhamos, partilha uma ideia comum: tornaram-se muito mais activas e interactivas politicamente em anos mais recentes, do que nos anos noventa ou antes (Carvalhais, 2007a).

Em 2007, o Decreto-Lei 167/2007 transformou a ACIDI num instituto público, numa tentativa de alcançar os objectivos de “racionalização estrutural” do Estado, estabelecida pelo *Decreto-Lei 202/2006*. O ACIDI é agora um instituto público com autonomia administrativa (artigo 1, n.º 2) reunindo atribuições anteriormente dispersas por diversos organismos: o ACIME, o Entreculturas, o secretariado do Programa Escolhas e a Missão para o Diálogo entre Religiões.

b) COCAI e CICDR

O papel do ACIDI vê-se na prática reforçado pelo COCAI (Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, criado pelo *Decreto-Lei 39/98*, subseqüentemente revisto em 2002 pelo *Decreto-Lei 251/02* e reorganizado sob o artigo 6.º do *Decreto-Lei 167/2007*) e pela CICDR (Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, criada pela Lei 134/99, artigo 5.º, e reorganizada pelo artigo 7.º do *Decreto-Lei 167/2007*). De notar que com a Lei 18/2004 – uma lei já mencionada anteriormente neste texto como responsável por trazer para a ordem legal interna a Directiva 2000/43/EC conhecida como ‘Directiva Raça’ – a CICDR assistiu ao reforço do seu papel de órgão especializado na luta contra a discriminação e a xenofobia.

Assim, este órgão tem sido responsável, entre outras tarefas, por elaborar estudos visando uma melhor compreensão dos problemas raciais e a orientação de novas iniciativas legislativas para prevenção de práticas discriminatórias. Quer o COCAI, quer a CIDR trabalham preferencialmente em fóruns de discussão onde associa-

ções de imigrantes, organizações de direitos humanos, sindicatos, patronato, governo, entre outros actores, contribuem activamente para a definição de políticas dirigidas para a criação de um ambiente social e cultural não discriminatório.

c) Sistema Nacional de Apoio ao Imigrante

Em 2003, o antigo ACIME lançou a implementação de um sistema nacional maioritariamente dedicado a acolher e a ajudar o processo de fixação dos recém-chegados. Este sistema é composto por dois centros nacionais de apoio ao imigrante, integrados no ACIDI, localizados em Lisboa e Porto. São eles o CNAI (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante) e os centros locais (CLAI) que em conjunto se dedicam ao apoio aos imigrantes em áreas tão sensíveis como o aconselhamento jurídico, a formação profissional, o aconselhamento sobre habitação, saúde, direitos de cidadania, etc. Os centros locais são particularmente relevantes porque trabalham na base de uma relação articulada entre as associações de imigrantes, as organizações não-governamentais, as paróquias, as organizações sem fins lucrativos e o ACIDI. A aposta parece recair maioritariamente sobre a melhoria dos níveis de informação dos imigrantes. Por essa ordem, o sistema é também reforçado na sua acção por um sistema de informação nacional que integra informação online, uma linha telefónica SOS, o programa de televisão “Nós” e por um número vasto de gabinetes técnicos dedicados ao apoio aos imigrantes e às minorias étnicas em diversos assuntos: Gabinete de Apoio ao Reagrupamento Familiar; Gabinete de Apoio Social; Gabinete de Apoio ao Emprego; Gabinete de Apoio à Habitação; Gabinete de Apoio ao Imigrante Consumidor; Gabinete de Apoio à Qualificação; Gabinete de Apoio Jurídico.

Deve-se mencionar também a relevância do Observatório da Imigração, definido como uma “unidade informal” do ACIDI, pela quantidade de relatórios e estudos de alta qualidade que produz e pelo apoio que indirectamente presta à melhoria das práticas e políticas de integração.

d) O “Ombudsman” português

O *modus operandi* do Provedor de Justiça – elemento central na promoção dos interesses e liberdades fundamentais de todos os cidadãos – é procurar, através de meios menos formais e burocráticos, diferentes maneiras de as autoridades locais exercerem os seus deveres e poderes em total conformidade com a Lei e os Direitos Humanos. É neste contexto que os cidadãos, quer sejam nacionais ou não-nacionais, podem recorrer a este órgão nas situações em que considerem que as

autoridades possam ter cometido formas de discriminação, seja por via de acções, seja por via de omissões. Sem que possua um poder juridicamente vinculativo, o *Provedor da Justiça* é todavia uma figura respeitável dentro da opinião pública e na esfera política capaz de conduzir inspecções sem aviso prévio (bem como audiências e investigações) em qualquer departamento governamental.

e) UAVIDRE – Unidade de Apoio à Vítima Imigrante e de Discriminação Racial ou Étnica

Esta é a unidade de apoio à vítima imigrante e à vítima de discriminação racial ou étnica. Projecto financiado pelo ACIDI, foi criada em Novembro de 2004 com o objectivo de proporcionar às vítimas de discriminação apoio jurídico, psicológico e social, gratuitos.

Todos estes instrumentos e dispositivos legais tiveram, certamente, um peso considerável na avaliação feita pelas Nações Unidas e recentemente publicada no seu Relatório de Desenvolvimento Humano, de 2009,

‘Ultrapassando barreiras: Mobilidade e Desenvolvimento Humano’. Este relatório coloca Portugal no topo de um *ranking* internacional, pelas suas exímias práticas de integração:

‘(...) Portugal tem a maior pontuação [em direitos e prestação de serviços aos migrantes internacionais] ao mesmo tempo que apresenta uma quota de 7 por cento de imigrantes.’ (PNUD, 2009: 38)

Aprofundando e ampliando a linguagem pós-nacional da cidadania

No contexto da política portuguesa, a leitura sequencial e fragmentada da cidadania (em parte inspirada no trabalho pioneiro de T. H. Marshall) está longe de se encontrar ultrapassada. Esta visão comum entre os actores políticos portugueses subsiste entretanto a par de uma outra, na qual a cidadania emerge como um bem integrante e inegociável de um conjunto de direitos fundamentais (Carvalhais, 2006). A ideia de que a cidadania é incompleta caso não possua uma dimensão política é particularmente popular entre as associações de migração, associações dos direitos humanos, passando pelas organizações anti-racismo, a Igreja Católica, os sindicatos, e está enraizada na ideia de que qualquer pessoa deve ter o direito moral de acesso pelo menos à esfera política local, e a mesma ser parte integrante do seu quotidiano, bem como do da sua família. Esta posição é tam-

bém muitas vezes manifestada por partidos políticos situados mais à esquerda do espectro ideológico, embora se deva ter precaução quanto à leitura do seu significado, uma vez que pode dar a falsa impressão de que a leitura integrada da cidadania é, sobretudo, uma questão ideológica. No entanto, os partidos de centro-direita são também sensíveis a essa leitura, sendo certamente muito mais determinante do que a marca ideológica o facto de existirem ou não responsabilidades governamentais num dado momento do discurso político dos principais partido com assento parlamentar e capacidade de governação.

Independentemente porém das posições na sociedade portuguesa quanto à relevância dos direitos políticos, e, especialmente, no que diz respeito à sua concessão a não-nacionais, este texto assume-os como sendo parte integrante da cidadania, daí que o próximo passo seja o de analisar a forma como esta dimensão está a ser gradualmente transferida para a esfera dos direitos de cidadania dos não-nacionais.

Em nome da transparência, esta análise implica que olhemos *apenas* para os não-nacionais, removendo, assim, qualquer referência a minorias étnicas, pois estas incluiriam qualquer cidadão nacional com pleno acesso aos direitos formais de cidadania e pertencente, simultaneamente, a uma minoria étnica (como, por exemplo, a cigana).

67

A participação política pode ocorrer de duas formas básicas: através do exercício formal do direito de voto, e através da política convencional dos grupos e movimentos sociais.

Na construção gradual da política de cidadania para residentes não-nacionais, em Portugal, destaca-se a consagração do associativismo dos imigrantes, pela Lei 115/99 e o acesso local desde 1997 aos direitos eleitorais activos e passivos, conforme estabelecido pela primeira vez na Declaração 2-A/97. Presentemente, e de acordo com a Declaração 253/2009 que precedeu as eleições autárquicas de 11 de Outubro de 2009, os residentes que podem exercer o seu direito de voto são os cidadãos nacionais dos estados-membros da União Europeia, os residentes nacionais do Brasil, de Cabo-Verde, do Uruguai, do Peru, do Chile, da Argentina, da Venezuela, da Islândia e da Noruega.

Quanto às condições de residência, a lei estabeleceu o período de 2 anos para o Brasil e Cabo-Verde; e de 3 anos para todos os outros casos.

No que diz respeito aos não-nacionais com o direito de voto e de elegibilidade, a capacidade eleitoral passiva inclui todos os residentes legais dos estados-mem-

bros da União Europeia, bem como os do Brasil e Cabo-Verde. Neste caso, os residentes legais devem ter mais de 4 anos de residência legal, no caso de cidadãos de países lusófonos, ou 5 anos em todos os outros casos.

Como requisito fundamental em ambos os tipos de direitos, todos estes cidadãos são oriundos de países que possuem acordos recíprocos com Portugal, o que possibilita que os portugueses residentes nos seus territórios tenham acesso aos mesmos direitos.

Esta gradual ‘pós-nacionalidade’ dos direitos políticos pode ser vista de duas maneiras. Por um lado, é certo que corresponde a uma crescente noção – embora questionável a vários níveis (Carvalhais, 2006; Carvalhais, 2007a)) – das elites políticas sobre a nossa multiculturalidade e a necessidade de tornar a democracia mais inclusora quer no plano dos direitos, quer no plano das responsabilidades. Por outro lado, corresponde a uma reacção normal do Estado aos padrões internacionais (mais especificamente, o Europeu) em termos de políticas de cidadania e de integração dos não-nacionais.

Esta segunda leitura torna-se evidente a partir do momento em que olhamos, por exemplo, para as principais características do sistema português de acesso não-nacional aos direitos políticos, e as comparamos com as características encontradas na maior parte dos regimes democráticos (Waldrauch, 2003):

- a) Atribuição de condições preferenciais a espaços cultural e linguisticamente próximos;
- b) Tendência para a delimitação dos direitos políticos ao espaço local.
- c) Predominância do Princípio da Reciprocidade (Strudel, 2003), tal como consagrado pela Constituição³.

Os direitos políticos dos residentes não-nacionais e a elite política

Olhamos até agora para o acesso que a população residente não-nacional terá pelo menos teoricamente, a um conjunto de direitos de cidadania social e política inscritos no paradigma de cidadania nacional. Porém, tal como sublinhámos em outro trabalho:

‘(...) o que existe em termos de participação eleitoral [em Portugal] é relevante, mas não é suficiente nem revelador de uma aderência incondicional das elites políticas [portuguesas] a lógicas pós-nacionais.’ (Carvalhais, 2006: 121).

Os partidos políticos hesitam ainda entre discursos sobre a expansão pós-nacional de direitos políticos, e as suas próprias práticas internas de admissão de residentes não-nacionais quer como aderentes ou militantes, quer como candidatos em listas para eleições autárquicas.

‘Olhando para os estatutos dos principais partidos políticos, podemos facilmente confirmar que, em termos gerais, a leitura “nacional” sobre quem é o cidadão político prevalece.’ (Carvalhais, 2006: 123).

Este entendimento nacional foi bem ilustrado, por exemplo, na falta de conhecimento manifestado em entrevistas conduzidas a deputados com assento parlamentar, quando questionados sobre a presença de não-nacionais nas listas de candidatos dos seus partidos para as Eleições Autárquicas de 2001 (Carvalhais, 2007a)).

No mesmo trabalho citado, conclui-se que a elite política portuguesa ainda hesita entre uma leitura de cidadania nacional, sequencial e fragmentada, e uma leitura pós-nacional, sincrónica e integrada. Na primeira leitura, predomina o argumento da suposta pouca utilidade dos direitos políticos na luta pelo bem-estar social dos não-nacionais, a qual é, aparentemente, reforçada pela fraca adesão dos mesmos (semelhante ao que acontece em relação aos nacionais) ao exercício dos direitos políticos conquistados. A segunda leitura, que reúne o universo dos actores políticos localizados sobretudo (mas não exclusivamente) em terrenos da sociedade civil, leva, por sua vez, esta luta para uma forma de cidadania que é tanto desnacionalizada (pós-nacional) como integrada (simultaneamente social e política). É importante sublinhar ainda que, para esta segunda leitura, não é apenas o acesso a formas mais abrangentes de cidadania por não-nacionais que está em causa. É, sobretudo, a ascensão da cidadania à condição de instrumento de verdadeiro *people empowerment*, sendo a sua desnacionalização um dos passos a dar para uma melhor e mais forte Democracia. Estas são duas condições dificilmente conciliáveis, que têm como base entendimentos teóricos e conceptuais de cidadania bastante diferentes, e diferentes paradigmas quanto ao papel do Estado na gestão de direitos individuais e colectivos.

Direitos políticos de residentes não-nacionais e comportamento político

O nosso mais recente interesse de pesquisa tem-se focado entretanto nas atitudes e comportamentos dos não-nacionais em relação aos direitos políticos, tendo a

comunidade brasileira como caso de estudo. Os resultados aqui apresentados são apenas parciais uma vez que se reportam a uma base ainda exploratória do problema. No entanto, acreditamos que já possuem alguma utilidade.

* * *

Nas eleições autárquicas de 2001 e 2005, havia apenas cinco e três, respectivamente, residentes não-nacionais eleitos para órgãos locais, o que obviamente foi um incentivo para a busca de explicações válidas. As nossas explicações anteriores para os resultados de 2001 e 2005 colocam, de certa forma, o fardo nos políticos tradicionais (maioritariamente partidos) em combinação com um complexo conjunto de variáveis inter-relacionadas que explicariam o comportamento dos não-nacionais como algo não totalmente deliberado ou egocêntrico (Carvalhais 2007a)).

Mas são obviamente precisas mais explicações e deve ser dada uma maior atenção ao modo como os residentes não-nacionais interagem com os seus direitos políticos. Recentemente, prestámos uma maior atenção à comunidade brasileira, e embora longe de resultados finais, existem já dados que vale a pena explorar.

A primeira questão que deve ser feita é: quem são os brasileiros em Portugal? Estima-se que os cidadãos brasileiros com a situação regularizada atinja actualmente os 106 mil residentes.

Para efeitos da nossa análise, reportar-nos-emos aqui ao ano de 2007, em que o valor era substancialmente mais baixo: 66 354. Destes, 55 665 dispunham de autorização de residência, sendo esta a segunda maior comunidade imigrante, logo a seguir à cabo-verdiana. Por outras palavras, num total de 435 712 imigrantes legais, 15 por cento eram Brasileiros, e em 401 612 imigrantes de longa duração com autorização de residência (os aqui chamados de residentes não-nacionais), 13,8 por cento eram Brasileiros.⁴

À luz do enquadramento legal e político português, para estes quase cinquenta e sei mil residentes de longa duração existiria já em 2007 todo um conjunto de direitos sociais, cívicos, bem como políticos. Pelo menos para todos os que à data reunissem joa os dois ou quatro anos de residência legal, exigidos para o acesso a direitos políticos activos e passivos, respectivamente, em eleições autárquicas.

Ainda antes de prosseguir, convém frisar que os direitos políticos a que aqui se alude não deverão ser confundidos com o *regime especial de direitos e deveres dos residentes brasileiros em Portugal e dos residentes portugueses no Brasil*, resultante da Convenção de Brasília de 1972, e mais recentemente do Tratado de

Amizade e Cooperação, assinado em 2000. Este regime especial cria um *estatuto especial* de direitos e deveres de cidadania que funciona em concordância com regras legais muito específicas.

Como difere, então, o enquadramento legal criado em finais dos anos 90 para conceder o acesso aos direitos políticos por parte dos não-nacionais, deste *regime especial de igualdade de direitos e deveres* de Portugueses e Brasileiros? E o que fazem os Brasileiros com a “cidadania política” concedida fora desse *regime especial*?

O regime de igualdade de direitos e deveres de Brasileiros e Portugueses é uma figura jurídica específica que permite, sob reciprocidade, a expansão dos direitos de cidadania somente para aqueles residentes brasileiros que considerem que a sua ligação a este país justifique que os mesmos adquiram direitos políticos maiores e mais abrangentes, tal como o direito ao voto em eleições nacionais, ou o direito de acesso a cargos nos sectores da administração pública. Tal implica que os indivíduos abdicuem desses mesmos direitos no seu país de origem (Brasil).

O *estatuto de igualdade de direitos e deveres* tem as suas raízes em 500 anos de História comum, e mais recentemente na Convenção de Brasília de 1972. Esta convenção não requereu nenhuma melhoria constitucional ou ajustamento, visto que, no caso português, por exemplo, a constituição estabelece no artigo 15º, nº 3, à luz do princípio da reciprocidade, a possibilidade de expandir a cidadania a outros residentes não-nacionais falantes da língua portuguesa.

Entretanto, no ano 2000, após a celebração dos 500 anos da Descoberta do Brasil, um novo tratado foi assinado em Porto Seguro (*Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Brasil e Portugal*). Juntamente com algumas inovações, o tratado passou a integrar dispositivos legais internacionais que haviam sido estabelecidos bilateralmente, mas que não tinham sido ainda impostos entre os dois estados.

Este tratado é presentemente responsável por regular (artigo 17º) o acesso de residentes brasileiros a direitos políticos maiores e mais abrangentes, em Portugal. De modo a que tal seja possível, os cidadãos devem ser legalmente capazes, não possuir antecedentes criminais, possuir pelo menos três anos de residência legal (e não 5, como era o caso até ao ano de 2000). Este acesso é apenas possível se o indivíduo apresentar um requerimento por escrito tornando as suas intenções claramente explícitas. Isto significa que tal não é uma concessão automática, mas que deve resultar de um acto de iniciativa por parte de um determinado indivíduo, que ao fazê-lo, está também a aceitar abdicar desses mesmos direitos no seu país de origem.

Em 2008, e de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral brasileiro, apenas 296 residentes brasileiros se encontravam sob este regime especial, por iniciativa própria. Eles entram, assim, nas estatísticas de cidadãos brasileiros cujos direitos políticos foram suspensos.

Este enquadramento legal, aqui brevemente sumarizado, não possui qualquer ligação com a cidadania política a nível local, aberta aos Brasileiros, bem como a outras comunidades estrangeiras. Trata-se, simplesmente, de um mecanismo paralelo que ajuda a aprofundar a intensidade e a qualidade da integração social de uma comunidade estrangeira específica, mas que não possui nenhuma leitura determinante sobre a aquisição de plenos direitos políticos a nível local.

Surge assim a segunda questão: o que fazem os Brasileiros a nível local com estes direitos políticos?

O total da população estrangeira recenseada e com capacidade política em Julho de 2008, era de 20 582 indivíduos, dos quais apenas 3180 eram Brasileiros. Se todavia olharmos para as estatísticas de 2006, os Brasileiros com permissões/autorizações de residência eram 42 319. Mesmo excluindo os 7 876 indivíduos com menos de 18 anos, ou seja, os não recenseados, restaria ainda um universo de 34 443 indivíduos. Em segundo lugar, se nos lembrarmos que, no espaço de apenas dois anos de residência legal, um residente brasileiro tem a possibilidade de recensear-se, seria razoável esperar que, pelo menos, uma parte considerável desses 34 443 indivíduos poderia recensear-se no ano de 2008. Contudo, apenas 3180 se recensearam. Note-se que a situação se torna ainda mais dramática se considerarmos que o total de residentes aumentou em 2007 para 66 354 e atingiu um número recorde de 106 961 em 2008 (Carvalhais, 2010). Existe uma preocupação óbvia relacionada com as explicações dadas para este ritmo lento de recenseamento eleitoral⁵. Já compreendemos algumas das possíveis explicações que podem ser também interpretadas como hipóteses a serem testadas em novos projectos de investigação. Dados iniciais (Carvalhais, 2007a)) com base em entrevistas semi-estruturadas (uma aproximação qualitativa que, obviamente, limita a possibilidade de serem efectuadas generalizações fiéis) apontam para:

- a) Uma falta generalizada entre as associações imigrantes, bem como entre os órgãos públicos, de estratégias de informação bem concebidas para a abordagem de diferentes grupos, de acordo com as necessidades que os seus perfis socioeconómicos revelam.

- b) O discurso político e as suas práticas não são coincidentes quando se trata, por exemplo, da presença de não-nacionais nas estruturas políticas dos partidos nacionais.
- c) Os cidadãos brasileiros que não tiveram experiências positivas no que diz respeito à sua política de cidadania passada, parecem estar a reproduzir em Portugal essa mesma falta de confiança e desencanto em relação à política em geral.
- d) Existe uma partilha, tanto de atitudes como de comportamentos, entre Brasileiros e a sociedade receptora, podendo esta ser considerada como bastante exigente mas pouco eficiente no que diz respeito à organização e canalização das suas reivindicações políticas. Possui, por exemplo, um padrão de abstenção eleitoral elevado e simultaneamente baixo associativismo de dimensão política. Certamente que muito mudou desde a revolução democrática de 1974, mas é sobretudo quando fazemos a sua comparação com outras sociedades que este padrão se torna mais evidente. Os Brasileiros que adoptaram este modelo de gestão dos seus direitos de cidadania, estão, de certa maneira, a reconhecê-lo como um padrão comum na história da sua relação de cidadãos com o Estado brasileiro.

No entanto, o problema com o modelo anterior reside no facto de, em primeiro lugar, o mesmo necessitar uma maior verificação e, em segundo lugar, ter a tendência de isentar em demasia o cidadão de qualquer tipo de responsabilidade colocada sobre ele.

Conclusões

Portugal tem assistido na última década a uma extraordinária evolução do seu edifício legal e institucional no que respeita à integração de imigrantes na esfera de direitos de cidadania. Pese embora o edifício ter pilares concebidos para sustentar a integração de todo e qualquer imigrante legal (e até ilegal no que se refere ao acesso a direitos básicos tidos como fundamentais, tais como os direitos à educação e à saúde), são sobretudo os residentes de longa duração os que à partida mais podem beneficiar do edifício constituído, já que são estes que em determinadas circunstâncias vêem a sua cidadania expandida graças à inclusão de direitos políticos.

Os mecanismos legais e institucionais analisados expressam o tipo de resposta política que tem sido avaliada como a mais acertada face à necessidade, quer de

instituir uma política de integração organizada e à altura das exigências internacionais em matéria de integração de comunidades migrantes; quer de instituir uma política de anti-discriminação que resulte na efectiva integração social de minorias étnicas independentemente do seu vínculo nacional ao país. Não cabe aqui todavia avaliar o maior ou menor grau de sucesso destas respostas, que se sabe pelo menos serem de aceitação transversal entre os principais partidos (Ps e PSD) que têm partilhado a governação desde 1997⁷. No entanto, ao olharmos para o comportamento eleitoral dos Brasileiros residentes em Portugal, e para o desfasamento a que se assiste entre a consagração formal de direitos políticos activos e passivos a nível local e a ocorrência efectiva de envolvimento desta comunidade na nossa democracia local, cremos poder antecipar que uma maior reflexão é necessária sobre os reais impactos que as respostas governamentais a um nível meramente formal têm na efectiva democratização da cidadania no sentido de a elevar a um patamar verdadeiramente pós-nacional (Carvalhais, 2007b). No caso em questão, limitámo-nos aqui a antecipar algumas das razões que explicarão esse (não)envolvimento à luz de dados já anteriormente dissecados (Carvalhais, 2007a), sendo certo que as limitações dos mesmos só poderão ser supridas no âmbito de um novo projecto que pretendemos realizar.

74

Bibliografia

Canotilho, Gomes and Vital Moreira (2003) (6th ed.) *Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional*. Coimbra: Coimbra editora.

Carvalhais, I. Estrada (2010) 'Citizenship Policy Making in Portugal', EUDO-Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and European University Institute <http://eudo-citizenship.eu/docs/EUDOCOMP-Portugal.pdf>

Carvalhais, I. Estrada (2007a) *Post-national Citizenship and the State*. Lisboa: Celta.

Carvalhais, I. Estrada (2007b) 'The cosmopolitan language of the state: post-national citizenship and the integration of non-nationals', *European Journal of Social Theory*, 10(1): 99-111.

Carvalhais, I. Estrada (2006) 'Condição pós-nacional da cidadania política – pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal', *Sociologia – Problemas e Práticas*, 50: 109-130.

Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (2007) *Terceiro Relatório sobre Portugal*. Available in http://www.acidi.gov.pt/docs/CICDR/Portugal_third_report.pdf

Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge MA: Cambridge University Press.

Nações Unidas (2009) *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009 – Ultrapassar barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos*.

PNUD, (2009) *Development Report 2009 – Overcoming barriers: HNuman mobility and development*. Available in http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf.

* Este texto resulta de uma versão preliminar apresentada em 30 de Outubro de 2008, na Universidade de Évora, no âmbito do primeiro seminário de investigação do NICPRI. Agradeço a todos os colegas presentes pelos seus comentários oportunos.

¹ De acordo com o terceiro relatório da CERI sobre Portugal (2007), este artigo foi usado apenas duas vezes, em 2001 e em 2005, para punir comportamentos racistas/xenófobos.

² O Artigo 15º da Constituição declara que ‘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 (...). 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. 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.’ (Canotilho & Moreira, 2003: 16).

³ Quando dizemos ‘comunidade brasileira’, estamos, na realidade, a usar uma expressão bastante simplificada e com pouca sensibilidade para as especificações sociológicas que existem num universo de milhares de pessoas. Os brasileiros em Portugal estão longe de ser um grupo homogéneo. Pessoas que vêm de diferentes partes do Brasil, com diferentes antecedentes sociais, económicos e até regionais, profissões variadas e, claro, com expectativas diversas no que toca à sociedade que os vai acolher. Assim, e apenas para o propósito deste texto, iremos usar a expressão mais alargada ‘comunidade brasileira’.

⁴ Outra questão que deveria ser colocada é a seguinte: Devemos, realmente, estar preocupados com estes números? Há uma diferença entre não se recensear e a falta de interesse na política, simplesmente. Por outras palavras, os números do recenseamento não podem ser imediatamente lidos como significando uma falta de interesse na política. O que nos dizem outrossim é que a participação política na sua forma mais convencional é, neste caso, bastante baixa. As razões que inibem o recenseamento eleitoral podem ajudar a explicar as baixas taxas, mas não são suficientes para nos clarificar se aqueles que não se recenseiam o não fazem porque não estão manifestamente interessados na política; ou se, pelo contrário, encontram formas alternativas de vivência a sua cidadania política. Ou ainda se a um desinteresse pela política portuguesa em concreto corresponde um igual ou desigual (des) interesse pela política no Brasil. Porém, mesmo que sublinhemos a importância de procurar maneiras alternativas de participação política, mesmo que se conclua que cidadãos atentos e empenhados nem sempre precisam de se confinar à participação política convencional, nenhum destes argumentos parece ser suficientemente forte para justificar que cidadãos a quem é dada a possibilidade de fazer uso dos direitos de cidadania, se comportem como se aqueles fossem inexistentes.

⁵ Não obstante a sintonia ampla entre os principais partidos, não poderíamos esquecer as divergências entre CDS-PP e PSD aquando da sua coligação centro-direita em 2002-2004 (XV governo constitucional) em matéria de política de imigração, desde logo, e também quanto às suas leituras sobre política de integração. Sobre as características do debate político em Portugal no respeitante à presença de não-nacionais, veja-se Carvalhais, 2010.