

Dupla Cidadania em Portugal: A Dialética entre a Relação com os Países Lusófonos e a Adesão à União Européia

O oceano separou-me de mim
enquanto me fui esquecendo nos
séculos
e eis-me presente
reunindo em mim o espaço
condensando o tempo

Na minha história
existe o paradoxo do homem
disperso

Agostinho Neto

Excluídos geograficamente da União Européia, centenas de indivíduos anualmente dão entrada aos seus pedidos de reconhecimento de nacionalidade em um dos consulados dos Estados membros da União Européia. Amparados na sua ancestralidade, vêm na nova nacionalidade não só um resgate de laços históricos familiares, mas também a possibilidade de ter acesso a um passaporte europeu. Paralelamente, imigrantes que residem por um longo tempo em seu país de destino também solicitam a naturalização ou reivindicam uma nacionalidade originária para seus filhos. O acesso à dupla cidadania permitido por grande parte dos Estados membros da União Européia repercute as consequências do processo de globalização, onde os Estados-nações têm sido obrigados a rever suas prerrogativas na consideração do que é um cidadão. Confrontados com os desafios do pluralismo cultural resultante dos fluxos migratórios, eles têm admitido, ainda que com restrições, práticas que, até então, eram consideradas como uma possível ameaça à segurança nacional.

Para se examinar as reais implicações da relação entre dupla cidadania e a cidadania européia é preciso considerar que o contexto da imigração na União Européia não deve ser separado de seus contextos nacionais. Não se pode esperar que os efeitos sobre os países europeus de imigração sejam os mesmos. Afinal, nem todos os países alcançaram o mesmo nível de desenvolvimento econômico no período pós-guerra, nem tampouco passaram por essas fases de maneira uniforme.

Na composição das comunidades estrangeiras, encontram-se frequentemente as ligações de caráter histórico ou geográfico entre os Estados membros e seus países de origem. Em prol dessa experiência, aqueles com maior tradição em imigração buscam exportar suas idéias políticas e práticas para os novos países de destino. As políticas de imigração do Sul da Europa, nesse sentido, têm sido especialmente influenciadas pelos compromissos adquiridos na adesão ao processo de integração, do mesmo modo que os países do Leste Europeu tiveram ou terão que aderir aos pré-requisitos de segurança interna, asilo e imigração para garantir a sua admissão (Geddes, 2003: 25; 128; Lahav, 2004: 30-31).

O presente capítulo examinará de que forma Portugal tem conciliado a concepção da cidadania europeia com a concessão da dupla cidadania, especialmente para cidadãos provenientes de países lusófonos. Uma investigação acerca da dupla cidadania nesse país, em especial, torna-se elucidativa a respeito da situação de imigrantes de terceiros países na União Europeia por três razões. Em primeiro lugar, o fato de Portugal se manter como país de emigração, ao mesmo tempo em que se torna alvo das imigrações, permite verificar em que medida essa dúbia relação afeta o tratamento aos fluxos migratórios. Em segundo lugar, como país do Sul da Europa, sua localização geopolítica e sua posição periférica dentro da União Europeia podem revelar de que modo a percepção criada no nível institucional da União atua diretamente sobre a condução de sua política migratória e das transformações da lei de nacionalidade. A transferência do debate migratório para o nível institucional da União torna imprescindível, assim, indagar as limitações das relações privilegiadas de Portugal com suas ex-colônias, ou mesmo a sua maleabilidade. Por fim, a incidência da dupla cidadania em Portugal permite refletir como relações de cunho histórico, cultural e familiar fazem com que os indivíduos venham a reconstruir suas identidades em redes de interação muito mais complexas que o espaço tradicional do Estado-nação, fazendo com que a cidadania - inicialmente nacional -, ganhe novas tonalidades com o processo de integração.

4.1

Os fluxos migratórios para Portugal após a descolonização

Portugal, assim como outros países do Sul da Europa – Itália, Grécia e Espanha –, tem um longo passado de emigração. Após a década de 80, no entanto, novos fluxos fizeram com que o país passasse também a ser considerado um país de imigração. As causas para esse novo capítulo na história de migração portuguesa podem ser encontradas no declínio do crescimento demográfico e no desenvolvimento do país, principalmente após a sua entrada na União Européia. O Estado, nesse ínterim, teve que se adaptar à nova realidade através de instrumentos institucionais que anteviessem os problemas suscitados não só pela entrada desses fluxos, mas pela sua integração. Esse último elemento, porém, só passa a fazer parte da política migratória a partir da metade da década de 90, quando os grupos imigrantes já estabelecidos passaram a colocar os dilemas das diferenças culturais ao país, que pouco a pouco também convergia nas prerrogativas de uma política migratória comum com a União.¹

A forma de tratamento à imigração em Portugal faz com que alguns autores a considerem como bastante diferenciada de outros países da Europa, em especial, dos outros países do Sul, tal qual Espanha e Itália, onde o tema de imigração adquiriu conotações políticas mais fortes. Segundo Fernando Machado, o caso português pode ser caracterizado como um caso de consenso nas questões essenciais, que se refletiu nas medidas institucionais, dominado pelo discurso de integração, inclusive entre a elite política, tanto da esquerda como da direita. Isso demonstraria o contraponto português na Europa do Sul em relação à Itália e Espanha, marcadas pelo discurso securitário – a ponto de permitir ao autor afirmar que os estrangeiros de Portugal “são menos estrangeiros do que os outros” (Machado, 2005: 112-113). Mas será que a política migratória portuguesa realmente se distingue da dos demais países da União Européia?

¹ Muitos autores visualizam uma “virada” na política migratória com a chegada ao poder do Partido Socialista em 1995, a partir da qual o campo da política imigratória se consolida, sendo marcada por uma regulamentação institucional (Dupraz & Vieira, 1999; Machado, 2005). Ainda que seja importante considerar a influência dos programas partidários na realização da política migratória portuguesa, considera-se aqui que os fluxos trazidos pela globalização e a discussão sobre a imigração de terceiros países no âmbito da União Européia foram elementos fundamentais na construção de uma resposta institucional do Estado português.

Como foi analisado no capítulo anterior, uma das características do discurso da União Européia em relação à imigração é tratá-la como um problema de segurança. Entretanto, é preciso não esquecer que a ênfase na integração dos imigrantes é também uma das prerrogativas da União, relacionada principalmente à defesa dos direitos humanos, um dos princípios fundamentais da União. Essa tensão é constitutiva da própria Europa: a Europa controladora de fronteiras externas e a Europa que respeita os direitos humanos e promove a democracia. Ao mesmo tempo em que Portugal, com a sua participação no livre mercado e no espaço de livre circulação, forneceu um movimento emigratório “artificialmente complementar” rumo aos países mais desenvolvidos com a sua entrada na União Européia, ele se tornou um novo alvo de imigração, não só de suas ex-colônias como de novos fluxos de origens diversas.² Do mesmo modo, a partir da década de 80 muitos países do Leste – como a Polônia, a República Tcheca e a Hungria – ao vivenciarem um crescimento na sua economia e no mercado de empregos, passaram a manter não só suas populações nacionais, mas se tornaram alvo de imigração de outros países do Leste – mais exatamente russos e ucranianos (Tandonnet, 2001: 66). Os países que entraram na União Européia, passaram, desde então, a desempenhar o papel de barreira desses fluxos migratórios, impedindo a sua entrada rumo à Europa Ocidental. Assim, se os Estados no Norte da Europa se esforçaram para rever suas legislações a fim de construir uma política migratória comum no nível da União Européia, os Estados do Sul e do Leste tiveram que, antes de mais nada, elaborar uma (Ramos, 2004: 114). Se há uma particularidade no caso português, no entanto, ela está no tratamento diferenciado garantido aos imigrantes provenientes de países lusófonos. A experiência em Portugal de dissociação entre nacionalidade e cidadania se manifestou por meio de uma relação entre afinidade e reciprocidade com suas ex-colônias (Bertossi, 2001: 171). A proximidade cultural e histórica permitiu, nesse caso, fundar um mecanismo de distribuição da cidadania sobre a reciprocidade, como no Tratado de Cooperação, Amizade e Consulta firmado com o Brasil, ao mesmo tempo em que tratou de facilitar a aquisição da nacionalidade pelos

² Esse clima artificial de complementaridade ocorre porque parece que os trabalhadores imigrantes em Portugal estão preenchendo as vagas deixadas pelos trabalhadores nacionais de Portugal. No entanto, é preciso lembrar que há um desajustamento entre a emigração e a imigração em Portugal, uma vez que a primeira tem caráter majoritariamente temporário, enquanto a segunda apresenta um caráter permanente da entrada de trabalhadores estrangeiros (Baganha, 2002: 152).

imigrantes desses países. O debate sobre a política migratória em Portugal vem expressando, assim, a dialética entre a integração europeia dentro do espaço Schengen e a tradição portuguesa de abertura ao mundo.

4.1.1

Portugal: país de emigração e imigração

Ao longo de toda a sua história, Portugal foi visto como um país de emigração, tendo em vista seu passado colonizador e a presença de comunidades portuguesas em várias partes do globo. Atualmente, persistem certos fluxos de emigração, em direção a países mais ricos da Europa e da América do Norte. Nos movimentos intra-União Europeia, de modo específico, os migrantes portugueses estabeleceram uma lógica de dupla residência, caracterizando verdadeiramente uma mobilidade transnacional (Baganha, 2002: 151; Ramos, 2004: 111).³ Porém, a continuidade da emigração foi acompanhada desde a descolonização pelo crescente movimento de entrada de estrangeiros. Acompanhando a tendência dos demais países do Sul da Europa, é somente nos anos 80 que Portugal se descobre como terra de imigração. Com a perda de territórios da África após anos de guerras coloniais, houve o abandono dos fluxos migratórios inter-regionais. Em compensação, o país passou a receber um fluxo de imigrantes, muitos dos quais não possuíam com ele nem ligações históricas, nem culturais.

Anteriormente, durante o Estado Novo - o regime ditatorial de Salazar e Caetano -, a insistência em manter os territórios coloniais, enquanto os outros países europeus se engajavam em promover a descolonização, deixou Portugal em uma posição de isolamento na cena internacional.⁴ Ao longo da década de 60, a

³ Questões sobre por que existem redes de migração que ligam determinados países (e, em muitos casos, determinadas regiões desses países ou cidades) a outros durante um longo período de tempo constituem um tema central do estudo das migrações internacionais. Fatores de atração e repulsão têm sido situados dentro dos contextos das ligações entre os países de origem e de destino juntamente com a o desenvolvimento e a consolidação resultantes das redes migratórias (Portes, 1995). Esse movimento não necessariamente levou a uma ida sem volta. As ligações entre os países de origem e de destino puderam ser mantidas e desenvolvidas com a emergência de comunidades transnacionais (Geddes, 2003: 15). Esse é o caso, por exemplo, da migração de portugueses para a França e Luxemburgo, divididos entre o seu país de origem e a comunidade de destino.

⁴ É preciso, no entanto, considerar que as elites e o aparelho do Estado não podem ser tratados como um bloco monolítico. Durante a década de 60 e 70 Portugal começou a sair lentamente de seu passado autárquico salazarista rumo a uma maior modernização, no que a emigração portuguesa teve uma atuação fundamental, principalmente por meio das remessas enviadas pelos emigrantes – correspondentes a 15% do PIB (Pereira, 2004: 16).

imigração em Portugal se manteve praticamente estável, com pequenas oscilações. Na segunda metade da década de 60 e no início da década de 70 houve um ligeiro aumento no número de imigrantes devido à aceleração da industrialização e da internacionalização. No entanto, a imigração do trabalho permanecia num quadro legislativo restrito, onde só excepcionalmente foi admitida a presença de trabalhadores migrantes (Pires, 2003: 121). Ao regime democrático ficou a missão de sair desse isolamento, devido principalmente à inserção de Portugal no processo de integração europeu. Essa alternativa, entretanto, teve como contrapartida o fechamento em relação ao mundo não-europeu, o que terminou por contradizer o próprio objetivo inicial de Portugal em relação a essa questão (Dupraz & Vieira, 1999: 44-45). Primeiramente, as medidas adotadas por Portugal foram consoantes com o caráter restritivo da política migratória europeia que buscava limitar a entrada de novos trabalhadores imigrantes e promover o retorno dos ilegais. A questão da integração dos imigrantes já estabelecidos foi pouco tratada até os anos de 1995 e 1996, quando finalmente se desenvolveu uma política de imigração.⁵

Dentro desse quadro, o aumento da imigração em Portugal é o resultado, como explicitam Baganha e Pereira Ramos, do esvaziamento progressivo das reservas internas de mão-de-obra num contexto de crescimento econômico e, ao mesmo tempo, dos fatores internos aos países de origem dos imigrantes. Mas é também fruto da persistência da emigração portuguesa, especialmente em direção a outros países membros da União Europeia, que busca empregos melhor remunerados no exterior, deixando em seu país as vagas para os imigrantes (Baganha, 2002: 149-151; Ramos, 2004: 113).⁶ Somam-se ainda como fator de

⁵ A mobilização em torno da integração dos imigrantes era, até então, promovida por outros atores em âmbito doméstico: a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - uma das principais centrais sindicais do país -, instituições religiosas e associações comunitárias. Eles tiveram um papel importante em regularizar a situação administrativa de indivíduos originários de antigas colônias que haviam chegado ao território português antes de 1975, além de atuar sobre questões como educação, formação de favelas, cidadania, racismo e exclusão social (Dupraz & Vieira, 1999: 42).

⁶ Segundo o Instituto Nacional de Estatística, grande parte dessa emigração destina-se principalmente para a França, a Suíça e o Reino Unido, e em segundo plano para a Alemanha, a Espanha e Luxemburgo. Dentre esses países, o único que se caracteriza por um número maior de permanentes do que temporários é o Reino Unido. Grande parte desse fluxo é constituída por trabalhadores não-qualificados, que possuem, em sua maior parte, apenas o ensino básico (Instituto Nacional de Estatística, 2004). Pereira Ramos, no entanto, chama a atenção para o número crescente de diplomados desempregados em Portugal que migram – mesmo que temporariamente – para outros países dentro da União, assim como para o Brasil. Isso delimitaria uma tendência a uma emigração qualificada ignorada pelo INE, demonstrando o início de um *brain drain* (Ramos,

atração os indicadores demográficos, que demonstram um envelhecimento da população, além de um baixo nível de mortalidade infantil e de fecundidade. De fato, Portugal tem, nas últimas décadas, apresentado visíveis modificações demográficas que o tem aproximado dos outros países europeus, afastando-o rapidamente de seu passado recente (Rosa *et al*, 2004: 26).⁷ A sua transformação em um país de imigração, desde o fim da colonização, pode ser percebida pelo aumento do número de estrangeiros residentes legais nas últimas décadas. Se em 1981 eram registradas 54.414 pessoas com esse estatuto, em 2005 esse número é contabilizado como 276.460 (ver figura 1 no anexo). Estima-se, atualmente, o percentual de população estrangeira em Portugal em 4% da população total, embora esse dado se refira somente àqueles que estão legalizados, o que permite prever que esse número seja maior em decorrência da presença considerável de ilegais (OCDE, 2006). No que diz respeito à sua constituição, além da consolidação da imigração africana, grande parte desse fluxo passou a ser formado por brasileiros e europeus – estes, principalmente, provenientes do Leste (ver figura 2 do anexo).

A presença desses novos fluxos de imigrantes e a persistência da emigração em Portugal permite, desse modo, constatar que, dependendo do foco sobre o espaço regional, Portugal pode ser caracterizado tanto como um país central como periférico no mundo. A partir da década de 80, Portugal passa a ocupar, no que diz respeito às migrações, uma posição central em relação aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) – antigas províncias ultramarinas de Portugal na África - e uma posição periférica em relação à União Européia (Baganha, 2002: 152; Pires, 2003: 147; Ramos, 2004: 120). Os nacionais dos países membros da União Européia, com níveis elevados de qualificação, passaram, em muitos casos temporariamente, a se instalar em

2004: 124). As facilidades dos meios de transporte com a condição de mobilidade permitida pela cidadania européia tornam, assim, a dupla residência e o movimento de ida e vinda uma constante da emigração portuguesa na Europa.

⁷ Segundo Rosa *et al*, enquanto no início da década de 60 a renovação de gerações se encontrava plenamente assegurada (estimava-se uma média de 3,2 de filhos por mulher), em 2001 a substituição de geração já não estava garantida (a média ficou em 1,5 filhos por mulher). E se no início da década de 60 o número de jovens (com menos de 15 anos) era de 2 milhões 592 mil e o de idosos 709 mil, em 2001 essa estimativa é invertida, contando-se na população portuguesa 1 milhão 657 mil jovens e um número de idosos de 1 milhão 693 mil. Assim, como em outros países da Europa, a dinâmica natural da população de Portugal encontra-se cada vez mais fraca, enquanto o envelhecimento assume força e o componente dos saldos migratórios externos passa a ser a imigração (Rosa *et al*, 2004: 26-27).

Portugal, da mesma forma que os trabalhadores desqualificados portugueses passaram a emigrar para esses mesmos países (Baganha, 2002: 149-150). Após a criação do espaço Schengen, a mobilidade entre os países membros foi, como vimos, facilitada, dando novo impulso à emigração portuguesa. Ao mesmo tempo, Portugal passou a ser alvo de trabalhadores desqualificados provenientes dos PALOP, enquanto uma parte dos trabalhadores qualificados portugueses também começou a se dirigir para esses países. O país se beneficiava, naquele momento, da participação no mercado único, tendo um aumento significativo dos fundos de solidariedade e na adoção de políticas de coesão e convergência, com o objetivo de atingir os mesmos níveis de desenvolvimento do conjunto dos Estados membros (Gaspar, 2000: 360). A presença desse investimento estrangeiro da União Européia permite compreender o porquê desse movimento intra-europeu, atraindo a imigração de trabalhadores altamente qualificados da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, ao passo que aos imigrantes do PALOP restava o uso de sua mão-de-obra sem qualificação, especialmente na construção civil, já que o investimento dos fundos comunitários em Portugal levou à necessidade de uma mão-de-obra desqualificada para a construção de sua infra-estrutura (Pires, 2003: 149-150).⁸ Se em outros países europeus esses padrões de divisão internacional do trabalho ocorreram de forma sequencial ao longo da história, Portugal os aglutinou através das migrações por meio dessa dúbia posição.⁹

As condições trazidas pela participação de Portugal à União Européia atuaram, portanto, não somente sobre a emigração portuguesa como sobre a imigração. A elaboração e a implantação de uma legislação sobre a imigração foram condicionadas pela entrada de Portugal na Comunidade Econômica Européia em 1986, especialmente após à adesão ao espaço Schengen em 1991. A necessidade econômica de Portugal de trabalhadores com baixa qualificação fez com que o país recorresse à mão-de-obra legalizada de trabalhadores

⁸ Os setores de construção e de obras públicas em grande parte dependem da mão-de-obra imigrante. Mais recentemente os setores de serviços pessoais, empregados domésticos, hotelaria, turismo e comércio também passaram a contar com uma forte presença de imigrantes. Mesmo áreas de atividade onde a imigração raramente se encontrava, como na indústria de transformação e na agricultura, têm contado com estrangeiros, levando a uma diversificação das regiões do país atingidas por esses fluxos (Machado, 2005: 110).

⁹ É preciso, no entanto, considerar que se inicialmente a imigração em Portugal, junto à retomada da emigração portuguesa para outros países mais desenvolvidos, permitiu contrariar tendências inflacionárias da economia – ao substituir os trabalhadores portugueses por mão-de-obra imigrante mal remunerada – (Pires, 2003: 150) agora a situação parece ter se agravado, uma vez que o crescimento da economia portuguesa tem sido bem mais restrito nos últimos anos.

estrangeiros.¹⁰ Mas, inevitavelmente, passou a existir também uma mão-de-obra ilegal, grande parte proveniente dos países do Leste Europeu - em virtude da derrocada do regime político e econômico da extinta União Soviética - tendo como alvo os Estados membros da União Européia, o que incluiu Portugal. Nesse mesmo período, assistiu-se a um aumento da comunidade chinesa - após a passagem de Macau à administração chinesa - e da comunidade indiana, além de um crescimento do fluxo de brasileiros e dos indivíduos dos PALOP (Ramos, 2004: 128- 129).¹¹

Nesse contexto, a política migratória desenvolvida em Portugal seguiu as prioridades estabelecidas pelo debate europeu acerca das políticas migratórias pós-Schengen e passou a dar ênfase à regulamentação do Estado para favorecer a migração legal e para controlar e impedir a imigração ilegal. Até metade da década de 90 o tratamento dispensado pelo governo português à imigração esteve relacionado às diretrizes da União Européia e a adesão do país ao acordo Schengen, bem como à segurança interna (Pires, 2003: 156; Machado, 2005: 115). Com a entrada em vigor dos Acordos Schengen em 1º de janeiro de 1993, Portugal deveria prestar conta aos outros membros europeus das medidas de segurança no que dizia respeito à circulação de estrangeiros e ao controle de fronteiras. Foi assim que, em 1992, tendo em vista a experiência de outros países do Sul da Europa – Espanha e Itália -, Portugal optou por instaurar o primeiro processo de regularização de imigrantes ilegais por meio do decreto nº 212/92. Como condição para a legalização ficou estabelecido que, uma vez que não possuíam existência legal, os clandestinos deveriam provar que tinham uma renda

¹⁰ Segundo Baganha, com as atuais restrições impostas aos imigrantes de terceiros países, abriu-se uma porta para a contratação de mão-de-obra não-qualificada de países menos desenvolvidos dentro da União Européia. Esta situação mostrou-se favorável para empresários e empresas voltados para a subcontratação de mão-de-obra em regiões cujos custos do trabalho são menos elevados para a área da União Européia em que estes custos são mais elevados. Como a segurança social é paga pelo subcontratador nos país de origem, isso implica na transferência de responsabilidade dos agentes econômicos dos Estados de bem-estar para outros Estados em que a proteção e os benefícios do trabalhador são baixos. O resultado é a redistribuição do trabalho dentro da União Européia e, simultaneamente, uma diminuição do modelo social europeu (Baganha, 2002: 145-146).

¹¹ A imigração indiana – que envolve, na realidade, indivíduos provenientes de uma gama diferenciada de países como Índia, Paquistão, Bangladesh e até Moçambique – foi iniciada antes de 1975 por estudantes e funcionários da elite luso-goesa, mas tem se diversificado desde então. A partir da década de 90 esse fluxo vai apresentar características particulares como a inserção em pequenos negócios e a diversidade cultural, especialmente religiosa, em comparação com o restante da população portuguesa. Já a imigração chinesa, diferentemente da indiana em que os negócios são etnicamente diferenciados, é marcada pelo investimento em pequenas empresas com mão-de-obra principalmente familiar (Pires, 2003: 153).

própria ou um emprego remunerado que lhes garantisse o sustento. Também, não por acaso, o controle do fluxo passou a ser feito pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que teve suas atribuições e competências progressivamente alargadas.¹²

Em 1993, tanto uma lei sobre os estrangeiros como a ratificação do acordo Schengen foram discutidas pela Assembleia Nacional. Como reconhecem Dupraz e Vieira, essa iniciativa é bem significativa da escolha securitária concernente, nesse momento, com o desenvolvimento do debate europeu acerca de uma política migratória comum (Dupraz & Vieira, 1999: 40). A lei nº 59/93 instaurou, assim, um novo regime de entrada, residência, saída e expulsão para os estrangeiros.¹³ Ela foi caracterizada por uma lógica de estreiteza da estada permanente de imigrantes e pela referência à reunificação familiar como algo sujeito ao arbítrio administrativo. Também foi fixado no decreto-lei nº 60/93 o tratamento específico da entrada e fixação dos estrangeiros provenientes da União Européia, incorporando os aspectos específicos dos Acordos Schengen.¹⁴ Logo depois, a lei nº 70/93 definiu um novo regulamento para o direito de asilo, considerado extremamente restritivo por eliminar a concessão de asilo por razões humanitárias e permitir a revogação do direito de asilo sempre que as condições securitárias do país e a proteção da população por motivos sócio-econômicos assim o exigir. Essas medidas tentaram atuar sobre os dispositivos portugueses insuficientes para controlar os imigrantes não-nacionais dos Estados membros. E, conforme será visto adiante, a lei nº 25/94 sobre a nacionalidade seguiu esse mesmo caminho.

¹² Criado em 1976, o SEF teve sua autonomia consolidada em 1986, quando dispôs de um quadro administrativo próprio para a carreira de investigação e fiscalização, além de responder pelo controle das fronteiras (função, até então, compartilhada com a Guarda Fiscal). Em 1993, os inspetores de carreira passaram a receber o estatuto de policiais e a ter novas competências – como as da concessão da nacionalidade e do estatuto da igualdade de direitos – e tornaram-se os responsáveis pela parte portuguesa do SIS. Enfim, o SEF tornou-se o organismo de execução da política governamental relacionada à migração (Pires, 2003: 160).

¹³ Essa lei trata-se, na realidade, de uma revisão do decreto-lei nº 264-B/81 que instituiu, em 1981, um regime de entrada, saída e permanência de estrangeiros. Em ambos os diplomas prevalece uma precariedade da condição do imigrante estrangeiro em Portugal. Seguindo a sua lógica, valem três tipos de vistos de autorização de residência: o primeiro, válido por um ano e renovável pelo mesmo período; o segundo válido por cinco anos e também renovável pelo mesmo período; e o vitalício, no qual eram exigidos vinte anos consecutivos de residência. Além disso, em ambas as leis a reunificação familiar é vista como uma possibilidade, mas não um direito. Entre as diferenças entre as duas leis, destacam-se à proliferação dos estatutos de entrada – quatro em 1981 e nove em 1993 – e o reforço do regime de expulsão – vinte e cinco artigos em 1993 contra quinze em 1981 (Pires, 2003: 158-159).

¹⁴ Essa lei ampliou, de certa forma, o decreto-lei nº 267/87, de 1987, que estabelecia o regime de entrada, permanência e saída de nacionais de Estados membros da Comunidade Européia.

Com a chegada ao poder do Partido Socialista em 1995, que sucedeu ao Partido Social Democrata, a questão da imigração deixou de ocupar um lugar periférico na ação governativa.¹⁵ Pela primeira vez, um programa de governo incluiu referências específicas sobre a imigração, analisada à luz da administração interna e das políticas sociais (Pires, 2003; Dupraz e Vieira, 1999). Dentro dessa nova configuração político-partidária, mas seguindo os rumos traçados pelo processo de integração europeu, foi reafirmada não só a localização das políticas de imigração nos planos de segurança (enfatizando o controle de fronteiras externas à União Européia) como buscou-se assegurar políticas compensatórias das situações de exclusão (que reconheceriam nos imigrantes grupos em posição de vulnerabilidade social, garantindo os direitos sociais com base na residência, e não na nacionalidade).

Nesse momento, foi criado o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), diretamente atrelado ao gabinete do primeiro-ministro a fim de melhor gerenciar a integração das comunidades imigrantes, não mais restrita ao SEF.¹⁶ Como resultado, as políticas sociais se generalizaram, tanto em termos dos domínios de ação como no número de pessoas atendidas. Além disso, em setembro de 1996, o direito de voto e elegibilidade sob condição de reciprocidade foi garantido aos residentes estrangeiros (lei nº 50/96)¹⁷ e o fim do

¹⁵ Durante a década de 80 até 1995, o governo era formado pela maioria parlamentar do Partido Social Democrata (PSD). De 1995 a 2001 o Partido Socialista foi quem governou, criando e adotando, assim, as principais medidas relacionadas a uma política imigratória. Em 2002 instaurase um governo de coalizão de centro-direita, formado pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Popular. Com a saída do primeiro-ministro José Manuel Durão Barroso para assumir o cargo de presidente da Comissão Européia em 2004, e um interstício assumido pelo primeiro-ministro Santana Lopes, o governo voltou às mãos dos socialistas, atualmente sendo liderado pelo primeiro-ministro José Sócrates.

¹⁶ O Alto Comissariado é responsável por promover, em permanente diálogo com as instituições públicas e privadas que trabalham com questões de migração, a melhoria das condições de existência dos imigrantes e das minorias étnicas, e sua inclusão na sociedade portuguesa, respeitando a sua identidade e cultura. Além de suas atividade no nível político, o Alto Comissariado também trabalha diretamente com os imigrantes e os membros das minorias étnicas, fornecendo serviços de aconselhamento para lidar principalmente com problemas legais e burocráticos.

¹⁷ A Lei 50/96 de 04 de setembro permite aos nacionais europeus, cidadãos dos países de língua portuguesa com residência legal por mais de dois anos e outros estrangeiros com residência legal por mais de três anos votar em eleições locais. Beneficiaram-se dessa cláusula os cidadãos da União Européia, Brasil, Cabo Verde, Argentina, Israel, Noruega, Peru e Uruguai. Em 2001 essa lista foi ampliada para Chile, Estônia e Venezuela. Porém, os cidadãos dos dois países com uns dos maiores números de imigrantes – Angola e Guiné-Bissau - ficaram de fora justamente por seus países não possuírem acordos de reciprocidade com Portugal. Também, de acordo com a lei de 1996, nacionais dos países de língua portuguesa e outros estrangeiros podem se candidatar em eleições municipais, provado que eles têm quatro e cinco anos de residência legal no país,

estabelecimento das cotas de imigrantes impostas às empresas.¹⁸ Da mesma forma, instituiu-se que as comunidades de imigrantes e associações de defesa de seus direitos poderiam constituir parte civil em caso de crime racista ou xenófobo. Também em 1996 a lei nº 17/96 abriu um novo período para a regularização de ilegais, que deveriam ter entrado no território português antes de 25 de março de 1995 – data da entrada em vigor dos acordos Schengen – legalizando a situação de vinte e oito mil pessoas, a maior parte proveniente dos PALOP. Mais uma vez, o princípio econômico de carência do mercado de trabalho se superpôs ao princípio político de controle das fronteiras (Machado, 2005: 125). Enquanto isso, a Assembleia da República votou um novo regime jurídico sobre asilo e refugiados, refletindo as resoluções da União Européia e da Convenção de Dublin no direito nacional.

Dois anos depois, em 1998, uma nova lei de imigração (nº 244/98), foi aprovada para tratar das mudanças do regime de entrada, fixação, saída e expulsão de estrangeiros. Nela foram introduzidas duas modificações que reverteram o seu sentido restritivo: reduziu-se de vinte para dez anos o tempo de residência para se requerer um título de residência permanente e reforçou-se a possibilidade de reunificação familiar, reconhecido pela primeira vez como um direito (Pires, 2003: 165). Para que esse fosse expressamente admitido era exigido apenas que o demandante residisse legalmente em Portugal e que apresentasse uma prova de moradia e meios de sustentar economicamente a família. Além disso, essa lei conferiu aos membros estrangeiros de cidadãos portugueses os mesmos direitos que foram garantidos aos parentes de um cidadão europeu, especificamente o direito de se estabelecerem enquanto residentes permanentes. Ainda seguindo as políticas sugeridas pela União Européia, em 1999 a Assembleia Legislativa aprovou uma lei anti-discriminação (nº 134/99) proibindo as práticas discriminatórias baseadas na raça, cor, nacionalidade e origem étnica. O objetivo dessa lei foi afirmar a prevenção e proibir a discriminação racial de todas as formas e sancionar todos os atos que violam os direitos básicos de uma pessoa ou impedem o exercício de direitos econômicos, sociais ou culturais por razões tais

respectivamente. Vale ressaltar que somente os brasileiros, por meio do acordo de reciprocidade, têm direito a votar nas eleições locais e nas eleições legislativas.

¹⁸ Segundo a lei nº 97/77, as empresas que contratassem trabalho estrangeiro deveriam, no caso de empregar mais de cinco trabalhadores, ter pelo menos 90% do quadro de funcionários composto por portugueses. As únicas exceções estariam reservadas aos trabalhadores originários de países lusófonos com os quais Portugal possui acordos bilaterais – Brasil, Guiné-Bissau e Cabo Verde.

como a nacionalidade, cor, raça ou origem étnica. Estabeleceu-se, a partir dessas prerrogativas, uma Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), trabalhando dentro da estrutura governamental do ACIME. O comitê tornou-se responsável por promover estudos sobre igualdade e discriminação racial, supervisionando o reforço da lei, e fazendo propostas legislativas consideradas cabíveis para a prevenção de todas as formas de discriminação. Uma vez que atos de discriminação positiva não foram proibidos dentro dessa estrutura legal, esta passou a ser considerada um importante instrumento em garantir igual acesso a direitos econômicos, sociais e culturais por membros de grupos desprivilegiados, tais como os imigrantes e as minorias étnicas (Baganha et al, 2000: 20-36).

Já a lei de imigração nº 04/2001, em 2001, voltou-se para os aspectos sócio-econômicos implicados pelos movimentos de pessoas, enfatizando a via legal para a migração econômica. Ela permitiu aos estrangeiros trabalhar legalmente com uma autorização temporária de um ano, com renovação de até cinco anos. Entretanto, esses trabalhadores não teriam direito à imposição de um salário mínimo, nem de um seguro desemprego, apenas à segurança do emprego por meio de um contrato. A resposta encontrada para controlar as fronteiras permaneceu, assim, restrito ao controle de entradas, sem a adoção de programas de recrutamento de trabalho temporário. Já as saídas apontadas para se combater a imigração ilegal ficaram dimensionadas à atuação do SEF, que ganhou mais poderes para tornar mais eficaz os mecanismos de expulsão e extradição. Ou seja, as modificações na política migratória, nesse momento, estavam voltadas para as necessidades do mercado de trabalho e para que os trabalhadores consoantes com esses interesses – mesmo os que, inicialmente, tivessem permanecido ilegalmente - viessem a garantir a sua integração no país de forma provisória, por meio de vistos de residência. Não por acaso, em 2001, mais uma leva de trabalhadores se beneficiou de uma operação de regularização (aproximadamente 170 mil imigrantes saíram da ilegalidade), a maior parte proveniente dos países do Leste Europeu como Ucrânia, Moldávia, Romênia, Rússia, além dos imigrantes do Brasil e dos países do PALOP. Vale, dentro desse quadro, ressaltar que essa lei afirma o princípio de discriminação positiva aos cidadãos lusófonos ao diminuir, somente para estes, o período de dez para seis anos de residência contínua, necessário para entrar com o pedido de residência permanente.

Em 2003, foi produzida a lei vigente relativa à entrada, permanência e residência de estrangeiros (nº 34/2003). A respeito do controle de entrada e permanência, a lei revoga as autorizações de permanência, de tal forma que as condições de estada sejam o resultado de concessões de vistos ou de autorizações de residência. Em outros termos, isso representa um princípio de diferenciação da população imigrante, entre aqueles que têm uma autorização de residência e, assim, um estatuto estabilizado, e aqueles que possuem outros vistos, e que terminam por ficar numa situação mais precária, tanto no que diz respeito ao acesso ao país como aos direitos sociais. No que concerne à migração legal, Portugal passa a estabelecer um sistema de cotas anuais elaborado pelo governo, com renovação de dois em dois anos, mediante parecer do Instituto do Emprego e Formação Profissional e após audição das Regiões Autônomas, da Inspeção Geral do Trabalho, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, das confederações patronais e sindicais e do ACIME, sendo definidos critérios econômicos e sociais na determinação das necessidades de mão-de-obra e da capacidade de acolhimento de cada região. Além disso, é criado um novo visto de trabalho, visando os imigrantes que exerçam uma atividade científica ou atividade que pressuponha um conhecimento técnico altamente qualificado. O período de residência mínimo exigido para dar entrada a um pedido de autorização permanente é reduzido, passando de dez anos a cinco anos para cidadãos dos países de língua portuguesa ou a oito anos para outros países, favorecendo a legalização dos que se encontram em situação irregular. Porém, a reunificação familiar só passa a ser concedido para aqueles que possuem um tempo de residência legal no país, seguindo as diversas decisões comunitárias (ainda que optando pelo menor período de tempo definido nestas disposições). Aos filhos de imigrantes – legais ou ilegais – foi assegurado, por sua vez, o direito à educação e à saúde, assim como o reagrupamento familiar para os titulares de autorização de residência (Ramos, 2004: 115-117). Quanto aos ilegais, o preâmbulo da lei deixa claro que:

No combate à imigração ilegal, importa também harmonizar a legislação nacional com as orientações e directivas comunitárias, em especial no que respeita ao controle dos fluxos migratórios e à agilização dos processos de afastamento do espaço comunitário de pessoas que nele se introduziram ilegalmente, conferindo meios legais expeditos ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e às forças de segurança para o cumprimento efectivo e atempado das decisões dos tribunais.

Assim, a lei 34/2003 visa combater o tráfico ilegal de pessoas não só por meio de um maior controle de quem entra irregularmente no país, mas punindo com prisão aqueles que favoreçam ou facilitem a sua entrada ou permanência. Nesse sentido, ela prevê sanções para os que aliciem ou angariem cidadãos estrangeiros para realizar atividades caso estes não possuam autorização de residência, autorização de permanência ou visto de trabalho.

O que se pode verificar é que o andamento da política migratória portuguesa, depois da descolonização, converge com as diretrizes adotadas pela União Européia, principalmente após os Acordos Schengen. Se, de um lado, demonstra preocupação em facilitar a integração dos imigrantes legais de terceiros países em participar da sociedade portuguesa de forma democrática, por outro tenta evitar a entrada daqueles considerados uma ameaça, seja para o equilíbrio econômico como político do país, e dificultar o acesso dos ilegais aos direitos sociais. Essa posição dúbia, no entanto, não deixa de tornar aparente as suas contradições. Ainda que a partir da metade da década de 90 o Estado português apresente progressos no reconhecimento do papel dos fluxos migratórios para o país, as orientações centrais da política de imigração aplicadas não foram condizentes com o aumento dos movimentos populacionais e com a sua conseqüente fixação, em especial daqueles fluxos provenientes dos PALOP e do Brasil. Tal qual outros países europeus, observou-se um hiato entre as políticas de imigração e seus resultados (Cornelius, Martin & Hollifield, 1994: 3; Pires, 2003: 161). A regularização não impediu a entrada de novos imigrantes ilegais, o que fez com que as autoridades portuguesas, após a experiência de 1993 e 1996, decidissem por novas regularizações, visando combater as redes ilegais, que se beneficiavam do tráfico de pessoas.

As implicações de lidar com os fluxos de ilegais, por sua vez, atinge não só a relação do Estado português com esses indivíduos, mas também a sua relação com os países de origem, muitos com os quais Portugal mantém laços históricos e culturais bastante fortes. Eis o que explica, em 2003, o estabelecimento de um acordo com o governo brasileiro – que ficou conhecido como “Acordo Lula” – para regularizar aqueles que estivessem em situação ilegal no território português antes de 11 de julho desse mesmo ano. Em razão do princípio de reciprocidade estabelecido entre os dois países, a regularização foi oferecida também aos portugueses em situação irregular no Brasil. No entanto, o processo foi

acompanhado por uma polêmica sobre os procedimentos utilizados pelos funcionários de órgãos como o SEF e do Instituto para o Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT), o que teria resultado em uma excessiva burocratização, impedindo a regularização de um extenso número de trabalhadores. Dos 31 mil brasileiros que haviam se candidatado à legalização, apenas aproximadamente 13 mil teriam efetivamente se regularizado, segundo as autoridades brasileiras e portuguesas (Casa do Brasil de Lisboa, 2006).

Esse problema alcança não somente o caso dos brasileiros, mas dos imigrantes ilegais em geral, como demonstra o último processo de regularização de 2004. De fato, nem todos aqueles que se inscrevem obtêm sucesso para legalizar a sua situação. O decreto regulamentar nº 06/2004 segue as prerrogativas do item 3 do artigo 52 da lei nº 244/98, que permite que os estrangeiros requeiram a sua legalização uma vez fundamentado os motivos – humanitários, de força maior, pessoais ou profissionais - que o fizeram se instalar no país, com ou sem a exigência de visto. Segundo o artigo 71 do decreto nº 06/2004, dentro das exigências para a imigração de trabalhadores, os cidadãos estrangeiros que não dispõem de autorização de emprego, mas se integraram no mercado de trabalho e contribuíram para os serviços previdenciários e fiscais por um mínimo de 90 dias até a data em vigor da lei nº 34/2003, também podem solicitar a regularização. O problema é que muitos não comparecem a outras etapas do processo perante o SEF, bem como junto da Inspeção Geral do Trabalho ou da Segurança Social, ou simplesmente não possuem os documentos exigidos.

A forma como a política migratória foi elaborada em Portugal, no entanto, não pode ser vista simplesmente como leis técnicas que se alinham às diretrizes europeias, tendo meramente efeito retórico. Ela reflete a realidade que os fluxos migratórios trazem à sociedade portuguesa e como esta vem reagindo por meio de um debate sobre a sua hospitalidade. No início, contrariamente a outros países europeus, o debate sobre a imigração não se tornou um tema polêmico, tanto entre a opinião pública quanto dentro da esfera pública. Segundo Dupraz e Vieira, o tom moderado nos debates sobre a imigração pode ser explicado porque, em boa parte, os líderes de partidos políticos, sindicatos e instituições públicas ligados à imigração eram repatriados, símbolos dos laços familiares, fraternos e afetivos que se desenvolveram na época colonial. Além disso, a inexistência de um partido político de extrema-direita também possibilitou a ausência de uma grande

hostilidade em relação aos imigrantes originários de terceiros países (Dupraz & Vieira, 1999: 42). Porém, por mais que as razões econômicas tenham predominado, inicialmente, sobre as razões políticas no controle dos fluxos migratórios, a imigração, ao trazer a diversidade cultural, étnica e racial, tem levado a sua discussão para o âmbito político. Ao pensar sobre a imigração, o Estado e a sociedade portuguesa terminam por pensar em si próprio, em seus fundamentos e princípios de legitimação. Logo, a questão da integração surge como um importante elemento a ser debatido nas políticas migratórias.

Segundo um estudo de opinião pública realizado em 2002 por Lages e Policarpo, quando inquiridos sobre o fato de concordar ou não com a chegada de mais imigrantes ao país, a maioria dos portugueses respondeu de forma negativa, independentemente de sua origem: africana (74,4%), brasileira (71,7%) ou do Leste europeu (73,4%).¹⁹ Porém, eles se mostraram tolerantes no que diz respeito à garantia de direitos aos imigrantes legais, pois 97,2% responderam que deveriam ser considerados aos estrangeiros os mesmos direitos concedidos aos portugueses no exterior. Do mesmo modo, 93% se mostraram favoráveis à reunificação familiar e 84% a facilitarem a naturalização. Quanto ao mercado de trabalho, 72% responderam que os imigrantes fazem o trabalho que os portugueses não querem. No entanto, apenas 40,4% consideram que os imigrantes são essenciais para a economia do país em relação a 40,9% que se posicionam contra essa idéia e 18,7% de indecisos. Ainda assim, 60,3% responderam que os imigrantes enriquecem a vida cultural do país, enquanto 30,9% discordam (Lages & Policarpo, 2003: 4-10). Compreende-se, portanto, por que em Portugal, gradativamente, a política migratória passou a assumir um caráter de “política de abertura regulada” nos quais os fluxos deveriam ser proporcionais à capacidade de integração da sociedade portuguesa.

Para autores como Baganha, Marques e Fonseca, o cuidado expresso por uma parte considerável dos portugueses em relação à discriminação aos imigrantes, tais como demonstram os números acima, ocorre porque, em suas vidas públicas, os portugueses tendem a adotar formas de conduta e expressar valores que eles consideram socialmente corretos, mas que não refletem uma

¹⁹ Margarida Marques, no entanto, acertadamente critica a forma como são guiadas essas pesquisas de opinião que agregam, de forma simplificada, em três categorias – africanos, europeus do Leste e brasileiros – realidades bem distintas, esboçando uma “culturalização das diferenças” (Marques, 2004: 7).

verdadeira aceitação do “outro” em suas vidas privadas. Assim, Portugal pode constituir um exemplo de uma sociedade que é formalmente anti-racista, mas na qual atitudes racistas persistem. Essa discriminação disfarçada pode ser explicada, para tais autores, por meio dos diferentes conceitos de racismo que estão relacionados à posição que se assume em relação à norma social anti-racista. Não se trata, entretanto, de uma característica particular da sociedade portuguesa, mas de algo que tem progressivamente se desenvolvido nas sociedades ocidentais desde a Segunda Guerra Mundial, que condenam as expressões do racismo tradicional (Baganha *et al*, 2000: 56).

Isso também explica porque, nesse processo de institucionalização progressiva da política migratória portuguesa – que tem recebido o apoio dos partidos políticos e, assim, reforçado os discursos associados à dinâmica “emigração/imigração” como justificativa para promover a integração - vem ganhando cada vez mais espaço outro discurso, de cunho muito mais negativista em relação a imigrantes, que os associa à criminalidade e à insegurança, como em outros países europeus (Machado, 2005: 133).²⁰ Em 2000, o então líder da oposição, Durão Barroso – que, em 2002, passou a ocupar o posto de primeiro-ministro de Portugal e, atualmente, é presidente da Comissão Europeia - declarou, por exemplo, que “hoje em dia uma grande parte dos problemas de insegurança que existem no país estão relacionados com os problemas de falta de integração das comunidades de imigrantes (...). Essas comunidades comportam problemas de marginalidade, de dependência de drogas, de doenças infecciosas e contagiosas, e de criminalidade (citado em Machado, 2005: 133).²¹ Não por acaso, conforme aponta o mesmo estudo de Lages e Policarpo, quando questionados se consideram que os imigrantes cometem mais crimes que os nacionais, a população mostrou-se

²⁰ Uma boa idéia da associação entre criminalidade e imigração pode ser encontrada na falsa notícia disseminada pela mídia, em junho de 2005, sobre um arrastão na praia de Carcavelos. Este teria sido promovido por quinhentos jovens negros, que supostamente feriram os veranistas e instalaram pânico na praia. No entanto, dias depois comprovou-se que a notícia era falsa: nenhum grupo de indivíduos teria se organizado, nem planejado nada, e as fotos disseminadas pela imprensa não correspondiam a assaltos. Nenhum meio de imprensa tratou de desmentir o acontecido com a mesma intensidade que o disseminou, e a imagem negativa de imigrantes de origem africana permanece estereotipada, vinculada a esse tipo de criminalidade (ACIME, 2006).

²¹ Segundo Baganha, Marques e Fonseca, os estrangeiros demonstram uma probabilidade maior de serem acusados e condenados à prisão do que a população portuguesa. Duas hipóteses podem ser colocadas para explicar essas tendências, segundo os autores. A primeira atribui os resultados obtidos devido ao tipo de crimes cometidos por estrangeiros e o controle e a punição legal associado a eles (como o tráfico de drogas). O segundo atribui os resultados à discriminação institucional (polícia e sistema judicial) contra estrangeiros (Baganha *et al*, 2000: 52-55).

dividida: 39,5% discordaram, 30% concordaram, e 30,5% mostraram-se indecisos (Lages & Policarpo, 2003: 6). Atento a essa dimensão reticente quanto aos fluxos migratórios, o Estado se antecipou no processo de regulação institucional antes mesmo da mobilização dos grupos imigrantes. Essa iniciativa, a fim de “prevenir eventuais problemas de ordem social” (Machado, 2005: 134), está em grande medida relacionada à própria imagem da imigração disseminada na União Européia que, como visto, tem associado um forte discurso de segurança a esse tema.²²

Como se pode verificar, a realidade da migração em Portugal mudou visivelmente com o processo de globalização, uma vez que a sua comunidade de imigrantes sofreu um aumento considerável. Face à recessão econômica da economia portuguesa nos últimos anos, as tensões entre portugueses e imigrantes passou a ser cada vez mais notada, suscitando a preocupação por parte das autoridades portuguesas. Em consoante com a política de integração da União Européia, Portugal passou a enfatizar não somente os critérios econômicos em sua política de cotas, mas o conhecimento da língua portuguesa, o que deveria beneficiar os imigrantes brasileiros e dos PALOP. Mas, como frisa Pereira Ramos, as dificuldades da mão-de-obra africana são evidentes frente aos “brancos” e mais escolarizados do Leste Europeu (Ramos, 2004: 134). A preocupação com a integração e os questionamentos sobre a exclusão social das minorias étnicas está cada vez mais aparente.

Dentro desse quadro, a inserção de Portugal na União Européia e a aceleração promovida pelo desenvolvimento da sociedade portuguesa, nos últimos anos, permitem questionar em que medida o país não começa a se aproximar gradualmente da realidade dos demais países membros da União Européia em relação aos fluxos migratórios, mesclando a questão da integração dos imigrantes já estabelecidos com a vigilância e segurança das fronteiras. É preciso considerar que as mudanças mais restritivas em relação à última lei de imigração refletem a

²² É importante salientar o potencial da mídia tanto como instrumento de discriminação, quanto de promoção de uma sociedade multicultural. O tema do crime apareceu como o mais referido nas notícias jornalísticas e televisivas em 2004, seguido justamente pelo tema da integração, segundo estudo de Cunha *et al.* Deve-se, no entanto, atentar para as variações entre os jornais de referência – que salientam principalmente a integração – em detrimento dos jornais populares – que enfatizam a questão da criminalidade. Além disso, o tom do discurso tem enquadrado o crime mais sob uma ótica de exclusão social do que policial, o que pode evidenciar tanto uma maior sensibilização dos jornalistas como uma certa intervenção institucional e governamental junto aos agentes e fontes (Cunha *et al.*, 2006).

própria conjuntura da sociedade portuguesa, que vem enfrentando nos últimos anos uma crise econômica, com uma baixa nos investimentos, um crescimento ínfimo e uma expansão do desemprego. Ao mesmo tempo, o número de imigrantes continua a aumentar e a diversidade étnica se faz mais presente entre os fluxos (ver a figura 3 do anexo, que aponta para um aumento considerável na presença de imigrantes não-comunitários de 2000 a 2004). Vale lembrar que, diferentemente de outros países da Europa, Portugal não conta ainda com alguns dos problemas relacionados à diversidade religiosa, pois não possui, por exemplo, uma comunidade muçulmana da mesma proporção de países como o Reino Unido e a França – o que tem gerado calorosas discussões sobre identidade, principalmente após o 11 de setembro. Entretanto, em razão do desenvolvimento da comunidade indiana e africana, a diversidade religiosa pouco a pouco vai se tornando mais presente.

As respostas geradas pelo Estado português para esses novos dilemas têm apontado para uma dúbia posição em relação aos imigrantes de terceiros países. Até então, ele vem tentando aliar seus interesses estatais – privilegiando especialmente a ligação com suas ex-colônias - com os objetivos traçados no nível institucional da União por meio de uma relação dialética. Pode-se verificar que a tônica estatal foi colocada nos direitos dos imigrantes e no combate à discriminação, da mesma maneira que em modalidades de representação que associam a cidadania e a integração, ainda que se mantenham também elementos de componentes étnicos em sua política. Esses elementos podem ser percebidos não só na defesa dos imigrantes com base no respeito à cultura e identidade (como configura a própria criação do ACIME), mas também na diferenciação feita entre os cidadãos lusófonos e não-lusófonos (Pires, 2003: 171).²³ E é justamente esse último ponto que revela um importante elemento histórico do caso português, marcado por uma identificação e por interesses que o fazem reconstruir – por meio da própria lei – suas relações com as ex-colônias, demonstrando como a preservação de uma identidade lusófona contribuiu, de certa forma, para abafar os discursos extremistas em Portugal.

²³ Essa diferenciação étnica pode ser percebida, inclusive, na regulamentação do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), criado em 1998. Segundo a lei nº 39/98, existem dois espaços de representatividade: enquanto um é preenchido por um representante de cada uma das comunidades dos países de língua portuguesa, designado por suas federações e associações, o outro é preenchido pelos representantes de associações de outras comunidades com forte presença em Portugal.

4.1.2

A relação com os países lusófonos: repercussões sobre a política migratória portuguesa

Permeando o desenvolvimento de uma política migratória congruente com um país que recebe um número crescente de imigrantes, principalmente após a adesão à União Europeia, o debate acerca de qual o rumo Portugal deve tomar em relação à sua política com base na identidade - voltar-se para o universo lusófono de suas ex-colônias e/ou apostar na sua afiliação europeia - tem gerado uma vasta literatura. De um lado, a realidade da política imigratória na União Europeia acentua o caráter excludente em relação aos novos fluxos migratórios/inclusivo em relação aos descendentes, por meio das ligações de sangue. De outro, o passado colonial e a nova situação como país de imigração se mesclam para produzir a idéia de que Portugal é constituído por uma comunidade transnacional, que abarca as antigas possessões de além-mar (Marques *et al*, 2005: 158). Dentro desse último aspecto, o tema da singularidade portuguesa é recorrente.²⁴ A lusofonia seria marcada pelo predomínio da língua, assim como uma distinta mistura de povos, delimitando uma forma original de se relacionar com “o outro”.

A pretensa especificidade de Portugal tem suas raízes na própria forma como é construída a idéia de nação portuguesa, no início da expansão marítima. A partir desse momento, desenvolve-se o discurso de que a relação de Portugal com o mundo estabelecia um elemento definidor da nação, cuja expansão colonial e emigração constituíam a sua melhor expressão. Mais tarde, durante o Estado Novo, a idéia de afinidade entre a história de Portugal com as suas possessões de além-mar volta a ser resgatada, ao se explorar a imagem de uma mestiçagem na cultura portuguesa por meio do lusotropicalismo. Esse conceito, criado um pouco antes pelo sociólogo brasileiro Gilberto Freyre, visava explicar a particularidade da sociedade brasileira, marcada pela “predisposição” dos portugueses em se misturar aos povos que colonizavam (Freyre, 1977). Transferido para a realidade lusitana, passou a ser estendido à própria cultura portuguesa e, dessa forma, a ser

²⁴ Salazar foi quem cuidou de propagar a noção de que Portugal possuía o seu próprio “espírito”, o que explicaria a expressão “orgulhosamente sós”, utilizada na década de 60, quando a política mundial se voltou contra as posições assumidas por Portugal. Primeiramente, isso se deveu à idéia disseminada por ele, logo no início de seu governo, de que Portugal constituía um caso à parte no contexto dos Estados autoritários da Europa, mas também pela posição estratégica de neutralidade portuguesa durante a Segunda Guerra. A isso se somava a sua própria ação civilizadora em regiões como a África (Torgal, 2001: 399). O mito do lusotropicalismo, como veremos, veio justamente auxiliar nesse pensamento de singularidade.

utilizado como um discurso político para justificar - por meio dessa relação “singular” de um Portugal multirracial e pluricontinental - a política colonial na época, uma vez que a manutenção das colônias era essencial para o seu desenvolvimento econômico (Castelo, 1998: 35-43; Machado, 2005: 112; Marques *et al*: 2005: 160).²⁵

No entanto, as manifestações e movimentos de independência contra a dominação, em diferentes momentos da colonização, demonstraram que a experiência portuguesa em nada se diferenciou das experiências anteriores de outras potências coloniais, e permite questionar a realidade das relações raciais que nasceram a partir dessa situação de subordinação, permeada de conflitos, embates e resistências. Até 1975, a história das colônias portuguesas na África foi marcada pela violência e opressão. E, após esse período, com a chegada de uma população lusófona provinda da África com traços étnicos não-europeus, começaram a se tornar mais recorrentes algumas manifestações de racismo (Margarida *et al*, 2005: 155).

Isso pode ser melhor compreendido pela própria dinâmica sócio-econômica das migrações rumo à Portugal. Em meio ao discurso lusotropicalista e aos mecanismos de funcionamento do império ultramarino, a imigração ocupava um lugar marginal, pois estava inserida dentro do fluxo de indivíduos de antigas colônias, tanto da África como do Brasil (Marques *et al*, 2005: 150) – mesmo após a independência deste -, sendo caracterizada como intra-regional. Foi na década de 60 que tiveram início alguns dos fluxos migratórios provenientes de colônias africanas. Esses fluxos envolviam tanto indivíduos que vinham para Portugal por motivos ligados a um aperfeiçoamento educacional, como trabalhadores sem qualificação, empregados na construção civil. Estes, em sua maior parte, originários de Cabo Verde, iam suprir a escassez de mão-de-obra decorrente dos mercados de trabalho afetados pela emigração para a Europa e pelo recrutamento militar angariado para as lutas coloniais. Constituíram, assim, a base para a rápida dinamização das cadeias migratórias dos PALOP após a descolonização, ainda que seja difícil contabilizá-los, uma vez que não foram tratados como estrangeiros nas estatísticas da época (Pires, 2003: 123).

²⁵ É importante ressaltar que esse lusotropicalismo surgiu, principalmente, como reação à condenação da ONU da política colonial portuguesa, que após a Conferência de Bandung, em 1955 - ao reconhecer o direito dos povos à autodeterminação - colocou Portugal em uma posição de ostracismo (Marques *et al*, 2005: 160).

Já com o fim da colonização, teve início o maior movimento populacional da história portuguesa no século XX: o fluxo de “retornados”, ou seja, os portugueses que abandonaram as colônias, principalmente ao longo do ano de 1975.²⁶ Nesse mesmo período, o crescimento econômico gerou uma forte demanda de mão-de-obra, atraindo uma volumosa massa de trabalhadores das ex-colônias (Dupraz & Vieira, 1999: 38). Encontrando suporte nos retornados, uma grande parte de indivíduos dos PALOP imigrou para a ex-metrópole, de tal modo que a população estrangeira com autorização de residência praticamente duplicou em cinco anos (aumentando 82%), mesmo com o decréscimo da população européia e americana, mantendo a sua continuidade até os dias atuais. Em uma primeira fase, essa imigração é constituída tanto por refugiados (composta principalmente por angolanos e, em segundo lugar, por moçambicanos) como por trabalhadores migrantes (em sua maior parte, caboverdianos) (Pires, 2003: 126).²⁷ Mais tarde, ao fluxo de africanos acrescentou-se o de brasileiros. Inicialmente formado por uma classe média que fugia da crise econômica, ao longo dos anos o movimento de imigrantes brasileiros foi se diversificando em seu perfil socioeconômico e aumentando seu percentual na sociedade portuguesa (Marques *et al*, 2005: 152). Segundo Pires, a existência de uma língua comum e de referentes culturais facilitadores da integração social de brasileiros em Portugal - além do estatuto jurídico de igualdade - pode ter equilibrado as desvantagens comparativas que o país poderia fornecer em termos econômicos perante os outros países europeus para os emigrantes brasileiros que buscavam uma solução para a crise socioeconômica brasileira da década de 80. A adesão de Portugal à Comunidade Européia, por sua vez, serviu para alterar a imagem negativa de Portugal perante os brasileiros (Pires, 2003: 152). Os brasileiros que passaram a

²⁶ Estima-se que meio milhão de indivíduos retornaram a Portugal, a maioria de Angola (61%) e Moçambique (34%), representando 5% da população. Esse fluxo compreendia tanto pessoas de origem africana, asiática, bem como mestiços que estavam instalados nas colônias portuguesas da África ao menos há uma geração. A maioria, no entanto, era de emigrantes portugueses de primeira geração. Esse fator - conjuntamente com o fato de que os retornados terem sido beneficiados por um apoio político e institucional considerável - facilitou, segundo Pires, a sua assimilação pela sociedade portuguesa (Pires, 2003: 189; 193).

²⁷ A distinção entre esses dois fluxos - retornados e “novos” imigrantes africanos - foi concretizada por meio da mudança na lei de nacionalidade, que como veremos adiante, passa a criar diferentes condições de integração não só para esses imigrantes, mas para seus descendentes.

emigrar para Portugal, nesse sentido, demonstraram uma grande heterogeneidade em termos de qualificação profissional.²⁸

Conjuntamente com a busca por uma convergência com a política migratória no âmbito da União Europeia começa a aparecer, então, também a tendência a um favorecimento aos imigrantes brasileiros e dos PALOP, expressando a continuidade do discurso que enaltece as relações no mundo lusófono. Essa situação de privilégio é resultado não só das razões ligadas à descolonização, mas também por imperativos presentes dentro da Constituição da República e pela cooperação entre o Estado português e os países lusófonos, onde permanece o princípio de reciprocidade. A equiparação aos portugueses em termos de direitos, ainda que fiquem excetuados aí os direitos políticos, bem como o exercício de funções públicas e outras que a lei definir (artigo 15), é de fato, concedida a todos os estrangeiros segundo a Constituição Portuguesa de 1976 – e sua revisão em 2001. Há, porém, uma discriminação positiva aos imigrantes de países lusófonos que residem em Portugal, que têm garantido – mediante o princípio de reciprocidade - direitos não reconhecidos aos estrangeiros (segundo o item 3 do mesmo artigo), salvo o acesso às posições de presidência da República, presidente da Assembleia, Primeiro Ministro, presidentes de cortes supremas e o serviço nas forças armadas e na carreira diplomática.

Esse foi justamente o conteúdo explorado no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta assinado com o Brasil em 22 de abril de 2000 - uma revisão da Convenção de Brasília sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Portugueses e Brasileiros, de 1971 -, um importante instrumento para a facilitação da integração de imigrantes brasileiros. Esse acordo - que supõe o princípio de reciprocidade – confere o reconhecimento, por parte de Portugal, aos membros do

²⁸ Um importante grupo de profissionais, que demonstra a heterogeneidade, mas também a nem sempre fácil inserção dos fluxos migratórios brasileiros no mercado de trabalho português, é o de dentistas brasileiros em Portugal. Na década de 90, muitos dentistas brasileiros migraram para Portugal para exercer a sua profissão em um mercado mais favorável e, assim, conquistar melhores condições de vida. Na época imperava um acordo entre Brasil e Portugal que permitia a equivalência direta entre diplomas universitários dos dois países (Acordo Cultural Brasil-Portugal, de 07 de setembro de 1966). No entanto, a presença massiva dos dentistas brasileiros incomodou seus homônimos portugueses, o que acabou gerando protestos da Associação Profissional de Médicos Dentistas de Portugal (APMD) e uma modificação na legislação portuguesa. A exploração desse episódio pela mídia ganhou repercussões e a associação de uma imagem negativa (relacionada à “malandragem”) dos imigrantes brasileiros. Em 1999, a associação brasileira de odontologia e a associação portuguesa de estomatologia (sua equivalente) chegaram a um acordo, que se traduziu em termos legislativos. A partir de então, a equivalência de diplomas passou a ser um problema das respectivas associações profissionais dos dois países (Machado, 2004, entrevista).

Estado brasileiro estabelecidos em seu território, à igualdade de direitos e deveres em relação a seus nacionais. A titularidade dessa igualdade – expressa no documento de identidade de modelo igual ao dos respectivos nacionais – não implica a perda de nacionalidade dos portugueses no Brasil, nem dos brasileiros em Portugal. Mas, ela garante o direito de voto aos brasileiros nas eleições da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas Regionais, caso desfrutem do estatuto especial de igualdade dos direitos políticos. Estes, entretanto, só passam a ser reconhecidos para aqueles que residem ao menos há três anos na outra sociedade, e sob requerimento à autoridade competente.²⁹ É importante salientar que, diante dos privilégios garantidos pelos portugueses aos brasileiros por esse tratado, as autoridades portuguesas se viram obrigadas a adicionar uma cláusula na Convenção de Schengen em relação aos brasileiros que entram dentro do espaço de livre-circulação europeia com um visto português. Eles deverão ser readmitidos ao território português caso sejam expulsos de outros países da União Europeia.³⁰

O princípio da reciprocidade colocado pelo direito português, dessa forma, permite alguns avanços em relação à proteção aos estrangeiros, já que confere alguns direitos que, de outro modo, eles não teriam acesso, tais como a participação política nas eleições locais. Porém, ele também pode ser visto como uma forma de discriminação – principalmente no que favorece os brasileiros – já que determinados estrangeiros deixam de ser portadores de certos direitos, uma vez que o seu Estado de origem não confere uma idêntica proteção aos nacionais do Estado de destino. Trata-se de uma subjetividade presente no próprio princípio de reciprocidade, garantido pelas partes contratantes, seja sob a forma bilateral ou

²⁹ No texto original, o período de residência exigido era de cinco anos. Deve-se sublinhar, no entanto, que os que desfrutarem desses direitos políticos no Estado de residência têm suspenso o exercício dos mesmos direitos no Estado de origem.

³⁰ Acordos mais modestos foram assinados entre Portugal e Cabo Verde (Acordo de Praia, de 15 de abril de 1976), e Portugal e Guiné Bissau (Acordo de Lisboa, de 1º de junho de 1977), se limitando aos domínios do direito privado e de natureza econômica e social, sem expansão para o âmbito político. Neles, a igualdade de tratamento apenas vale para as sociedades e pessoas jurídicas, atingindo também o direito fiscal. Além disso, uma série de garantias é estabelecida sobre o direito de propriedade e sobre o procedimento de expulsão. Já o acordo estabelecido por Portugal com São Tomé e Príncipe (Acordo de São Tomé, de 12 de julho de 1975) garante a igualdade de tratamento no que concerne o acesso às profissões liberais, reconhece o direito de trabalho aos membros das partes contratantes sobre o território um do outro e também aplica as mesmas disposições dos dois anteriores sobre as sociedades e questões fiscais. Já os acordos de cooperação com Moçambique (Acordo de Lourenço Marques, de 2 de outubro de 1975) e com Angola (Acordo de Bissau, de 26 de junho de 1978) não fazem nenhuma menção ao tratamento nacional (Ramos, 1999: 236).

multilateral (Costa, 2006: 5). Logo, os benefícios concedidos a indivíduos lusófonos (tendo em vista o artigo 15, item 3 da Constituição), assim como aos cidadãos europeus, fazem com que eles terminem por ser considerados, de fato, “menos estrangeiros do que outros” (Marques *et al*, 2005). Tal avaliação se diferencia da visão de que esse tratamento seria característico de uma política migratória portuguesa em relação aos imigrantes dos terceiros países em geral para se aplicar especificamente ao caso dos imigrantes dos países de língua portuguesa. De modo algum esses privilégios na política migratória portuguesa parecem recuar com os avanços de uma política migratória em comum na União Européia. Isso pode ser notado mesmo nas decisões legislativas mais recentes, como no decreto regulamentar nº 06/2004, que, pela primeira vez, estabelece a exigência da língua portuguesa para determinados tipos de visto (vistos de trabalho e residência para o exercício de uma atividade profissional subordinada), podendo constituir fator preferencial no caso de se atingir o número de cotas estabelecidas anualmente pelo país. Admite-se, portanto, a preferência pelos cidadãos de países lusófonos ou de indivíduos que apresentem uma maior proximidade cultural com Portugal. Os resultados dessa forte ligação podem ser identificados não só âmbito jurídico, conforme toda a legislação imigratória já analisada, mas na própria aplicação da lei, já que os processos de regularização têm favorecido os imigrantes lusófonos (Pires, 2003: 161).³¹

A criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), por sua vez, só veio a reforçar ainda mais e a justificar as relações privilegiadas com os países lusófonos.³² Laços afetivos, assim como a busca de novas oportunidades no processo de globalização, fizeram esses países criar tal organização a fim de lembrar e alimentar suas relações históricas e culturais, principalmente por meio de uma língua em comum. Os compromissos firmados, desde então, levaram, na Declaração de Praia de 1998, os chefes dos Estados membros da CPLP a estabelecer o objetivo de refletir sobre a concretização de uma cidadania lusófona

³¹ Não por acaso essas medidas geraram o protesto da organização não-governamental SOS Racismo, que acusou o governo de discriminação no segundo processo de regularização, quando foram garantidas condições privilegiadas aos países lusófonos (SOS Racismo, 2002: 164).

³² Criada oficialmente em julho de 1996, a CPLP congrega os oito países do globo de língua oficial portuguesa: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, e Timor Leste. Através da identidade lingüística – o português é a terceira língua mais falada no Ocidente e sétima no mundo – a organização busca promover a concertação político-diplomática, a cooperação econômica, social, cultural, jurídica e técnico-científica e a promoção e difusão da língua portuguesa.

e sobre medidas que facilitassem a circulação de pessoas dentro da CPLP. Já na conferência seguinte, realizada em 2000 em Maputo, se pôde verificar os resultados dessa diretriz na Resolução sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP, que enfatizou a preocupação com o tema dentro da concertação político-diplomática da instituição. Nesse sentido, chama atenção a criação de um grupo de trabalho voltado para as questões de circulação e equiparação de direitos políticos e sociais, e, em especial, a decisão tomada, a partir da recomendação dos ministros responsáveis pela segurança da CPLP, de se criar um Observatório de Fluxos Migratórios visando fornecer dados para uma política de circulação de pessoas.³³

Mas, apesar desse tema voltar a ser enfatizado na conferência realizada em 2002 em Brasília – tendo como desdobramento, em 2003, avanços feitos por Angola, Portugal, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe no estabelecimento de acordos para facilitar a circulação de pessoas dentro do espaço da CPLP³⁴ –, em 2004, na conferência de São Tomé e Príncipe, o tema da consolidação de uma cidadania lusófona foi simplesmente deixado de lado. A ausência de resoluções mais profundas sobre a cidadania lusófona permite indagar se ela não estaria relacionada, naquele momento, a uma espera sobre a elaboração da Constituição da União Européia.

Portugal, no entanto, parece não ter abandonado o seu interesse em manter uma relação de privilégio com os demais países da CPLP no que concerne à circulação de pessoas. Não por acaso, ele foi o primeiro país da CPLP a garantir uma porta de entrada especial aos cidadãos de países lusófonos.³⁵ Em dezembro de 2005 o primeiro-ministro José Sócrates, ao inaugurar o acesso especial no aeroporto de Portela, Lisboa, declarou que “Portugal está muito empenhado na criação de laços comunitários que honrem o país e a CPLP” (CPLP, 2005). Esse fato, no entanto, espelha um aviso às vias que Portugal está disposto em manter

³³ Esse grupo de trabalho seria constituído pelos representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores e pelos Ministérios setoriais competentes dos Estados membros da CPLP.

³⁴ Esses acordos envolveram as seguintes áreas: acordo sobre a concessão de vistos de múltiplas entradas para determinadas categorias de pessoas; acordo sobre o estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução de processos de vistos de curta duração; acordo sobre concessão de visto temporário para tratamento médico aos cidadãos dos países da CPLP; e acordo sobre a isenção de taxas e emolumentos devidos à emissão e renovação de autorizações de residência para os cidadãos da CPLP.

³⁵ Conforme o Acordo sobre o Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e de Saída para o Atendimento de Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa de 2002.

com esses países, adequando-se aos objetivos proclamados pela política migratória da União Européia. Se, por um lado, sustenta o discurso sobre as intenções de Portugal em manter uma relação privilegiada a fim de salvaguardar seus laços com os países lusófonos, por outro ele deixa claro que a forma de entrada para os imigrantes lusófonos deve ser a legal, contribuindo, assim, para os seus compromissos de combater a imigração ilegal junto à União Européia. Vale notar que há também, no âmbito da CPLP, uma especial atenção ao fomento de trocas entre instituições educacionais, o que demonstra o interesse em possibilitar um fluxo migratório de “mão-de-obra especializada” em detrimento de uma grande quantidade de indivíduos não-qualificados; preocupação essa expressa em acordos como o de Cooperação entre a CPLP e a Organização Internacional para Migrações (OIM), que aborda claramente a problemática do fluxo migratório entre as fronteiras, assim como no Acordo sobre a Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas.

Porém, isso não quer dizer que a dialética entre os compromissos assumidos com a União Européia e as relações privilegiadas com Portugal não deixe, claramente, de revelar suas oposições, antagonismos e complementaridades. No início da década de 90, o discurso lusotropicalista era colocado como uma prioridade a não ser abandonada mesmo com a assinatura dos acordos Schengen. Desse modo, o discurso oficial do Estado se comprometia a manter suas relações privilegiadas com os países do PALOP e do Brasil, por meio de uma “valorização da identidade portuguesa” (Santos, 2004: 113).³⁶ Mas, a experiência da imigração trouxe novo fôlego para a discussão acerca da singularidade de Portugal, já que cada vez mais a sociedade portuguesa vê ameaçada sua idéia de uma nação homogênea e unitária, com supostamente uma incrível capacidade de conviver com “o outro”, mesmo que sejam estes indivíduos provenientes de ex-colônias. O mito universalista-tropicalista, construído sobre uma identidade cosmopolita de Portugal, que busca oportunidade com o mundo lusófono na globalização, demonstrou as suas limitações como uma produção ideológica que propaga o que os portugueses podem dar o mundo, mas não o inverso (Vala, 2003: 49; Marques, 2004: 8-9). Ainda que se tornem difícil de identificar e de combater os comportamentos discriminatórios, uma vez que se

³⁶ Essa foi a postura adotada pelo XII Governo (1991-1995), dirigido pelo PSD.

disseminou a idéia de que os portugueses não sustentam esse tipo de atitude, elas vêm ganhando cada vez mais atenção (Vala, 2003: 49). Casos como o da Praia de Carcavelos, dos dentistas brasileiros (ver as notas 20 e 27), do embargo à Vuvu, e da morte de Alcindo Monteiro vêm justamente de encontro à sobrevida do discurso lusotropicalista, demonstrando a mudança sobre o olhar da realidade migratória dos países do PALOP e do Brasil.³⁷ Mesmo a marginalização sócio-espacial em áreas metropolitanas, como Lisboa, expressa a segmentação e segregação dos imigrantes, mais forte entre aqueles originários dos PALOP (SOS Racismo, 2002: 399). Apesar da presença de imigrantes chineses e indianos, com uma diversidade cultural maior em relação à população portuguesa, são os africanos e seus descendentes que parecem sofrer maior etnicização. Segundo Pires, é na inserção majoritária em setores mais desqualificados e regulados e na ausência de políticas de integração que os imigrantes terminam por adensar sua rede de sociabilidade, sobretudo se estão concentrados residencialmente e são alvo especialmente de atitudes de discriminação e racismo (Pires, 2003: 155).

Assim, o debate sobre a relação com os países lusófonos passou para uma discussão entre aqueles que consideram o lusotropicalismo um mito, que não corresponde mais à realidade atual, e aqueles que vêem qualquer agressão contra imigrantes uma exceção lamentável que não pode colocar em causa esse modelo histórico-cultural (Machado, 2005: 122). Uma alternativa a esse reavivamento de um discurso lusotropicalista passou, então, a ser apresentada por meio do próprio histórico de emigração. Se os portugueses revelam limitações na sua capacidade

³⁷ O caso Vuvu constitui um exemplo dos problemas suscitados pelo controle de fronteiras nos aeroportos. Em fevereiro de 1994, no aeroporto de Lisboa, uma jovem africana de origem angolana, Grace Vuvu, acompanhada de sua filha doente de 3 anos, chegava à capital portuguesa para visitar o marido angolano que vivia legalmente em Portugal. Ainda que portasse um visto de entrada, ela foi impedida de entrar no território português, tendo ficado retida para verificação, sob suspeita de tentativa de imigração ilegal pelo SEF. Tomado pelo drama familiar, o marido de Vuvu fez greve de fome durante quatro dias, acompanhado por um padre. As associações de imigrantes, por sua vez, acusaram o Ministério da Administração Interior de declarar guerra aos imigrantes e comandar expulsões em massa. Com o apoio do PS e da Ordem dos Advogados, um tribunal terminou por conceder um visto de 60 dias para a permanência de Vuvu. Já a história do assassinato de Alcindo Monteiro apresenta as dificuldades na integração de imigrantes e o desenvolvimento de atitudes racistas em Portugal. No dia 10 de junho de 1995, dia da festa de “Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas” um jovem de origem caboverdeana, Alcindo Monteiro, foi espancado por um grupo de *skinheads*, no Bairro Alto, em Lisboa. Ele morreria dois dias depois no hospital. O episódio teve grande repercussão pública. Seu funeral – financiado pela presidência da República, foi acompanhado por milhares de pessoas. Em seguida a esse fato, ocorreram em Lisboa e no Porto uma série de manifestações conduzidas por associações de imigrantes e outras organizações contra o racismo e a favor da imigração em Portugal (Magone, 1997: 177; Machado, 2005: 118-121).

de conviver com o outro, demonstrando as suas dificuldades quando se trata da integração em solo nacional, a aprendizagem da emigração poderia fornecer como agir no que diz respeito à integração (Marques, 2004: 9), fornecendo uma importante lição não só aos portugueses, mas aos outros países da União Européia. Nesse caso, a experiência histórica da emigração é enaltecida, assumindo uma maior amplitude no que diz respeito a quaisquer experiências imigratórias, independente da sua cultura e sua região de origem (Machado, 2005: 121).

O que tem prevalecido, entretanto, é uma convivência entre os privilégios por meio dos laços históricos e culturais com Portugal e as posições restritivas voltadas para os imigrantes de terceiros países segundo as normas da União Européia. É importante frisar que essa convivência não significa um equilíbrio, pois Portugal pouco a pouco vai cedendo às pressões colocadas pela lógica de exclusão da União Européia. Já foi demonstrado como o discurso de afinidade com o mundo lusófono, assim, se estende além de um campo simbólico para se instaurar na ordem jurídica e legal, por meio dos instrumentos de discriminação positiva para os imigrantes lusófonos (Machado, 2005: 136). Mas, esse discurso revela, conforme a realidade migratória de Portugal se confunde com a de outros países da União Européia, os limites de sua retórica. Para aqueles que têm buscado um favorecimento a partir da ligação histórica e cultural com Portugal, resta a tentativa de se buscar caminhos mais seguros, que não entrem em conflito e contradição com as prioridades que vem sendo ditadas no âmbito da União Européia. Uma importante alternativa está na própria lei de nacionalidade por meio da tolerância da dupla cidadania. Através dela uma série de indivíduos provenientes de países lusófonos conseguem “driblar” o estigma associado aos imigrantes de terceiros países e se mesclar à população portuguesa. Eis porque torna-se cada vez mais difícil estimar o número da população de origem imigrante dos países lusófonos vivendo atualmente em Portugal. Muitos deles são titulares de dupla cidadania, o que impossibilita mapear claramente como eles se inserem nos fluxos migratórios recentes.

4.2

A lei de nacionalidade portuguesa após a descolonização e a admissão da dupla cidadania

Foi visto, no primeiro capítulo, como a relação entre cidadania e nacionalidade tem se associado historicamente por meio de uma lógica de exclusão. Ao estar atrelada à formação do Estado-nação, a cidadania passou a depender da associação a uma comunidade nacional, juridicamente definida por meio da lei de nacionalidade de um país. Assim, ainda que ela atue por meio da inclusão, como elemento de igualdade e acima da diversidade cultural, ela se construiu dentro do contexto do Estado-nação, baseado na especificidade cultural e, logo, na diferença trazida pela lógica de exclusão com a nacionalidade. Tendo como pano de fundo essa dinâmica de inclusão/exclusão da cidadania - expressa pelos critérios da nacionalidade - os fluxos migratórios trazidos com a globalização têm colocado a difícil tarefa para países de emigração e imigração, como Portugal, de manter os laços com uma comunidade de emigrantes que possuem com o país forte identificação sem deixar de promover a integração dos imigrantes que vêm construindo sua história de vida e, a de seus descendentes, no país.

A preocupação com as questões da cidadania relacionada à nacionalidade dos imigrantes, no entanto, não é um assunto recente para a sociedade portuguesa. Afinal, a política migratória portuguesa após 1974 foi também marcada pela estrutura legal produzida sobre nacionalidade, que se tornou necessária com o fim do império colonial português (Baganha *et al*: 2000: 22). O acesso à independência das ex-colônias portuguesas trouxe a questão da conservação, ou perda, da nacionalidade portuguesa pelos indivíduos residentes nas ex-colônias antes dessa mudança (Pires, 2003: 126). Tornou-se urgente produzir, assim, uma lei de nacionalidade que fosse condizente com os princípios democráticos da nova república portuguesa sem, ao mesmo tempo, ferir os interesses e limites de sua nova realidade.

Esse “zelo” na definição de seus nacionais pode ser constatado na própria carta magna, produzida em 1976. Segundo o artigo 4 da Constituição da República Portuguesa, “são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional”. Logo, a Constituição não define exatamente quem são os cidadãos portugueses, mas delimita no artigo 164

que compete à Assembléia da República legislar sobre a aquisição e perda da cidadania portuguesa. O direito à cidadania portuguesa, como algo ao alcance de todos (conforme o artigo 26), assim, tanto pode ocorrer pela lei por forma originária, quando seus indivíduos, no momento do seu nascimento, apresentam uma conexão efetiva com o Estado português (baseada no sangue ou no solo), como de forma derivada, quando estrangeiros e apátridas estabelecem, de forma efetiva, uma ligação com o Estado português (seja pela filiação, adoção, casamento ou residência) (Silva, 2004: 79, 99).

Desde o fim da colonização, a lei de nacionalidade portuguesa tem passado por consideráveis transformações. Inicialmente, predominou a lei nº 2098 de 1959, que logo após foi substituída pelo decreto-lei nº 308-A/75, a fim de resolver os problemas decorrentes com o fim do império ultramarino. É na década de 80, no entanto, que uma nova lei é finalmente adotada – nº 37/81. Ela é marcada, em especial, por sua permissividade em relação à dupla cidadania, abrindo um precedente na jurisprudência que viria a beneficiar não só os descendentes de emigrantes, mas também os imigrantes que iriam solicitar a nacionalidade portuguesa. Foi, no entanto, uma lei construída para um país de emigração, e não de imigração, o qual se tornaria Portugal nos anos subsequentes. A partir disso, novas alterações seriam necessárias, como atestam a lei nº 25/94, que passou a articular nitidamente a lei de nacionalidade com o regime de entrada, saída e permanência de estrangeiros, e os decretos-leis nº 322-A/2001 e nº 194/2003. Uma nova reforma ainda foi feita em 2004 com a lei orgânica 1, ainda que de alcance limitado. Mais recentemente, foi aprovada a nova lei de nacionalidade em 17 de abril de 2006, com o intuito de adequar os critérios para a aquisição da cidadania portuguesa com a realidade de um país emissor e receptor de migrantes, inserido num processo de integração como o da União Européia, onde o tema da circulação de pessoas tem cada vez maior relevo.

Nesse sentido, como vimos, em um contexto onde as leis de nacionalidade têm sido vistas como a melhor forma, efetuada pelos Estados, de garantir a integração dos imigrantes no âmbito da União Européia, a dupla cidadania tem sido o instrumento utilizado por indivíduos que buscam fugir da lógica de exclusão para os imigrantes de terceiros países, principalmente os ilegais e não-qualificados. Por meio dela, os luso-descendentes entram pela porta da frente no território português e da União, sem necessariamente cortar seus laços com o país

de origem. Já os imigrantes que não possuem um vínculo de sangue com a comunidade portuguesa, esperam ter o seu histórico de residência como o caminho para uma cidadania não só de dimensão nacional, mas supranacional.

4.2.1

As mudanças nas leis de nacionalidade

No período após a Segunda Guerra, Portugal baseou-se no critério de nacionalidade de *jus soli*, pois não se tratava de um país de imigração, e sim de emigração.³⁸ Dessa forma, atendia aos interesses de uma concepção imperial de Estado – já que a requisição de um registro de nascimento em Portugal atuava como critério para um sistema fechado -, enquanto o *jus sanguinis* mantinha dentro da comunidade portuguesa os filhos de emigrantes portugueses (como era o caso daqueles que se encontravam no Brasil). Uma vez que o número de estrangeiros era muito limitado e o fluxo de imigração ínfimo, a utilização do *jus soli* não colocava em risco a identidade nacional tal qual originalmente concebida.³⁹ A primeira reforma da lei, em 1959, manteve-se fiel à combinação desses dois critérios, com especial proeminência do *jus soli*. Assim, eram consideradas portuguesas todas as crianças nascidas em solo português (inclusive no ultramar), exceto se o pai (ou a mãe, se o pai fosse apátrida, de nacionalidade desconhecida ou incógnito) fosse representante do Estado ao qual pertencia. O *jus sanguinis*, por sua vez, atuava na determinação da nacionalidade dos filhos de um

³⁸ Um conjunto de preceitos que fosse relacionado ao grupo de seres humanos sobre o qual se exercia o poder real foi encontrado, pela primeira vez, nas Ordenações Filipinas, no século XVII. Nele estabeleceu-se um misto de *jus soli* com *jus sanguinis*. O primeiro princípio aparece, claramente, quando estabelece-se que não eram considerados naturais do reino os indivíduos não nascidos no território, ainda que nele estivessem residindo e contraído matrimônio com uma mulher do reino. Já o segundo é notório ao estabelecer que os filhos legítimos de um estrangeiro (ou a mãe estrangeira se o filho for ilegítimo) não eram considerados naturais do reino, a não ser que o pai ali residisse e tivesse bens ao menos há dez anos, enquanto os filhos ilegítimos de pai português seriam tomados por naturais do reino. Os filhos de naturais do reino nascidos fora deste seriam considerados portugueses caso o pai se encontrasse no estrangeiro a serviço do rei ou reino. A ênfase é dada a “naturais” e não a “cidadãos”, uma vez que os direitos concedidos nesse momento – o direito à proteção real e o direito ao desempenho de cargos públicos em condições de preferência relativamente aos estrangeiros – não constituem condições para se referir à cidadania, conforme visto no primeiro capítulo. Essa terminologia muda para cidadãos já na Constituição de 1822, delimitando o fim da concepção feudal de nacionalidade. Em 1959, no entanto, muda-se novamente, mas desta vez para “nacional”, tendo em vista que nem todos poderiam ser considerados como capazes de gozar e exercer os direitos políticos (Ramos, 1992: 8-11, 45).

³⁹ Após a Idade Média, o *jus sanguinis* predominou na Constituição de 1822 e de 1838. Somente com a Carta Constitucional (que teve influência direta da Constituição Imperial Brasileira), de 1826, é que o sistema se inverteu e o *jus soli* se tornou predominante, o mesmo ocorrendo com o Código Civil de 1867 (Ramos, 1992: 63).

progenitor português que se encontrava no exterior a serviço do Estado, e sobre os filhos de pai português (ou de mãe portuguesa, se o pai fosse apátrida, de nacionalidade desconhecida ou incógnito) nascidos no estrangeiro (Ramos, 1992: 46-48). A lei nº 2098 de 1959, dessa forma, perpetuou a concepção de uma cidadania que se adequava à época imperial, uma vez que eram considerados cidadãos portugueses todos os que se encontravam sujeitos ao exercício centralizado da soberania, acentuando apenas a independência da nacionalidade da mulher em relação ao seu cônjuge e a redução de alguns critérios relacionados à perda da nacionalidade em virtude da aquisição de uma nacionalidade estrangeira, tornando-se, nesse último caso, essa perda uma decisão governamental. Nessa visão inclusiva, Portugal garantia os amplos limites de sua comunidade lusófona (Marques, 2004: 2-3).

Após 1974, a criação de um decreto-lei - nº 308-A/75 - gerou uma resposta legislativa à descolonização, ao determinar a perda automática da nacionalidade portuguesa para certas categorias de pessoas domiciliadas nesses territórios no momento da independência, uma vez que eles se tornaram cidadãos dos novos Estados. Temia-se, caso não fossem tomadas essas medidas, uma imigração fora de controle. A conservação da nacionalidade portuguesa ficou restrita aos nascidos em Portugal e nas ilhas adjacentes; aos nascidos no estrangeiro, mas com mãe ou pai nascidos em Portugal; e à mulher casada, viúva ou divorciada de português. Esse direito se estendeu até os descendentes de terceiro grau dos portugueses em uma dessas situações. Tratou-se, logo, de uma medida preventiva que excluía os indivíduos que não tivessem uma descendência com portugueses ou estivessem a pelo menos cinco anos residindo no país antes que a lei entrasse em vigor (Ramos, 1999: 225; Pires, 2003: 129). Ainda assim, como já visto, esse novo decreto criou juridicamente, com efeito retroativo, a maior “comunidade imigrante” existente em Portugal, formada tanto por pessoas de ascendência africana presentes no país quanto por retornados de ascendência africana que entraram no país quando as colônias se tornaram Estados independentes (Baganha, 2000: 22-23). É possível dizer que o que ocorreu foi a operação de uma escolha seletiva do fluxo de refugiados – alimentada pelo medo de que a discriminação racial colonial fosse invertida como resultado da crise - uma vez que se considerava essencial garantir à população branca residente nas ex-colônias a possibilidade de repatriamento (Pires, 2003: 126-127). Com a mudança do

regime em 1975, desse modo, passou a ser reconhecido aos expatriados um conjunto de direitos que denotavam a prevalência do *jus sanguinis*, tornando-se congruente com as diretrizes de outros Estados europeus (Marques, 2004: 3), e reproduzindo a idéia da imigração como ameaça (Pires, 2003: 2003: 128).

Um pouco mais tarde, tendo em vista a entrada em vigor da Constituição de 1976, fez-se necessária uma nova reforma da lei de nacionalidade, já que um conjunto de preceitos da lei de 1959 tornou-se inconstitucional. Esse foi o caso da aquisição da nacionalidade originária, que ao distinguir a filiação materna da paterna entrava em choque com o princípio de igualdade consagrado no artigo 13 da Constituição.⁴⁰ O mesmo poderia ser estendido à diferenciação feita entre filhos legítimos e ilegítimos e a perda conferida à mulher de nacionalidade portuguesa que contraísse matrimônio com estrangeiro, contidos na lei de nacionalidade até então.⁴¹ Pode-se, nesse sentido, perceber como a mudança dos valores da sociedade portuguesa – inclusive presentes nas transformações do direito da família – também atuou sobre as normas nas quais se baseavam o Estado português, como a própria lei da nacionalidade (Ramos, 1992: 84-88). Essa situação, no entanto, não foi exclusiva de Portugal, e atingiu, em geral, os países europeus, principalmente após da década de 70.

Foi assim que, em 1981, uma nova lei redefiniu os princípios de nacionalidade a partir da adaptação do regime legal à nova realidade do Estado e da sociedade portuguesa, buscando resolver a tensão existente entre o critério de *jus soli* da lei de 1959 com o critério de *jus sanguinis* dominante na lei de 1975. Mediante uma valorização dos direitos humanos dentro da construção do Estado, a nacionalidade passou a ser vista como um direito, tal como proposto pelas normas internacionais. A vontade individual tratou, então, de prevalecer quer na atribuição, quer na aquisição, quer na perda da nacionalidade. Paralelamente, a descolonização fez com que Portugal deixasse de lado a sua pretensa “singularidade” e se transformasse em um país europeu pequeno e com uma população estabilizada. A lei, como resultado, estabeleceu uma nítida redução do

⁴⁰ Segundo o presente artigo: “1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei; 2. 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 econômica ou condição social”.

⁴¹ A mulher portuguesa poderia, no entanto, manter a sua nacionalidade de origem caso renunciasse a de seu marido ou fizesse um pedido antes da realização do casamento.

jus soli (que perdeu seu automatismo) e revalorização do *jus sanguinis*, enfraquecendo, principalmente, os critérios de cunho territorial (Ramos, 1002: 110). Essa solução também reflete, em grande parte, os contextos trazidos pela mudança na direção da emigração – uma vez que o destino passou a ser a Europa, relegando para segundo plano a África e a América - tornando a proximidade com os países de destino dos emigrantes portugueses mais provável a incidência de movimentos pendulares, sem perder os laços com a sociedade de origem.

Dentro desse quadro, em contraposição ao princípio que considerava português todos os nascidos em Portugal (da lei de 1959), a lei nº 37/81 optou por considerar português, a partir da atribuição originária, os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos em território português ou sob administração portuguesa, além de igualar a aquisição da nacionalidade pela filiação materna e paterna para os nascidos no estrangeiro. Tal regra buscou atingir, em especial, os emigrantes de segunda e das gerações seguintes. Essa aquisição da nacionalidade por meio do *jus sanguinis*, no entanto, só poderia ocorrer por meio de uma declaração do interessado em se tornar português ou pela inscrição no registro civil português. Sob essa nova lei, a aplicação irrestrita do *jus sanguinis* foi banida porque se considerou que o filho de um nacional português nascido em outro país poderia não estar integrado à comunidade portuguesa. Por outro lado, os filhos de estrangeiros nascidos em Portugal foram considerados portugueses caso seus pais residissem no país, no mínimo, há seis anos e declarassem querer ser portugueses (salvo se estivessem a serviço de seu respectivo Estado). Logo, o condicionalismo tornou necessária a expressão da vontade do interessado a fim de evitar uma situação em que a ligação efetiva (e afetiva) à comunidade portuguesa tivesse sido inexistente ou irrelevante (Ramos, 1992: 137-138).⁴² Foi revogada a regra que levava à perda da nacionalidade portuguesa à mulher casada com um estrangeiro, do mesmo modo que todo estrangeiro casado com um português ou portuguesa

⁴² Embora a perda da nacionalidade devesse partir também da vontade do interessado, o Estado poderia apresentar a uma objeção à aquisição da nacionalidade, nesse caso ou na adoção, baseado em um dos seguintes argumentos: a falta de provas de que houvesse, efetivamente, uma ligação com a comunidade portuguesa; a condenação por crime com pena maior segundo a legislação portuguesa; ter prestado serviço militar ou função pública para um outro Estado que não o português. O acesso à nacionalidade ficava, desse modo, dependente das decisões da administração em matéria de política migratória.

também passou a poder solicitar a cidadania.⁴³ De igual maneira, a vontade individual também se aplicou à naturalização, mas ela apenas desencadeava o processo, pois quem concedia ou não a nacionalidade era o governo – ou seja, o elemento determinante era a intervenção da autoridade pública. É importante ressaltar, nesse último caso, que, mais uma vez, aparecia um favorecimento aos indivíduos provenientes de países lusófonos, que eram dispensados de dois critérios para o pedido de naturalização: a residência mínima de seis anos em território português e o conhecimento da língua portuguesa. Os outros três requisitos – a maioria do solicitante, idoneidade moral e civil, e uma prova que assegurasse a sua subsistência – eram necessários a todos.

A lei de 1981, desse modo, foi elaborada em um momento em que a emigração crescente tornou premente ao Estado português permitir a ligação entre a comunidade nacional com os portugueses que estavam vivendo em outros países (muitos dos quais possuíam uma outra nacionalidade). A redução do *jus soli* num momento em Portugal tornava-se um país de imigração, entretanto, fez com que novas revisões da lei se tornassem necessárias. Em 1994, foi aprovada a primeira reforma da lei nº 37/81 para adequar a lei de nacionalidade a essa nova realidade imigratória. Ela foi responsável por uma mudança no alcance do princípio de *jus soli*, uma vez que filhos de pais estrangeiros só poderiam ter direito à nacionalidade portuguesa mediante a residência legal de seus progenitores há, pelos menos, 10 anos. Esse prazo, por sua vez, foi reduzido para 6 anos no caso de estrangeiros provenientes dos países de língua portuguesa (Ramos, 1999). A mesma diferença de tempo de residência legal também era aplicada à naturalização. Mas, nessa última, passou-se também a exigir a comprovação “de uma ligação efetiva à comunidade nacional”. Se aqui aparece ainda um favorecimento aos indivíduos lusófonos, é preciso ter em consideração que a nacionalidade originária era negada para filhos de imigrantes clandestinos, inclusive para aqueles provenientes de países de língua portuguesa em situação irregular (principalmente os africanos). A diferenciação entre filhos de imigrantes legais e ilegais, nesse sentido, terminou por lembrar a discriminação anterior entre filhos legítimos e ilegítimos. Essa lógica restritiva se estendia também à aquisição

⁴³ Diante disso, os artigos 30 e 31 da lei nº 37/81 permitiram que aqueles que tinham perdido a nacionalidade portuguesa – por efeito do casamento ou por aquisição voluntária – pudessem readquiri-la por meio de uma declaração.

da nacionalidade pelo casamento misto, que exigia, a partir de então, o período de três anos para a sua efetivação (Ramos, 1999: 234), visando claramente impedir a aquisição da nacionalidade por meio de casamentos fraudulentos.

A ênfase na residência legal como condição para a aquisição da nacionalidade – tanto por meio da legalidade dos pais como dos próprios imigrantes (no caso da naturalização) –, desse modo, convergia com os demais países europeus, e a lei de nacionalidade tornou-se uma importante ferramenta para assinalar a integração – em nada facilitada – dos imigrantes nessa sociedade de destino. É preciso não esquecer aqui que a política adotada em relação à cidadania aliou-se à própria política migratória, que combatia a permanência no território de indivíduos que justamente tinham infringido as normas colocadas pelo Estado.⁴⁴ Entretanto, criou-se um problema em termos jurídicos, pois se a residência legal é o critério para definir a atribuição da cidadania – uma vez que a legalidade assume o termo de “título válido de autorização de residência” conforme estabelecido pela lei de 94, seguindo as prerrogativas da política migratória portuguesa –, abriu-se a possibilidade de intromissão do legislador ordinário comum numa matéria reservada à Assembleia da República, de forma que a sua volatilidade projetava instabilidade sobre o regime de direito à cidadania. Ademais, não existia um único tipo de autorização de residência, o que permitia, no mínimo, uma divisão entre imigrantes permanentes e temporários. Vale também notar que esse conceito não se tornava aplicável aos cidadãos europeus, que poderiam residir em Portugal com o abrigo do direito comunitário (Silva, 2004: 129-130). Dessa forma, a predominância de um critério como *jus sanguinis* na lei de nacionalidade de 1994 demonstrou a limitação de uma sociedade que ainda se mantém atrelada a um passado emigratório, mas que vive a dificuldade de enfrentar uma nova realidade pluricultural.

Algumas outras modificações que ocorreram na lei de nacionalidade estiveram relacionadas à algumas disposições da lei nº 37/81 relativas ao registro dos atos com incidência em matéria de nacionalidade, sob o decreto-lei nº 322-

⁴⁴ A situação que poderia ser criada a partir da admissão do acesso à cidadania para filhos de imigrantes ilegais seria extremamente complicada. Uma vez que seria inadmissível a expulsão de cidadãos portugueses pela Constituição, ao terem seus progenitores expulsos os filhos poderiam acompanhar os pais (o que equivaleria a uma “expulsão por inerência”) ou permanecer em Portugal (provocando um cisma na unidade familiar). Logo, a cidadania portuguesa dos filhos, em nome da unidade da família, constituiria um obstáculo jurídico à expulsão dos pais em situação ilegal (Silva, 2004: 114).

A/2001 e o decreto-lei nº 194/2003 (regulamento emolumentar dos registos e notariado). Em 2004, uma pequena alteração foi efetuada com a lei orgânica nº 1, especialmente relacionada à reaquisição da cidadania portuguesa. Ela pode ser vista como uma resposta à comunidade de emigrantes, que demonstrou insatisfação com a garantia de aquisição da nacionalidade por meio do *jus sanguinis* apenas se fosse expressa a vontade do interessado, e não automaticamente, o mesmo valendo para a sua reaquisição - conforme ocorreu com muitos indivíduos entre 1959 e 1981. Afinal, aqueles que não acusaram ter adquirido uma nova nacionalidade nesse período por meio do casamento ou naturalização terminam por ser beneficiados (Ramos & Gomes, 2003: 3-4). Assim, a lei nº 1/2004 estabeleceu que a mulher que tenha perdido a nacionalidade por efeito do casamento a partir da lei nº 2098 de 1959 poderia readquiri-la mediante declaração, sem estar sujeita a uma oposição a sua aquisição. Quem perdeu a nacionalidade portuguesa, além disso, pode readquiri-la automaticamente, a não ser que tenha sido lavrada a perda com um registro definitivo.

Finalmente, em 17 de abril de 2006, foi aprovada a última reforma na lei de nacionalidade portuguesa pela lei orgânica nº 2/2006, buscando adequar-se não só à sua realidade de imigração, mas às diretrizes adotadas pela União Européia quanto à integração dos imigrantes por meio da aquisição da nacionalidade. No que concerne à sua atribuição, passam agora a ser incluídos os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, se apenas um dos progenitores tiver nascido no território português e nele tiver residência, independentemente do título, ao tempo do nascimento (o que é denominado como duplo *jus soli*). Ainda no artigo 1, nota-se, em especial, que a lei trata de acabar com a diferença entre os filhos de estrangeiros nascidos em território português caso estes pertençam a um país lusófono quanto ao prazo mínimo de residência legal para se adquirir a nacionalidade. Além disso, há uma redução no período de tempo requerido, tratando-se agora de 6 anos de residência legal em ambos os casos. Claramente essa medida visa a privilegiar a integração de imigrantes que eram prejudicados por uma diminuição no critério de *jus soli*, admitindo também a diversidade na origem dos novos fluxos, não mais restritos, em sua maioria, às ex-colônias

portuguesas.⁴⁵ Quanto à aquisição pela união de um estrangeiro com um português, a lei passa a admitir a união de fato como critério para conceder a nacionalidade – e não mais somente o casamento –, bastando apenas que essa exista há mais de três anos e que essa situação seja reconhecida por um tribunal cível.

No que se refere à naturalização, somem as cláusulas relacionadas à exigência de uma prova de ligação efetiva à comunidade portuguesa, e de uma prova da capacidade de subsistência – o que, como vimos na lei anterior, deu margem para que a administração pudesse interpretar esses critérios.⁴⁶ Isso já demonstra a importante mudança relacionada à naturalização pois, ainda que, em parte, a concessão da nacionalidade esteja sujeita à intervenção do poder público, em determinados quadros ela passou a estar vinculada à lei, tornando-se obrigatória para o governo. O artigo 6, nesse sentido, dispõe, pela primeira vez, que o governo “concede” - e não mais “pode conceder” como na versão anterior da lei - a naturalização aos filhos de estrangeiros menores de idade, uma vez que tenham preenchido o requisito de comprovar a situação legal de um dos pais em Portugal há, pelo menos, cinco anos, além de cumprir a exigência de ter concluído o primeiro ciclo do ensino básico. O mesmo pode ser dito sobre a inovação de admitir a naturalização de netos de portugueses - sendo a única objeção que o ascendente de segundo grau não tenha perdido esta nacionalidade -, livrando-os ainda do requisito da residência legal em território português, imposto aos demais.⁴⁷ Logo, se há uma ampliação do *jus soli*, o *jus sanguinis* volta a ser

⁴⁵ Essa medida vai, assim, de encontro às prerrogativas da Convenção Europeia sobre Nacionalidade, como é admitido pela própria proposta do governo sobre a reforma da lei de nacionalidade (Portal do Governo, 18 de abril de 2006). Segundo o artigo 5 da Convenção, “As normas de um Estado Parte sobre nacionalidade não conterão distinções, nem incluirão qualquer prática que conduza à discriminação em razão de sexo, raça, cor, ou origem nacional ou étnica”. Note-se que Portugal assinou a Convenção Europeia sobre Nacionalidade em 6 de novembro de 1997, mas só veio a ratificá-la em 15 de outubro de 2001. No entanto, a discriminação privilegiando indivíduos lusófonos volta a aparecer, ainda que “camuflada” no artigo 6, como veremos adiante.

⁴⁶ É válido salientar, no entanto, que, no que concerne ao fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade, ela continua presente no item a do artigo 9.

⁴⁷ Em uma entrevista da autora com o deputado Eduardo Neves Moreira (PSD), presidente do grupo parlamentar de amizade Portugal – Brasil, em julho de 2004, foram relatadas as dificuldades encontradas pelos descendentes de emigrantes portugueses de segunda geração em adquirir a nacionalidade quando o seu progenitor havia falecido. Isso colocava um empecilho à solicitação da nacionalidade, uma vez que esta só poderia ser requisitada por um descendente de primeira geração. O que se assistia, muitas vezes, era que netos de portugueses esperavam que seu pai requisitasse a cidadania portuguesa para, em seguida, fazer o mesmo. Logo, aqueles cujo pai ou mãe descendente de português tinha falecido, viam-se impedidos de ter acesso à nacionalidade

reforçado.⁴⁸ É preciso ressaltar que os filhos maiores de netos de portugueses que tenham nascido antes da naturalização não têm direito à nacionalidade portuguesa – afinal esta foi concedida ao seu progenitor como uma atribuição derivada, e não originária – devendo, se quiserem ter acesso à nacionalidade portuguesa, também se submeter a um processo de naturalização.⁴⁹ Entretanto, o poder discricionário do Estado se mantém na condição de que de que ele “pode conceder” a nacionalidade pela naturalização, dispensando o prazo mínimo de residência legal, aos filhos de estrangeiros nascidos em território português que vivam fixamente no país há 10 anos.⁵⁰ Da mesma forma, o governo também “pode conceder” a naturalização – cedendo à exigência da residência legal em território português e ao conhecimento da língua portuguesa – aos indivíduos que, não sendo apátridas, tiveram a nacionalidade portuguesa, aos que forem descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado serviços relevantes ao Estado português ou à comunidade nacional. Essas determinações permitem, entrelinhas, a possibilidade da naturalização de bisnetos de portugueses, mas também, de certa forma, continuam ligadas às vicissitudes da situação política e demográfica do Estado.

Por fim, alguns artigos também foram adicionados à nova lei – os quais tinham sido revogados pela lei nº 25/94 -, tal qual o que suspende o procedimento de aquisição da nacionalidade caso no decurso do prazo de cinco anos a partir do julgamento da sentença o interessado seja condenado por crime, segundo a lei portuguesa, a mais de um ano de prisão (artigo 13); e o que relaciona diretamente a lei de nacionalidade com a política migratória, ao dispor que os indivíduos considerados com residência legal são aqueles ao abrigo do regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, e do regime do direito de asilo,

portuguesa – mesmo se o seu ascendente de segunda geração se encontrasse vivo – ficando numa posição desvantajosa em relação aos demais.

⁴⁸ Essa última resolução é uma das mais polêmicas na nova lei, tendo angariado diferentes propostas dos partidos políticos. A solução encontrada não foi tão longe como gostaria o PSD – que propunha que os netos de portugueses fossem portugueses de origem, mediante a expressão de sua vontade – mas foi além do que tinha sugerido as demais propostas, inclusive a do governo – que queria manter o poder discricionário do Estado em conceder a naturalização aos descendentes de portugueses residentes no exterior, depois da primeira geração. No geral, o debate foi marcado por uma desvalorização dos vínculos de sangue – tendo como exceção apenas o PSD e o PS, ainda que com graus distintos (Portugal Expresso, 29 de junho de 2006).

⁴⁹ Os filhos menores podem ter acesso à nacionalidade portuguesa por meio da declaração da vontade, expressa por seus representantes legais. Já os que nascem após a naturalização são portugueses de origem mediante registro ou declaração da vontade.

⁵⁰ Cabe salientar que, segundo a nova lei, a naturalização é concedida pelo Ministério da Justiça, e não mais pelo Ministério de Administração Interna (artigo 7, item 1).

estabelecidos pela lei portuguesa. O item 2 desse último artigo, entretanto, trata de deixar claro que o que é disposto não prejudica os regimes especiais de residência legal resultantes, tais como os tratados ou convenções assinados no âmbito da União Européia e da CPLP.

Esse último ponto nos permite voltar a refletir sobre como a mudança na nova lei busca atender ao reconhecimento de Portugal como país de imigração e às diretrizes estabelecidas pelo processo de integração europeu – destacando, principalmente, o duplo *jus soli* -, sem afetar, profundamente, as relações com os países de língua portuguesa. Isso ocorre, primeiramente, porque o prazo mínimo de residência legal solicitado aos pais estrangeiros de uma criança nascida em território português continua o mesmo da lei anterior para os provenientes de países lusófonos (sendo apenas estendida aos demais). Em segundo, não se pode esquecer que, ao manter e ampliar as regras relacionadas ao *jus sanguinis*, a lei termina por favorecer especialmente os descendentes de portugueses até, no mínimo, a segunda geração, o que, por razões históricas, termina por atingir em maior proporção os indivíduos provenientes dos países de língua portuguesa, aumentando, assim, exponencialmente, a incidência do fenômeno da dupla cidadania. Há também que se levar em consideração que a presença de comunidades emigrantes portuguesas não é um fenômeno restrito aos países lusófonos, tornando-se atualmente massiva a presença de emigrantes em países mais desenvolvidos – tanto da Europa, como nos Estados Unidos e no Canadá. Mas as estatísticas revelam que, pelo percentual dos indivíduos segundo os países que mais solicitam a naturalização (ver a figura 4 e 6 do anexo) e pela proporção do fluxo de imigrantes na população total segundo o país de origem (ver a figura 2), são ainda os originários dos PALOP os que tendem a continuar liderando os pedidos para a aquisição da nacionalidade portuguesa.⁵¹

⁵¹ Deve-se, no entanto, salientar as limitações dos dados estatísticos, não só pela incapacidade em estabelecer um percentual da população imigrante que inclua os ilegais, como também pela dificuldade em localizar os duplos nacionais. Portugal, dentro desse quadro, tem demonstrado uma baixa taxa de naturalização em relação aos demais países europeus, ainda que apresente uma larga proporção de nacionais entre seus imigrantes (OCDE, 2004: 110). As razões para tal estão no próprio processo de aquisição originária de nacionalidade, favorecido pelo *jus sanguinis* e que muitas vezes não podem ser detectados pelas estatísticas do SEF, pois eles já entram Portugal com o passaporte português.

4.2.2

A admissão da dupla cidadania na lei portuguesa

A admissão da dupla cidadania na lei portuguesa acompanha os principais desenvolvimentos ligados aos movimentos migratórios na globalização, mas também a realidade de um país que, há apenas três décadas, ainda mantinha colônias em outros continentes. Após a Segunda Guerra, assim como os demais países europeus, Portugal sustentou uma postura reprovadora em relação aos indivíduos que possuísem uma outra nacionalidade que não fosse a portuguesa. Baseando-se na obrigação de lealdade, a perda da nacionalidade estava vinculada à aquisição da nacionalidade de um outro país, o que implicaria assumir cargos públicos e prestar serviço militar. O poder discricionário concentrava-se sobre o Estado, na sua concepção de conceder a naturalização e delimitar a perda da nacionalidade portuguesa. Dessa forma, sobre o acúmulo de cidadania, a lei nº 2098 de 1959 estabelecia que, caso uma das nacionalidades em questão fosse a portuguesa, seria esta que sempre deveria prevalecer, com a ressalva do português não poder, uma vez que estivesse no país do qual é nacional, invocar a nacionalidade portuguesa perante as autoridades locais ou reclamar a proteção diplomática ou consular portuguesa. Mas, se o duplo cidadão não tivesse a nacionalidade portuguesa, deveria-se dar preferência ao território onde ele possuía domicílio (Ramos, 1992: 61-62).

É a partir da lei de 1981 que fica claro que a legislação portuguesa não buscava diminuir o fenômeno da dupla cidadania. A aquisição da nacionalidade portuguesa não se subordinava mais à renúncia de uma nacionalidade estrangeira precedente, da mesma forma que a aquisição de outra nacionalidade não implicaria a perda da nacionalidade portuguesa. Afinal, uma das principais características dessa lei foi justamente deixar a cargo do indivíduo o poder de provocar a extinção de seu vínculo com Portugal, de tal forma que ao Estado era vetada a capacidade de intervenção (artigo 8). Segundo Moura Ramos, no entanto, o relevo dessa vontade individual não surgiu como afirmação de um direito do indivíduo, mas antes como reconhecimento da autonomia deste quanto ao caso de dupla ou pluri cidadania (não necessariamente vista como desejável pelo direito), onde ele poderia fazer cessar a sua ligação à Portugal (Ramos, 1992). Para, no entanto, solucionar os problemas que poderiam surgir a partir da incidência da

dupla cidadania, perante a lei de 1981 somente a nacionalidade portuguesa deveria ser levada em consideração. Já no que diz respeito a duas nacionalidades que não a portuguesa, imperava a do país no qual o indivíduo tivesse residência fixa ou, na falta desta, a do Estado com a qual mantivesse vinculação mais estreita, tal qual a lei de 1959. A partir de 1981, portanto, o Estado perdia o seu poder enquanto instância de decisão sobre a perda de nacionalidade e não se protegia por meio de cláusulas que a assegurassem caso o indivíduo pusesse em risco a segurança externa do Estado ou traduzisse a sua colaboração em atos de agressão conduzidos por terceiros Estados (Ramos, 1992: 195).

A conjunção da tolerância à dupla cidadania e do respeito aos direitos humanos – que, a partir da segunda metade do século XX, abandona a ligação a determinados tipos de sociedade para tentar se tornar uma idéia liberal de alcance universal – em Portugal não se tratou de mera coincidência. No momento em que os Estados assumiam certas obrigações em relação ao tratamento dos indivíduos, a dupla cidadania deixou de apresentar um risco efetivo de conflitos interestatais (Spiro, 1998).⁵² Todavia, uma vez que a ancestralidade se sobrepunha ao princípio territorial nessa lei, torna-se inevitável questionar se os objetivos de Portugal não estariam voltados mais para manter a comunidade de seus nacionais de origem do que, propriamente, para a integração dos imigrantes. Mais uma vez devemos lembrar que, nesse momento, a admissão da dupla cidadania estava ligada à realidade de um país marcado por uma ampla emigração. Como salienta Moura Ramos, o português estabelecido nos demais países europeus era freqüentemente discriminado, o que dificultava o seu acesso a determinadas atividades e à sua posição no mundo do trabalho. Se isso o levava muitas vezes a solicitar a naturalização no país de destino como forma de superar esse condicionalismo, não significava, por outro lado, que se sentisse menos ligado a seu país de origem (Ramos, 1992: 102). Assim, o recurso dos – ou aspirantes a – imigrantes que passaram a requerer a dupla cidadania como uma forma de entrar pela porta da

⁵² Nesse sentido, é válido salientar que, apesar de ter assinado a Convenção sobre Redução dos Casos de Múltipla Nacionalidade do Conselho da Europa, de 1963 (a sua assinatura consta de 23 de fevereiro de 1979), Portugal não a ratificou. E no que diz respeito a acordos bilaterais, o único que se pôde verificar até a década de 80 foi a Convenção de Washington de 1908, estabelecido com os Estados Unidos, segundo o qual os cidadãos de cada um desses Estados que tivessem obtido a naturalização no outro Estado, e nele residissem por cinco anos ininterruptos, seria considerado por estes como nacionais do Estado de residência. Caso voltasse a morar no Estado de origem, sem a intenção de regressar, o Estado de naturalização consideraria – após dois anos – que teria abandonado a esta.

frente - não só em Portugal, mas na própria União Européia - pode ser visto como um resultado não intencional que surge a partir da década de 80.

As modificações posteriores na lei nº 37/81, por sua vez, não contestaram a admissão da dupla cidadania pelo Estado português. Ao contrário, as transformações admitidas na última lei, nº 02/2006, tendem a aumentar a sua incidência. Ora, em um sistema misto de aquisição de nacionalidade como o adotado por Portugal, que combina o *jus sanguinis* e o *jus soli* (ainda que prepondere o primeiro), a ocorrência da dupla cidadania torna-se praticamente inevitável. Seja porque os pais possuem diferentes nacionalidades (como nos demais países europeus onde predomina o *jus sanguinis*), seja porque o indivíduo nasceu em Portugal de progenitor nacional de um país em que vigore o *jus sanguinis*, ou seja porque ele nasça em um país onde predomine o *jus soli* de um progenitor português. O mesmo se aplica aos casos de naturalização ou de casamento misto (Ramos, 1992: 218-219).⁵³ Uma vez que a lei admite evitar a dupla ou pluricidadania apenas no caso em que parta da vontade do interessado, resta questionar se estes estão realmente dispostos a fazê-lo. A permissão à dupla cidadania faz com que Portugal, assim, venha a ser considerado um regime aberto acerca desse tema, de tal forma que as tensões provenientes podem vir mais da regulação interestatal do que por meio da sua supressão na própria lei (Pires, 2003: 132).

Ao se examinar cuidadosamente, portanto, as mudanças na lei de nacionalidade portuguesa nas últimas décadas, pode-se perceber que, se há uma estratificação em relação à cidadania na lei de nacionalidade portuguesa, esta pode se fazer sentir não exatamente em relação aos indivíduos provenientes de países lusófonos, mas entre os indivíduos que se encontram numa situação legal e os que residem em Portugal irregularmente. Há que se notar, no entanto, que essa diferença tem sido aparentemente encoberta na política migratória pelos processos

⁵³ No que diz respeito aos casamentos celebrados em Portugal, a maior parte tem ocorrido – como é de se esperar - entre indivíduos de nacionalidade portuguesa – ainda que tenham apresentado um declínio na última década. No entanto, o número de casamentos em que ao menos um dos cônjuges é estrangeiro tem crescido (entre 1991 e 2001 houve um aumento de 51%). A situação majoritária do casamento de estrangeiros são os casamentos mistos, no qual um dos cônjuges tem a nacionalidade portuguesa. As razões para o aumento de desses casamentos em grande parte se explica pela presença cada vez maior de imigrantes, pois mesmo que os níveis globais de nupcialidade das populações estrangeiras em Portugal sejam inferiores ao dos portugueses, estas populações, tal qual se encontram no país, apresentam idades mais “matrimoniáveis” (Rosa *et al*, 2004: 88-91, 120).

de regularização existente nas últimas duas décadas – “aparentemente”, pois se é verdade, como visto, que uma parte considerável de indivíduos teve sua situação regularizada, uma boa parte teve os seus pedidos negados. Além disso, e talvez de forma mais incisiva, essa estratificação se faz sentir pela descendência dos portugueses pela valorização do *jus sanguinis*. Esse critério torna-se fundamental para garantir mais facilmente o acesso à cidadania no sentido em que ele evita, em especial, os problemas relacionados à entrada dos imigrantes no território português e, logo, na União Européia, dispensando-os da exigência de um visto para, em seguida, colocá-los diante de todas as benesses de um cidadão europeu. Nesse sentido, a discriminação positiva na lei de nacionalidade não pode ser apenas simplificada às relações entre Portugal e os países lusófonos, mas entre os descendentes de portugueses e os imigrantes que são obrigados a entrar – quando o conseguem – pelas portas dos fundos – ilegais, não qualificados, originários ou não dos PALOP e do Brasil.

4.2.3

A europeização de Portugal: reflexões sobre a incidência da dupla cidadania

Se historicamente Portugal construiu, por meio de seu império colonial, relações privilegiadas com os países de língua portuguesa, a sua inserção na União Européia o fez tecer uma rede mais complexa de interações políticas, culturais e sociais, onde os emigrantes e imigrantes são a expressão de novos laços identitários, que não se inibem com os limites do Estado-nação. A imbricação entre a política migratória portuguesa em relação aos indivíduos provenientes de suas ex-colônias com a cidadania europeia se acirra a partir da lei de 1993, quando é estabelecido o tratamento específico da entrada e da fixação de estrangeiros oriundos da União Européia, incorporando as decisões do acordo Schengen. Mas a admissão da dupla cidadania pela lei de nacionalidade de 1981 já delineava as dificuldades em se traçar contornos definitivos entre os imigrantes de terceiros países e os cidadãos europeus.

Com o desenvolvimento da política migratória portuguesa, criou-se um movimento dialético, no plano jurídico, entre os dois mais importantes fluxos de imigração – os PALOP e a União Européia. Suas diferenças ou polarizações no plano social também passaram a se retratar, por sua vez, no âmbito político.

Enquanto na União Européia o fluxo de imigrantes incorporou, em grande parte, trabalhadores qualificados, alargando seus direitos, no caso dos PALOP a maioria do fluxo é trabalhadores desqualificados, que vêm seus direitos restringidos. Essa mudança teve fortes repercussões na reconstrução de identidades. Assim, se antes da descolonização, os indivíduos dos PALOP circulavam livremente no território metropolitano, após a independência de seus países de origem eles passaram a ser classificados como imigrantes. Essa concepção, no entanto, não correspondia à concepção do imigrado dos países tradicionais de destino: inicialmente os indivíduos originários das antigas colônias não eram considerados como estrangeiros, da mesma forma que os outros nacionais dos Estados membros da União Européia não o são nos dias atuais. Entretanto, ocorreu, de fato, uma mudança na taxonomia quando a imigração passou a fazer parte do jogo político nacional sob a influência da europeização e os imigrantes passaram a ser designados como “extra-comunitários” ou “imigrantes de terceiros países”. A posição dos indivíduos provenientes de ex-colônias se transformou de tal modo que eles se distanciaram cada vez mais da sociedade portuguesa para pouco a pouco serem mais reconhecidos como “o estrangeiro” ou “o outro”. Ainda assim, o tratamento específico aos originários das antigas colônias em detrimento dos outros imigrantes demonstrou como o Estado português continuou, mesmo com o processo de integração europeu, a tentar conservar os laços históricos com os territórios de além mar (Dupraz & Vieira, 1999: 39), especialmente por meio de uma instituição como a CPLP.

Por mais, no entanto, que a idéia de uma cidadania lusófona ganhe amplidão nos discursos políticos e na prática institucional da CPLP, a realidade migratória em Portugal permite questionar até que ponto a ambigüidade de Portugal entre os laços lusófonos e uma cidadania européia pode perdurar. Essa relutância ganha corpo na própria natureza das relações na CPLP, pois ao se basear numa solidariedade horizontal, esta não impede que os seus Estados membros venham a ser atraídos por espaços de diferente natureza, onde os novos espaços procurados possam partir de prioridades que estejam antes e acima das suas (Moreira, 2000: 321), como é o caso da União Européia para Portugal. Como especificam Dupraz e Vieira, se a herança colonial e migratória e a afirmação democrática tentam fazer com que a política migratória portuguesa se afaste de uma Europa com “pleno controle”, a integração européia tem permanecido como

o objetivo que hierarquiza esses outros dois corpos referenciais (Dupraz & Vieira, 1999: 39).

Mas, se o Estado português se divide entre essas duas prioridades e reconfigura suas identidades – entre as prerrogativas de uma política de integração europeia e os laços históricos e sociais com suas ex-colônias – alguns indivíduos, numa época de globalização, vêm alargado, nesse jogo de interações, justamente “o leque dos possíveis e dos recursos disponíveis para a elaboração dos argumentos que justificam as suas identidades e os seus processos de identificações” (Mendes, 2002: 503). Afinal, a ligação entre identidade coletiva e individual é constitutiva, gerando uma relação dinâmica e processual. O caso da dupla cidadania adquirida por imigrantes que possuem laços consanguíneos com Portugal torna-se, assim, uma forma para que o migrante seja aceito com mais facilidade dentro da sociedade nacional ao buscar uma ancestralidade como justificativa de aproximação. A dupla cidadania aparece como um elemento fundamental para a inclusão dos imigrantes e chama atenção para o fato de que a imigração está diretamente atrelada às formas históricas e culturais estabelecidas entre países de destino e de origem. A legislação portuguesa, nesse sentido, constitui a prova de que como a nacionalidade pode ser mais facilmente obtida por indivíduos provenientes de países com um passado em comum, revelando relações de privilégio por meio de uma historicidade. Todavia, é preciso considerar essa relação além de uma simples bilateralidade, uma vez que Portugal constitui para muitos dos imigrantes que se beneficiam da cidadania portuguesa apenas a primeira etapa para a circulação dentro do espaço europeu. Diante das altas taxas de desemprego apresentadas por Portugal, os imigrantes têm cada vez mais procurado trabalho em outros países, como na Espanha, Itália e França (Ramos, 2004: 137). A aquisição da nacionalidade portuguesa pode, assim, possuir uma dimensão instrumental forte: a posse de um passaporte europeu.⁵⁴ Resgatando o seu passado – ou o de seus antepassados – alguns indivíduos articulam a sua entrada pela porta da frente por meio da brecha legislativa, pois, conforme Baganha (2002: 145):

⁵⁴ A originalidade da União Europeia na atribuição desse direito de circular está justamente na combinação entre passaporte e visto, e não simplesmente na entrega de passaportes (Bigo e Guild, 2003: 29). Na presente discussão o passaporte é mais significativo que o visto, embora só ganhe relevância em relação a este.

(...) os trabalhos sobre migrações em Portugal indicam claramente que as dinâmicas migratórias em Portugal são influenciadas pelos parâmetros institucionais em que ocorrem (UE/Portugal; Portugal/PALOP); pelas estratégias adoptadas pelos agentes (por exemplo, as opções de mercado das firmas portuguesas no setor da construção civil) e pelos atores envolvidos, que estão ligados por redes formas e informais de natureza local e transnacional. Ou como afirmou um imigrante caboverdiano ilegal: “Quase se pode dizer que as pessoas, em geral, imigraram com o sonho de Portugal como um destino inicial. Portugal como o ponto de entrada para países melhores”.

Desse modo, a solução legal de aquisição da nacionalidade pelo *jus sanguinis* não se trata de um direito do sangue, mas de um autêntico privilégio do sangue (Silva, 2004: 108-109).⁵⁵ Ela se estende além dos benefícios de ser um cidadão português, pois atinge as possibilidades criadas pela aquisição também de uma cidadania europeia após Maastricht e os acordos Schengen: as vantagens vão desde a movimentação por outro território, a facilidade de acesso a países terceiros, como ao acesso ao ensino, a um sistema de saúde gratuito, além das razões sentimentais. Uma realidade bem distinta dos filhos de imigrantes que, apesar da sua ligação com a comunidade nacional, muitas vezes tem dificultada a aquisição da cidadania portuguesa. Estes vêem o critério de *jus soli* ter sua importância diminuída tendo em vista a necessidade da legalidade dos pais; e exigência da residência prolongada destes em território nacional; e a necessidade de uma declaração da vontade do interessado.

No que concerne às relações afetivas suscitadas por essa descendência, ligadas à própria questão de uma identidade portuguesa, nem sempre elas podem ser facilmente detectadas. Afinal, por meio do *jus sanguinis*, como vimos dependente apenas da vontade do interessado, pode ocorrer que indivíduos que não tenham, de fato, uma real ligação com Portugal – sem nem mesmo deter o

⁵⁵ É preciso, no entanto, reconhecer que certamente nem todos os que são descendentes podem ter acesso à cidadania portuguesa sob o ponto de vista dos custos para se requerer a nacionalidade: para que um indivíduo tenha a sua certidão e o passaporte ele não pagará menos de 100 euros. Deve-se reconhecer, nesse sentido, que as desigualdades sociais também são um elemento a ser considerado no acesso à informação. Ainda que os mais pobres sejam os que mais têm a ganhar com a decisão de migrar, são também os que possuem menos competência para manipular as informações sobre as suas alternativas. Desse modo, a desigualdade social também se traduz como desigualdade de informação. Além disso, é preciso considerar a credibilidade dessa informação para os diferentes atores. Para os mais pobres, a informação sobre novas oportunidades de vida pode se sustentar apenas se for vinculada oralmente nas redes estabelecidas entre migrantes da mesma origem e do meio de emigração. Torna-se possível questionar, assim, de que forma os descendentes de portugueses podem ter acesso às informações de que eles dispõem da possibilidade de possuir uma nacionalidade e um passaporte europeu. É claro, no entanto, que à medida que os fluxos se consolidam, formando as denominadas redes sociais, as migrações passam a alcançar um nível maior de institucionalização, canalizando a informação entre potenciais imigrantes e ajudando a diminuir as dificuldades na integração (Pires, 2003: 74-76).

conhecimento da língua – ou que jamais venham a visitar o país terminem por ter atribuída a cidadania portuguesa. Esses filhos ou netos de emigrantes gozam de todos os direitos políticos que os demais portugueses, com exceção apenas do voto nas eleições presidenciais quando ainda residem em outro país. Isso porque, na revisão constitucional de 1997, ficou estabelecido que o exercício do direito do voto por cidadãos portugueses residentes no estrangeiro deve-se ter em conta os laços de ligação efetiva à comunidade nacional (artigo 121, item 2).

O acesso aos direitos políticos, dentro desse quadro, transmite uma boa idéia do conteúdo dessa dupla cidadania. Se na ideologia republicana, os direitos políticos aparecem como a expressão máxima do *status* cidadão, para os duplos cidadãos eles parecem perder lugar para os direitos à livre mobilidade e aos recursos sócio-econômicos. Nesse sentido, torna-se possível questionar em que medida a participação política torna-se o alvo do interesse dos imigrantes ao possuir uma dupla cidadania. Contrariamente às expectativas dos governos dos Estados de origem e de destino, a posse de duas cidadanias pelo migrante pode não ser indicativa nem de uma assimilação, nem de uma identificação política com o país de origem, porém mais de identidades políticas múltiplas, quando não uma identidade apolítica. De certa maneira, esse desinteresse pode ser considerado similar ao que ocorre em outros países europeus onde o nível de comparecimento às urnas das populações imigrantes resta mais baixo do que a população majoritária (Machado, 2005: 129-130).

Ainda que não seja possível detectar a participação dos duplos cidadãos nas eleições portuguesas – como já frisado, uma vez que conquistam a sua cidadania, eles “desaparecem” nas estatísticas – essa relação pode ser melhor explorada ao se traçar um paralelo entre a dupla cidadania e “uma cidadania de segunda classe” alcançada por meio de tratados como o de Cooperação e Amizade estabelecido entre Portugal e Brasil. Os dados relacionados a 2004 demonstram que, se uma boa parte dos brasileiros reivindicam a igualdade de direitos, o mesmo não se pode dizer dos direitos políticos – ao longo de todo o ano apenas 10 pessoas a requisitaram, contra 524 que optaram pela igualdade de direitos e deveres, e 45 que optaram por pedir as duas simultaneamente (ver figura 7 do anexo).

Assim como a dupla cidadania, a igualdade de direitos e deveres garantida por acordos entre países pode ser muito mais uma porta para conquista de direitos

econômicos e sociais do que propriamente um *status* que garanta a participação política. Porém, é preciso também se levar em consideração que, face à aquisição da nacionalidade portuguesa, ainda que signifiquem um importante passo para a aquisição de uma cidadania diferenciada – já que não possuem o mesmo sentido tradicional do termo, mas podem diminuir a distância entre cidadãos e estrangeiros - tratados como o firmado entre Portugal e Brasil são mais limitados em sua capacidade de oferecer participação na sociedade portuguesa e, conseqüentemente, européia. Afinal, o privilégio que ele concede não está vinculado a uma permissão de residência, o que denuncia a sua dependência em relação à política migratória.⁵⁶ Para que esses indivíduos venham a se estabelecer em Portugal é necessário, antes de mais nada, que eles passem pelas exigências estabelecidas pela lei de imigração – o que, como no caso da migração de trabalho, envolve as próprias necessidades do mercado. A subordinação da sua aplicação às prioridades da política migratória revela, desse modo, a limitação dos direitos conferidos a esses estrangeiros. Em outras palavras, o acesso à dupla cidadania ainda é a melhor alternativa para a entrada no território português – e, logo, europeu – e para o acesso a uma igualdade de oportunidades na sociedade portuguesa.

Esse argumento pode ser melhor ilustrado pelas estatísticas que apresentam a quantidade de estrangeiros que cessaram o vínculo de residentes legais com Portugal. Segundo o Serviço de Estrangeiro e Fronteiras, em 2004, dos 1.631 estrangeiros que o fizeram, mais da metade foram motivados justamente pela aquisição da nacionalidade portuguesa (82,5%), dos quais 22,8% por naturalização, e 59,6% por outra via de aquisição da nacionalidade (ver a figura 5 do anexo). Entre os estrangeiros que adquiriram a nacionalidade, a maior parte

⁵⁶ O princípio de reciprocidade nada mais é do que uma forma de reafirmar a soberania do Estado-nação, uma vez que assegura a independência do Estado ao conceder ao estrangeiro um conjunto de direitos, mas ao condicioná-lo à garantia desses mesmos direitos aos seus cidadãos residentes no outro Estado. Além disso, ele nada mais faz do que assegurar pela diplomacia os direitos de seus nacionais no exterior, o que é um dos papéis do Estado em suas relações exteriores, presente na celebração de vários tratados relativos à proteção diplomática e consular. Já em relação aos direitos humanos, o princípio de reciprocidade entra em choque com a idéia de que o indivíduo é portador de uma série de direitos que é inerente à sua pessoa, o que pode lhe valer até mesmo contra o Estado de que é nacional. Por se assentar na relação entre dois ou mais Estados, assim, o indivíduo não possui a real capacidade de influir na concretização de uma proteção que sirva a seus interesses e não os da política externa do Estado do qual é nacional. Sendo a cidadania um conceito distinto da nacionalidade, a reciprocidade não é o melhor meio de concessão de direitos políticos, dado que o seu pleno funcionamento depende, ainda nesse caso, da titularidade da nacionalidade (Costa, 2006: 6-7; 19).

dividiu-se entre originários do Brasil, da Venezuela, e de Cabo Verde (ver a figura 6). Ou seja, mesmo que tenham a possibilidade de solicitar o estatuto de igualdade, muitos brasileiros continuam a optar pela obtenção da nacionalidade portuguesa.⁵⁷

É preciso, nesse sentido, também reconhecer em que medida o acesso a uma nacionalidade diminui a sensação de insegurança associada à experiência migratória. A experiência migratória significa partir de um mundo conhecido para um outro desconhecido, onde algumas das rotinas mais elementares da vida quotidiana têm que ser reconstruídas e formas de interação reaprendidas (Pires, 2003: 21). Quanto maior a lacuna entre as políticas restritivas e a entrada de imigrantes, mais provavelmente eles tendem a buscar redes informais, desembocando em dinâmicas comunitaristas. Amedrontado por sua situação irregular, o imigrante frequentemente se vê dependente das redes formais entre os imigrantes, que se afirmam muitas vezes por suas características étnicas. Em sociedades onde o acesso à nacionalidade é mais restrito, mais segmentados são os espaços jurídicos e mais o imigrante recorre a uma etnicidade reativa. Esta se caracteriza pela procura de uma identidade positiva que possa enfrentar os processos de estigmatização, muitas vezes reproduzidos pelos descendentes de imigrantes. Nas migrações, como enfatiza Pires, a inserção comunitária termina por ser o recurso dos mais pobres e dos menos qualificados. Dessa forma, é também o recurso mais normalmente utilizado para combater os processos de estigmatização e discriminação na sociedade de acolhida, traduzindo-se não como o oposto da desigualdade, mas como a manifestação desta, tanto na origem como no destino (Pires, 2003: 94-95, 106-109). Logo, se a formação das minorias étnicas é uma expressão da expropriação, das relações de poder que se estabelecem nas sociedades (Bauman, 2003: 88), ao duplo cidadão se abre a

⁵⁷ É necessário sublinhar, no entanto, que a lei brasileira, até 1994 não permitia a dupla cidadania. Contudo, com a emenda constitucional nº 03/94, o Estado brasileiro passou a admiti-la não só nos casos da atribuição da nacionalidade originária como na naturalização de brasileiros – nesse último caso, quando o país de destino a colocasse como exigência para a permanência no país ou exercício de direitos civis. A exceção se mantém para a aquisição pelo casamento. Essa mudança ocorreu devido a uma realidade que foi no caminho oposto de Portugal. Se, anteriormente, o Brasil era considerado um país de imigração, após a década de 80 transformou-se num país de emigração. Ainda assim, a lei brasileira – que privilegia o *jus soli* – pode ser considerada bem mais restritiva do que os países europeus que assinaram a Convenção Européia sobre Nacionalidade, exigindo, por exemplo, quinze anos para que um estrangeiro possa vir a solicitar a sua naturalização – salvo para os cidadãos provenientes dos países de língua portuguesa, onde o período solicitado é de apenas um ano.

possibilidade por “passear” entre as diversas comunidades, redirecionado suas escolhas por identidades que tanto o aproximem da sociedade de destino como da de origem. Mesmo que um imigrante de terceiro país venha a se fixar definitiva e irreversivelmente em Portugal, ele pode não estar disposto a não perder a sua cidadania de origem, seja por razões afetivas, seja porque ainda tem ligações familiares ou patrimoniais com ele, ou porque, no fundo, ainda não descartou a possibilidade de um regresso (Silva, 2004: 90). Deve-se, ainda, considerar que quando os imigrantes se sentem rejeitados tanto pela sociedade de origem como de destino, a retenção da dupla cidadania também pode ser a expressão de uma indecisão, de auto-proteção baseada no medo, mais do que uma afirmação de ambas as identidades (Koslowsky, 2000: 151).

Eis como o duplo cidadão articula a questão que envolve a relação da diferença cultural com a democracia no âmbito da União Européia. O indivíduo, que anteriormente possuía uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado, sendo composto por várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não-resolvidas. Como salientam, Margarida Marques *et al* (1995 : 168),

L’adaptation instrumentale à la nationalité révèle ainsi que la dynamique des attaches est parallèle à la logique de la clôture nationale: il s’agit des registres superposables et à somme non nulle. Les conséquences pour le maintien ou la création de réseaux transnationaux sont importantes: la perception du monde est tissé sur une multiplicité de repères.

As bases e as origens dessas identidades são justamente os acidentes, as tensões, as fissuras, quando o indivíduo não forma a sua identidade da reprodução pelo idêntico, mas do ruído social, dos conflitos entre os diferentes agentes e lugares da socialização (Mendes, 2002: 503).

A permissão à dupla cidadania pela lei de nacionalidade portuguesa, assim, além de constituir um caminho para que os luso-descendentes encontrem uma mobilidade no espaço de exclusão construído pelas fronteiras da União Européia, possibilita mudanças na própria ordem européia. Ainda que esses duplos cidadãos reproduzam as práticas que garantem a sobrevivência dos Estados-nações, ao se inserir na realidade da política migratória portuguesa e da União Européia, eles também provocam transformações na concepção tradicional de cidadania, aliada à nacionalidade. Dessa forma, eles “mancham” as linhas

tradicionais de separação entre cidadãos e imigrantes quando entram na sociedade portuguesa, mas, além disso, também reforçam novos fluxos de emigração quando se deslocam para outros países da União Européia. Recriam, assim a imagem de Portugal como país de emigração e imigração - reconfigurando relações de inclusão e exclusão que se cruzam, perpassam umas às outras - sem mais recorrer ao mito do lusotropicalismo, mas assumindo a complexidade de uma nova identidade, não mais exclusivamente nacional, que carrega em si a contradição do ser, ao mesmo tempo, “português” e “o outro”.

4.3

Considerações finais

O fim da descolonização portuguesa e a sua entrada na União Européia fizeram com que Portugal – um país tradicionalmente de emigração – saísse de sua pretensa situação de singularidade para adequar-se às exigências do processo de globalização. Em outros termos, isso implicou nítidas transformações na sociedade portuguesa, que passou a conviver com um número cada vez maior de imigrantes. O crescimento dessa imigração na década de 90, com a emergência de novos fluxos (do Leste Europeu) e a intensificação dos tradicionais (do PALOP e do Brasil) só pode ser compreendido se levarmos em consideração que Portugal era, no contexto europeu, um dos países com menor proporção de residentes estrangeiros em sua população e, ao mesmo tempo, com maior esgotamento das reservas de seu mercado de trabalho interno. Para atender a essa nova realidade, o país teve que desenvolver uma política migratória, acompanhando – de forma acelerada – as transformações por que já vinham passando outros países europeus que possuíam uma tradição como países de destino. Mas, além disso, teve que procurar redefinir as suas relações privilegiadas com os países lusófonos – perpetuadas por meio da CPLP -, com os quais tinha grande proximidade cultural e interesses políticos e econômicos pela sua história recente de colonização. Essa dialética entre as relações com a União Européia e os países lusófonos logo deixaram aparentes as suas oposições, cuja discriminação em relação aos imigrantes ilegais africanos é, infelizmente, uma das marcas.

Os efeitos dessa nova conjuntura portuguesa se fizeram sentir pelas leis de nacionalidade, pela definição do Estado português de quem constitui seus

cidadãos. Em vista do histórico de emigração, a legislação portuguesa, desde a década de 80, optou pela permissão da dupla cidadania. Considerou-se que se, primeiramente, ela era considerada algo anômalo, indesejável, um sinal dos mecanismos de uma sociedade internacional “inacabada”, ela passava a se apresentar como uma virtude, uma etapa futura para a estruturação dessa sociedade, onde os indivíduos são portadores de uma identidade – ou identidades – que exorbita do quadro estatal (Ramos, 1992: 221-222). Concebida para resgatar a proximidade de seus emigrantes da sociedade de origem, a permissão da dupla cidadania na lei portuguesa terminou por atender aos interesses de novos imigrantes, descendentes de portugueses, que vislumbram as benesses de ser um cidadão europeu. A admissão da dupla cidadania pela legislação portuguesa, assim, nada mais fez do que reconhecer a pluralidade dos laços de um indivíduo que viveu ou é fruto de uma experiência migratória, reconciliando passado e futuro.

A vivência dessas identidades múltiplas, dentro do espaço de integração europeu – e longe do espaço de segregação europeu –, se insere em um contexto onde cada vez mais a figura do estrangeiro é vista com desconfiança não somente pelo Estado-nação, mas pela União Européia. Nesse sentido, a situação de Portugal seria considerada, por alguns, como problemática por constituir laços remanescentes com suas ex-colônias (Smith, 1992: 76; de Wenden & Tinguay, 1995). De fato, como foi visto, o imigrante de terceiro país é visto como essa “ameaça”, que deve ser mantida fora das novas fronteiras construídas pela União. A essas exigências, no entanto, a lei de nacionalidade portuguesa respondeu com a revogação da cláusula que privilegia os países lusófonos, sem colocar em risco a admissão da dupla cidadania e o privilégio garantido a luso-descendentes, até mesmo estendendo-os pela ampliação do *jus sanguinis*. Quanto à dupla cidadania garantida por meio do *jus soli*, ela se conforma às diretrizes produzidas nos últimos anos no Conselho Europeu de garantir a o exercício da cidadania para os imigrantes por meio da aquisição da nacionalidade. Porém, é claro, sem esquecer do requisito da legalidade, o que termina por continuar a excluir os imigrantes desqualificados e irregulares, provenientes dos terceiros países, colocados à margem do processo de integração.

Porém, a adequação da admissão da dupla cidadania em Portugal à União Européia só pode ser melhor avaliada se considerarmos como outros países da

União tem percorrido um caminho semelhante - ou distinto – em relação aos seus imigrantes. As próximas páginas serão dedicadas, assim, a uma breve exposição sobre as direções entre alguns países europeus – França, Alemanha, e Reino Unido –, estabelecendo um diálogo entre suas conjunturas nacionais sobre migração e dupla cidadania, para que possam nos ajudar a decifrar quais os discursos que aparecem por trás das convergências no âmbito da União Européia.