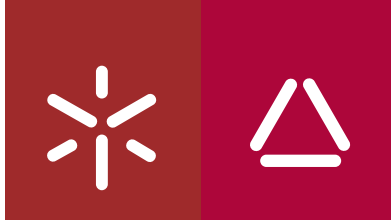


Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Ana Margarida Rolo Teixeira

Imigração em Portugal: Cidadania e Integração



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Ana Margarida Rolo Teixeira

Imigração em Portugal: Cidadania e Integração

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Crime, Diferença e Desigualdade

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Rita Maria Gonçalves Ribeiro

outubro de 2019

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos. Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição

CC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Agradecimentos

À professora Rita Ribeiro agradeço a orientação, disponibilidade e incentivos ao longo de todo o processo de realização da dissertação.

À minha família por toda a tolerância, compreensão e apoio.

Às minhas amigas, Sónia, Paula, Raquel, Cristiana, Liliana e Bárbara, por toda a ajuda, incentivo e paciência.

A todos. Obrigada.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração. Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Resumo

Imigração em Portugal: Cidadania e Integração

A presente dissertação de Mestrado constitui uma abordagem às temáticas da cidadania, nacionalidade, imigração e integração. Para isso, inicia-se com um panorama da evolução histórica da cidadania, nomeadamente na Antiguidade Grega e Romana e posteriormente a sua evolução na época clássica, moderna e pós-moderna. No contexto do Estado Moderno Europeu, a cidadania e a nacionalidade, pelo seu caráter indissociável, têm representado os vínculos privilegiados pelo Estado-nação e a imigração tem representado um dos seus principais desafios. A diversidade cultural tem obrigado os Estados a repensar a sua identidade enquanto comunidades políticas, e isso tem reflexos diretos no plano daquilo que é o conceito de cidadania enquanto ideal normativo de pertença e participação numa dada comunidade política. Seguindo a tendência das sociedades europeias, Portugal tornou-se nas últimas décadas um país de imigração. Com recurso à caracterização da realidade imigratória em Portugal pretende-se analisar que políticas e medidas foram adotadas pelo país em matéria de integração e acolhimento de imigrantes na sociedade portuguesa.

Palavras-Chave: Cidadania; Imigração; Integração; Nação; Nacionalidade.

Abstract

Immigration in Portugal: Citizenship and Integration

The present Master Thesis is an approach to the subjects of citizenship, nationality, immigration and integration. Therefore, it begins with the historical evolution of citizenship, namely in Greek and Roman Antiquity and later its evolution in the classical, modern and postmodern times. In the context of the European Modern State, citizenship and nationality, by their inseparable character, have represented the privileged bonds of the nation state and immigration has been one of its main challenges. Cultural diversity has forced states to rethink their identities as political communities, which caused direct repercussions on the concept of citizenship as a normative ideal of belonging and participation in a given political community. Following the trend of European societies, in last decades Portugal has become a country of immigration. Using the characterization of the immigration reality in Portugal, it is intended to analyse what policies and measures were adopted by the country regarding the integration and reception of immigrants in Portuguese society.

Keywords: Citizenship; Immigration; Integration; Nation; Nationality.

Índice geral

Introdução	9
Capítulo I: Enquadramento teórico	11
1. Contextualização do objeto de estudo	11
2. Evolução do conceito de cidadania:.....	13
2.1. A Grécia Antiga: principal legado	14
2.2. A Roma Antiga: principal legado	15
2.3. A cidadania na Idade Média	16
2.4. Formação do Estado Moderno e emergência da cidadania moderna.....	17
2.5. Cidadania moderna	19
2.6. A identidade nacional: relação de Estado com a ideia de Nação.....	22
3. Modelos teórico políticos da cidadania.....	25
3.1. Modelo liberal	25
3.2. Modelo republicano	26
3.3. Modelo comunitarista.....	27
Capítulo II: cidadania e imigração	29
1. Teorias da cidadania.....	29
1.1. T.H. Marshall.....	29
1.2. Cidadania nacional	31
1.3. Cidadania pós-nacional	32
1.4. Cidadania multicultural	34
1.5. Cidadania europeia	35
2. Modelos de integração	39
Capítulo III: Análise dos fluxos de imigração	43
1. Descrição histórica da imigração em Portugal.....	43
2. Caracterização sociodemográfica.....	46
Capítulo IV: Políticas de integração.....	54
1. Planos para a integração de imigrantes em Portugal.....	57
2. Evolução da lei da nacionalidade	62
Conclusão	70
Bibliografia	72

Índice de gráficos

Gráfico 1: População estrangeira residente, 1980-1990	44
Gráfico 2: População estrangeira com autorização de permanência, 2001	45
Gráfico 3: Comparação da população residente, 2006, 2015 e 2018	47
Gráfico 4: Distribuição por sexos, 2006, 2015 e 2018	48
Gráfico 5: Migrant Integration Policy Index 2015	60

Introdução

O ponto de partida da investigação que sustenta o presente trabalho foi perceber como Portugal, enquanto espaço multicultural, integra os imigrantes e como a cidadania se apresenta como elemento central para integração dos imigrantes nas respetivas sociedades de acolhimento.

Tendo em conta esse propósito, a presente investigação pretende, através da análise de bibliografia existente sobre a temática, perceber a problemática da ligação que se estabelece entre conceitos como o de Cidadania, Nacionalidade, Imigração e Integração. Partindo deste pressuposto, esta investigação caracteriza-se na sua essência por ser uma análise e recensão de índole predominantemente teórica. A temática da imigração em Portugal, representa uma relevância política e social, nomeadamente a sua importância enquanto forma de contrariar os saldos demográficos negativos e também enquanto fonte de enriquecimento cultural e social do país. A imigração marca o tecido social, económico e cultural português.

A presente dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos principais. No primeiro capítulo, pretende-se fazer um enquadramento e aproximação ao tema da cidadania, recorrendo à análise da evolução histórica do conceito. Deste modo, o primeiro capítulo irá incidir sobre os legados históricos deixado pela Antiguidade Grega e Romana, bem como o desenvolvimento do conceito na época clássica, moderna e pós-moderna e estabelecer uma relação destes com os modelos teóricos políticos da cidadania. No segundo capítulo, incidirá na abordagem das diversas teorias da cidadania e no desenvolvimento dos modelos de integração adotados pelos Estados como forma de dar resposta aos desafios lançados no âmbito da integração dos imigrantes nas respetivas sociedades. No terceiro capítulo, será apresentada uma descrição histórica da evolução da Imigração em Portugal com o recurso a dados disponibilizados pelos relatórios estatísticos anuais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Por último, no quarto capítulo pretende-se estabelecer uma esquematização das políticas de integração em Portugal, nomeadamente através do estabelecimento de uma descrição detalhada da Evolução da Lei da Nacionalidade portuguesa.

Capítulo I
Enquadramento teórico

Capítulo I: Enquadramento teórico

Neste primeiro capítulo pretende-se fazer um enquadramento e aproximação ao tema da cidadania, recorrendo à análise da evolução histórica do conceito. Deste modo, o presente capítulo irá incidir sobre os legados históricos deixado pela Antiguidade Grega e Romana, bem como o desenvolvimento do conceito na época clássica, moderna e pós-moderna e estabelecer uma relação destes com os modelos teóricos políticos da cidadania.

1. Contextualização do objeto de estudo

O conceito de cidadania é geralmente associado à pertença a um Estado, que é uma organização político-jurídica de uma sociedade que dispõe de órgãos próprios que exercem o poder sobre um determinado território (Fernandes, 2010, p. 72). É ao Estado que compete a manutenção da paz e a segurança jurídica com uma estrutura organizada de poder e ação (Carvalho, 2010, pp. 55-56).

O Estado é composto por três elementos importantes: o povo, o poder político e o território. Como povo podemos considerar o conjunto de pessoas que se encontram ligadas ao Estado por vínculos jurídicos, como por exemplo a nacionalidade e a cidadania. Entende-se por população, o conjunto de nacionais, estrangeiros e apátridas que se encontram no território do Estado (Carvalho, 2010, p. 56). No caso português, os estrangeiros e apátridas que residam no território nacional gozam dos mesmos direitos (excetuando os direitos político e o exercício das funções públicas que estejam unicamente reservados pela lei aos cidadãos portugueses) e estão sujeitos aos deveres do cidadão português, como consagrado no artigo 15º da Constituição da República Portuguesa. No entanto, ser cidadão implica a existência de um vínculo ou conexão relevante a Portugal que justifique o estatuto de pertença à comunidade política e jurídica portuguesa, como por exemplo, ter nascido em território português, ser filho ou neto de portugueses, ou casar-se com um cidadão português. Com este entendimento, podemos afirmar que a cidadania é uma condição dependente da nacionalidade e serve para reconhecer os que pertencem à comunidade política estadual, os cidadãos ou nacionais e aqueles que a ela não pertencem, os estrangeiros e os apátridas (Jerónimo, 2015, p. 5). Enquanto estatuto jurídico, o conceito de nacionalidade remete para a determinação de um vínculo legal entre uma pessoa e um Estado, cabendo a cada Estado determinar no seu enquadramento legal quem são os seus nacionais. A nacionalidade é, assim, um dos principais traços de identidade dos seres humanos e, enquanto elemento

fundamental de pertença transporta consigo a ligação a uma ou mais culturas que marcam os nossos percursos pessoais de forma muito singular (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 7)

Como veremos posteriormente, historicamente o conceito de cidadania sofreu alterações ao longo dos séculos, desde a Grécia Antiga até aos nossos dias. Os primórdios do conceito de cidadania remetem-nos para o legado histórico deixado pela Antiguidade Grega e Romana. A cidadania enquanto processo histórico e evolutivo desenvolveu-se em três etapas principais: a cidadania clássica, a cidadania moderna e a cidadania pós-moderna. A constante evolução da cidadania tem suscitado diversos trabalhos e investigações de teóricos e académicos na era contemporânea, onde podemos destacar Thomas Humphrey Marshall, Rogers Brubaker e Will Kymlicka.

Por sua vez, a nação poderá ser definida como uma comunidade cultural de raiz histórica, consolidada através de tradições e ideais de cultura (Carvalho, 2010, p. 57). A aparecimento do Estado Moderno na Europa criou um novo conceito de poder político, e uma nova relação entre os indivíduos, sociedade e aparelho do Estado. O conceito de nação e de identidade nacional na linguagem de poder do Estado moderno é explicada através da necessidade que o Estado tem ao demonstrar um discurso centrado na ligação entre o cidadão e os seus compromissos com a entidade política. Esta ideia foi debatida por alguns autores como Eric Hobsbawm, Ernest Gellner, Anthony Smith e Benedict Anderson.

A cidadania e a nacionalidade têm representado os vínculos privilegiados pelo Estado-nação e a imigração tem representado um dos seus principais desafios. Nas sociedades ocidentais, as políticas de integração dos imigrantes tem sido alvo de um importante debate político e científico (Costa, 2012, p. 30). A resposta dada pelos Estados à cada vez mais evidente diversidade cultural passa por três modelos de integração distintos, o modelo assimilacionista, o modelo multicultural e o modelo intercultural.

Em Portugal, a questão da integração social dos imigrantes não tem encontrado uma problematização idêntica à dos restantes Estados ocidentais, (Costa, 2012, p. 31) considera que este fator pode ser explicado pelo “caráter ainda relativamente recente da imigração”. De facto, a tendência imigratória em Portugal é um fenómeno considerado recente, uma vez que começou a ganhar a sua visibilidade e expressão a partir do processo revolucionário de 1974 e a consequente independência das colónias africanas (Cabo-Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique). No entanto, nos últimos anos em Portugal, tem sido possível identificar alguns fenómenos de potencial tensão social com mediatização de determinado tipo de criminalidade a

sua associação aos imigrantes. As questões de imigração atraem mais atenção dos *media* quando surgem crimes cometidos ou sofridos por imigrantes. São vários os estudos que têm incidido sobre o tratamento dado pelos meios de comunicação social à realidade da imigração. É principalmente quando surgem situações de crimes que envolvem a população imigrante que desperta mais atenção dos *media* e conseqüentemente do público em geral, e é quando a imigração se torna pública e entra na agenda, sendo alvo de maior debate (Peixoto, 2013, p. 174). Atualmente tem-se verificado um relativo consenso político em matérias de imigração entre os partidos do espectro partidário. Exemplo disso é o consenso assinalável conseguido na aprovação da Lei da Nacionalidade Portuguesa, Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, que aprovou o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e revogou o regulamento que vigorava anteriormente.

2. Evolução do conceito de cidadania:

A cidadania, como a conhecemos nos dias de hoje, é resultado de um longo processo histórico evolutivo que se desenvolveu e superou ao longo de três principais etapas: a cidadania clássica, a cidadania moderna e a cidadania pós-moderna.

A cidadania diz respeito a um ideal normativo de pertença e participação numa dada comunidade política. A cidadania pode ser caracterizada como um vínculo jurídico-político que traduz a pertença de um indivíduo a um Estado mediante um conjunto de direitos e deveres.

Partindo desta consideração, a cidadania é uma prática que se articula com a dinâmica das esferas institucionais democráticas, está historicamente ligada à noção de direitos individuais por um lado, e a pertença a uma dada comunidade por outro (Oliveira, 2010, pp. 1-3).

Utilizamos variadas vezes a cidadania para referir as ideias de participação, reconhecimento, responsabilidade e direitos, mas a cidadania é, antes de mais, “um estatuto jurídico que liga os seus titulares a uma dada comunidade política nacional e estadual e que tem associados direitos e deveres específicos” (Jerónimo, 2015, p. 4).

O conceito de cidadania sofreu alterações ao longo dos séculos, desde a Grécia antiga até aos nossos dias. Para compreender a origem e evolução do conceito de cidadania é necessário recorrer ao legado histórico deixado pela Antiguidade Grega e Romana. O legado grego e o legado romano consistem em importantes modelos de referência da cidadania que nos preparou para compreender os paradigmas de cidadania que conhecemos hoje.

2.1. A Grécia Antiga: principal legado

Frequentemente associamos a origem da cidadania à *polis* grega, entre os séc. VII e VIII a.C. Na Grécia antiga, a cidadania traduzia-se em termos de pertença a uma comunidade política orgânica e de pequena escala, nomeadamente à esfera pública (*polis*). Nas cidades estado da Grécia Antiga, o espaço público e o Estado apresentavam uma forte ligação, o espaço público era um espaço de poder e de decisão coletiva. O espaço público compreendia as áreas que nos dias de hoje já não são definidas como públicas, nomeadamente

“o culto comum a divindades que eram próprias de cada cidade-estado, as festividades coletivas que seguiam calendários que também eram exclusivos, o matrimónio geralmente endogâmico, o direito de comerciar bens imóveis e móveis e, por fim, um exército comum que garantia a defesa do território, encarando as esperanças de sobrevivência e de expansão de cada cidade-estado, num mundo competitivo, fragmentado e guerreiro.” (Guarinello, 2013, p. 33)

Verificava-se a existência de um dever para com a coletividade, um dever de participação e de pertença à comunidade traduzindo-se naquilo que ficou definido como virtude cívica (Faulks, 2000, p. 17). Assim, a cidadania era um estatuto daqueles que participavam na gestão da comunidade, politicamente organizada. O cidadão é unicamente aquele que tem o poder de participar na administração deliberativa ou judicial da cidade (Gorczevski & Martin, 2011, p. 21).

Os próprios cidadãos tinham como funções serem governantes e governados, num sistema democrático altamente participativo como era o caso da *polis* grega (Faulks, 2000, p. 162). Na Grécia Antiga a cidadania confundia-se com o conceito de naturalidade, somente se considerava cidadãos, homens adultos cujos progenitores, haviam também sido cidadãos (Gorczevski & Martin, 2011, p. 36). Desde o nascimento, os cidadãos interiorizavam os valores de uma cidadania ativa o que influenciava as suas práticas (Faulks, 2000, p. 16). Ser cidadão ateniense significava a obediência a certos critérios diferenciadores: 1. ser homem com mais de 21 anos, e ser filho de pai e mãe atenienses - a cidadania antiga era transmitida por vínculos de sangue passados de geração em geração; 2. seguir as regras e viver segundo as regras; 3. ser leal para com o espaço público; 4. valorizar os laços culturais e de consanguinidade (pertença étnica); 5. proteção da coletividade, isto é, autoconfiança coletiva da própria identidade (Guarinello, 2013, pp. 34-35). Na Grécia Antiga acreditava-se que o homem não faria sentido fora da vida pública, e “pertencer à comunidade da cidade-estado era um privilégio guardado com zelo, cuidadosamente vigiado por meio de registos escritos e conferido com rigor” (Guarinello, 2013, p. 35). As mulheres, os

escravos, os camponeses e os estrangeiros ficavam assim excluídos. As mulheres permaneciam à margem da vida pública, sem direito de participação política, restringidas dos direitos individuais, “tuteladas e dominadas por homens que consideravam o lar, o espaço doméstico, como o único espaço apropriado ao género feminino” (Guarinello, 2013, p. 37). A possibilidade de o indivíduo participar ativamente na administração da cidade surgiu a partir da situação insustentável dos camponeses que, privados de terras e sem qualquer participação política e tendo em conta o decréscimo da influência da aristocracia, iniciaram um modelo social mais participativo. Clístenes, considerado um dos pais da democracia, embora sendo membro da aristocracia ateniense, liderou a revolta que reformou a constituição da antiga Atenas. Esta realização da reforma política proporcionou ao cidadão, independente de critérios económicos, o direito de voto e de ocupação dos mais diversos cargos de administração da cidade (Gorczewski & Martin, 2011, p. 37).

As cidades-estado da Grécia Antiga eram, assim, fragmentadas e fechadas pelo carácter exclusivista da sua cidadania, o que impossibilitava a transformação em comunidades mais amplas num mundo em permanente integração (Guarinello, 2013, p. 42).

2.2. A Roma Antiga: principal legado

A cidadania romana é sobretudo uma instituição jurídica, indicava a situação política da pessoa e os seus direitos em relação ao Estado (Gorczewski & Martin, 2011, p. 21). Entendia-se a cidadania principalmente como uma ideia de participação, no entanto, essa ideia foi gradualmente evoluindo e a cidadania tornou-se mais um mecanismo de controlo social e de pacificação (Faulks, 2000, p. 19). Ser cidadão significava ser Romano, ser homem e ser livre com direitos atribuídos pelo estado; no entanto, também implicava deveres para com este. Esta condição atribuía, à partida, um privilégio uma vez que permitia ao indivíduo viver sob orientação e proteção do próprio Estado. Tal como na Grécia antiga, o cidadão romano também teria que obedecer a certos critérios diferenciadores, que afetavam tanto a sua vida pública como privada, e que o tornavam residente legal da *civitas* e do império romano. Esses critérios eram os seguintes: 1. ser homem; 2. aceitar o direito romano; 3. falar latim; 4. aceitar os deuses romanos; 5. progressiva valorização da esfera privada; 6. pagamento de impostos, especialmente sobre propriedades; 7. dever de integração do exército no império. Aceitar os deuses não significava acreditar nos deuses, não implicava uma verdadeira relação de fé com os deuses. Este critério e o critério que obriga a falar latim fazem parte de regras específicas de submissão a Roma, o latim era considerada a língua do poder (língua através do qual o império transite as suas regras e ordens). Já a progressiva valorização

da esfera privado implicava que a mulher ficasse destinada ao espaço privado, que não era muito amplo. A cidadania romana reconhecia a pertença do indivíduo à comunidade em virtude de uma relação de direito entre o cidadão e o Estado; isto permitia diferenciar legalmente e politicamente os cidadãos dos não cidadãos (Gorczewski & Martin, 2011, p. 41). Na cidadania romana, a ideia de cidadania como a expressão dos interesses comuns, é substituída por uma outra visão da cidadania como um instrumento de controlo social (Faulks, 2000, p. 20).

2.3. A cidadania na Idade Média

A Idade Média foi um período da história da Europa compreendido entre os séculos V e XV, tem o seu início com a queda do Império Romano do Ocidente e termina durante a transição para a Idade Moderna.

Até ao século XV a Europa estava organizada em sociedades feudais, isto é, microestados autónomos em que o poder estava dependente de um “senhor feudal”. A sociedade feudal, predominantemente rural, caracterizava-se por uma distinção clara entre nobres (incluindo o clero) e o povo, com quem os grupos dominantes estabeleciam uma relação de vassalagem. No feudalismo verifica-se a existência de um processo de centralização religioso pela igreja e um processo de descentralização política e económica.

Neste período, após a queda do império romano, assistiu-se a uma tentativa de controlo e liderança política por parte do clero, a igreja tornou-se responsável pela educação, pela orientação cívica e espiritual, e pelos registos civis. Assim, o sentido de cidadania altera-se e passa a ser atribuído ao homem cristão, ligado e subordinado ao clero (Gorczewski & Martin, 2011, p. 45). Nas sociedades feudais, o clero exercia na prática grande parte do poder político, numa sociedade de natureza teocrática, onde não se verificava a separação entre religião e política. A nobreza, composta pelos senhores feudais, desempenhava essencialmente funções militares e algumas funções políticas e, em troca de terras prometia, vassalagem à figura do Rei. A população camponesa estava ligada ao trabalho da terra, sofria uma intensa exploração, sendo obrigada a prestar serviços à nobreza e a pagar-lhe diversos impostos em troca da permissão de uso da terra e de proteção militar. Os vassallos ofereciam ao senhor fidelidade e trabalho, em troca de proteção e de um lugar no sistema de produção. A produção feudal tinha por base a economia agrária, de escassa circulação monetária e autossuficiente.

A situação muda com o passar do tempo, e já durante a Baixa Idade Média com o desenvolvimento das cidades estado italianas, assiste-se à formação das primeiras monarquias

absolutas. É nesse momento (1520) que Maquiavel escreva as suas recomendações ao príncipe de Florença, Lourenço de Médicis. Na sua obra, “O Príncipe”, Maquiavel aconselha o príncipe renascentista sobre como manter-se no poder e contribuir para o progresso dos seus súbditos. Segundo o autor, os governos evoluem da anarquia para a oligarquia, depois para a monarquia que culmina na tirania, a tirania suscitaria a revolução que gera a anarquia. Com Maquiavel rompe-se o equilíbrio secular, criado pelo cristianismo, entre o real e o ideal, entre o homem e deus. Maquiavel não tentou debater a melhor forma de governo, nem definir o poder ou o Estado em geral, mas limitou-se a analisar a circunstância italiana e como seria possível instaurar um Estado duradouro (Maquiavel, 2009, p. 7). É aqui, entre os séculos XV e XVI, que o conceito de Estado vai surgir entendido como essa unidade de política global.

Thomas Hobbes, teórico político e filósofo inglês que em 1651 publicou a sua obra-prima “Leviatã”, foi um dos principais defensores das monarquias absoluta. O período absolutista, consagrado pelo rei Luís XIV de França, também conhecido como “Rei-Sol”, é marcado pela existência da figura do soberano, que era visto como a personificação da figura divina na terra. Na proposta de Hobbes de contrato social, a centralização do poder na figura do Estado é essencial para a segurança dos súbditos. Para o filósofo o Estado absoluto é visto como o resultado do estabelecimento de um contrato social entre os indivíduos que viviam em “estado de natureza” e que decidiam abandoná-lo pela entrada num determinado corpo social e político. (Mondaini, 2013, p. 128) No pensamento político de Hobbes, o poder absoluto é caracterizado como “indivisível e irresistível” (Mondaini, 2013, p. 129). No entanto, a progressiva decadência das fontes de legitimação, como, por exemplo, a igreja (deixa de ser garantida a proveniência divina do poder) e a necessidade de encontrar novas fontes de legitimação, foram as razões principais que impulsionaram a emergência do Estado-Moderno (Carvalhais, 2004, p. 26). Nos séculos XIV e XV, a sociedade feudal atravessou um período de crise o que permitiu uma transição para o capitalismo em países como a Inglaterra e França e, mais tarde, na segunda metade do século XIX, na Alemanha e Itália.

2.4. Formação do Estado Moderno e emergência da cidadania moderna

A Idade Moderna foi um período da história compreendido entre o final do século XV até às revoluções do século XVIII. O Estado Moderno surgiu principalmente no séc. XV, no entanto, a ideia de Estado-nação teve origem no século XVIII e refletia precisamente a forma de organização dos Estados Modernos. O conceito de Estado-nação surge, inicialmente, associado àquilo que ficou

conhecido como “Paz de Vestfália”, um conjunto de diplomas que inauguraram no sistema internacional um conjunto de noções e princípios como o de soberania e Estado-nação. Os Tratados de Vestefália, assinados em 1648, dão origem ao conceito de Estado-nação, e tornam válido o princípio da legitimidade nacional, o que implicou que os Estados se tornassem autónomos em relação à religião e em relação a outros Estados, isto é, permitiu que adquirissem soberania. Assim, as nações são o resultado das instituições políticas e administrativas que constituem o Estado e abrangem um coletivo com uma língua e uma história partilhadas, assentes na inter-relação continuada num determinado território (a nação) (Sobral, 2012, p. 14)

O Estado-Nação desenvolve-se através de uma ideologia e de uma estrutura jurídica capaz de impor a soberania sobre um povo, num dado território constituído por fronteiras geográficas, com características próprias, como por exemplo, moeda própria. A partir desta abordagem, podemos identificar os três principais elementos que constituem o Estado-Nação: o povo, o território e a soberania.

Assim, as nações são construções legais e simbólicas, e o seu espaço de pertença é definido por uma dimensão normativa (cívica) e uma dimensão cultural (identitária) (Oliveira, 2010, p. 1).

Os vínculos de cidadania e nacionalidade são essenciais para o povo o conjunto de pessoas que ao Estado se encontram ligadas por vínculos jurídicos. A nação pode ser definida como a comunidade cultural de raiz histórica, afirmada por meio da cultura, história e memória. Relativamente ao território, podemos defini-lo como o espaço sob jurisdição do Estado (Carvalho, 2010, p. 57).

Carvalho 2010, distingue cinco períodos específicos que permitem avaliar a evolução do Estado Moderno. O primeiro período é denominado de “Estado Estamental” e, abrange o período de transição até o Rei ganhar força e a monarquia se tornar absoluta, no qual “o Rei tem a legitimidade como a efetividade do poder central, mas tem de contar com os estamentos ou ordens vindos da Idade Média, que são os parlamentos, Estados Gerais, Dietas ou Cortes” (Carvalho, 2010, p. 59). O segundo período é designado de “Estado Absoluto”, no qual se verifica uma concentração máxima de poderes na figura do monarca; o soberano aparece como o detentor do poder de fazer leis, interpretá-las e revogá-las. O Rei reúne em si o poder legislativo, executivo e judicial, pelo o poder não é partilhado com outros órgãos. Todavia, como cristão, o soberano está obrigado às exigências da moral e da religião católicas. O terceiro período corresponde ao “Estado Polícia” e, é o modelo levado às últimas consequências do Estado Absoluto, no qual o fundamento

deixa de ser divino e passa a ser racional e é alargada a intervenção do Estado a setores até aí ignorados.

O quarto período, denominado pelo autor de “Estado Constitucional”, é um modelo característico iniciado com as Revoluções Americana e Francesa. Como principais traços estruturais podemos destacar a limitação do poder político, o advento de Constituições, a separação de poderes, o reconhecimento da existência de direitos humanos, a proclamação da igualdade jurídica de todos os homens, independentemente do nascimento ou de outros fatores, o aparecimento dos partidos políticos e da representação política com o sufrágio censitário e, por fim, a ideia de “Estado-mínimo”, com a economia entregue à autorregulação do mercado. O Estado Constitucional foi evoluindo após a Segunda Guerra Mundial, tendo apresentado algumas transformações de forças dominantes, como, por exemplo, “as transformações do Estado num sentido democrático, intervencionista e social, bem contraposto ao *laissez faire* liberal”, o aparecimento e desaparecimento de regimes autoritários e totalitários, “a emancipação dos povos coloniais, com a distribuição agora de toda a humanidade por Estados, por Estados moldados pelo tipo Europeu, embora com sistemas político-constitucionais bem diferentes”, e a “organização da comunidade internacional e a proteção internacional dos direitos do homem” (Carvalho, 2010, pp. 61-62).

Por fim, o quinto período é denominado de “Estado Social de Direito”, e emerge após a Primeira Guerra Mundial, sobretudo na Europa e na América. O Estado Social de Direito surge no período entre as duas guerras mundiais. O Estado Social, assume como principais competências o bem-estar público e a procura da justiça social, “assumindo-se cada vez mais como o administrador da justiça distributiva, com crescente tendência para o nivelamento, em campos como o direito fiscal, direito de sucessões, assistência social, proteção no trabalho, articulação da igualdade jurídica à partida e como igualdade social à chegada” (Carvalho, 2010, p. 63). Segundo o autor, o Estado Social de Direito procura realizar o aprofundamento e o alargamento da liberdade e da igualdade no sentido social, com integração política de todas as classes sociais.

2.5. Cidadania moderna

A história da evolução da cidadania na Europa Ocidental aparece associada à conquista de três gerações de direitos, os direitos civis, no século XVIII, os direitos políticos, no século XIX e os direitos sociais no século XX. Como veremos posteriormente, o sociólogo T. H. Marshall, na sua

análise, divide o conceito de cidadania em três principais elementos: o elemento civil, o elemento político e o elemento social.

A emergência do Estado Moderno na Europa criou um novo conceito de poder político, e uma nova relação entre os indivíduos, sociedade e aparelho do Estado.

A modernidade despoletou um conjunto de fatores que influenciaram a cidadania, entre os quais se destacam os seguintes: 1. Estado Moderno; 2. surgimento do capitalismo; 3. surgimento da democracia representativa. No entanto, podemos afirmar que o elemento mais importante que deu início à modernidade foi a globalização. A globalização permitiu a criação de novas economias e instituições mais sofisticadas e articuladas globalmente.

A capacidade de organização do Estado-Moderno superou a organização política dos antigos feudos da Idade Média, implementando diversas características inovadoras, o poder passou a ser centralizado e fortemente burocratizado, o estado passou a existir como uma nova entidade política, assistiu-se à unificação dos vários sistemas, fiscal, militar, administrativo e jurídico, o que permitiu a criação de um sistema de controlo de comportamentos socialmente consequentes. A legitimidade passou a residir na vontade popular e não na vontade divina e ocorre a despersonalização do poder político: ao contrário dos feudos em que o poder era detido por um senhor feudal e, portanto, era personalizado, o poder do estado não é detido por quem o exerce (Carvalhais, 2004, p. 25).

Assim, o Estado moderno é definido como “uma forma de organização centralizada e despersonalizada do poder político, com capacidade de criar o seu próprio sistema de controlo dos comportamentos socialmente consequentes” (Carvalhais, 2004, p. 25).

A noção moderna de cidadania é edificada na época das grandes revoluções burguesas. Os três principais aspetos inovadores são: em termos de cidadania legal, a igualdade abstrata face à lei; em termos de cidadania política, a visão do cidadão como membro do Estado que participa nos assuntos públicos; e em termos de cidadania nacional- estatal, a visão do cidadão como membro do Estado organizado como nação, diretamente e não através de corpos intermédios. A cidadania manifesta-se na expressão de direitos, participação e pertença (Carvalhais, 2004, p. 33).

A revolução industrial inglesa do século XVII, considerada a primeira revolução burguesa, teve um papel fundamental para o desenvolvimento dos direitos de cidadania. Inicialmente permitiu o surgimento de três importantes mudanças nas estruturas económicas, a predominância da agricultura é substituída pela preponderância da produção industrial, a precariedade dos meios

de locomoção deu lugar a uma rede de transportes cada vez mais rápida e diversificada, as crises periódicas de subsistência que atravessaram o feudalismo transmutam-se em crises de superprodução e de baixa de preços (Mondaini, 2013, p. 119). A revolução inglesa foi um conflito “por uma nova totalidade social, por uma nova sociedade inglesa, em todos os seus aspetos: socioeconómicos e político-culturais” (Mondaini, 2013, p. 123). Alguns historiadores, como por exemplo Christopher Hill, acreditam que a revolução inglesa permitiu uma transformação na dinâmica de detenção do poder, o poder passou para as mãos de uma nova classe social, o que permitiu uma abertura para a afirmação e desenvolvimento do modelo de produção capitalista.

O processo revolucionário inglês do século XVII foi bastante importante uma vez que permitiu uma abertura para a afirmação de um Estado de direito. O contratualismo liberal defendido pelo filósofo inglês John Locke, foi pioneiro desta era de rompimento com a submissão absolutista. No estado de natureza descrito por Locke, “há uma situação de relativa paz, concórdia e harmonia, no qual os indivíduos dotados de racionalidade possuem um certo número de direitos naturais: vida, liberdade e bens” (Mondaini, 2013, p. 130). A filosofia de Locke foi bastante importante e impulsionadora para a teoria de divisão de poderes, na medida em que distinguia no Estado dois principais poderes, o legislativo que competia ao povo e o executivo que pertencia ao governo. Defendia também a ideia de que todos os homens nascem livres e iguais. Assim, o filósofo inglês defendia a ideia de que “o povo seria e permanecia o titular do poder supremo” (Carvalho, 2010, p. 28).

A Declaração de Independência dos Estados Unidos foi adotada em 4 de Julho de 1776 e foi resultado de um processo revolucionário que começou por volta de 1760 em resposta contra as primeiras tentativas de aplicação de medidas fiscais nas treze colónias por parte da Inglaterra (Carvalho, 2010, p. 182).

A Revolução Americana de 1776 tratou-se da primeira revolta colonial bem-sucedida e simboliza a transição para o mundo contemporâneo. Também pode ser analisada como um marco importante que permitiu a transformação significativas nos conceitos de cidadania e liberdade. A Revolução Americana foi considerada pioneira na formulação dos direitos humanos uma vez que “pela primeira vez um povo fundamenta a sua aspiração à independência nos princípios de cidadania, ou seja, coloca como finalidade primordial do Estado a preservação das liberdades dos integrantes do povo, elevados à condição de sujeitos políticos” (Singer, 2013, p. 201). A revolução resultou na elaboração de uma constituição federal na sua essência conservadora, que instituiu um governo federal forte dependente da estrutura de equilíbrio de poderes. No entanto, esta

constituição não foi ratificada uma vez que os “antifederalistas, partidários de mais descentralização e da garantia aos direitos dos cidadãos” apresentaram uma forte contestação (Singer, 2013, p. 205). A contestação gerada em torno da constituição levou a que fossem apresentadas emendas (“Bill of Rights” que entrou em vigor em 1791) ao congresso, e que este, por sua vez enviou aos Estados para a ratificação as que salvaguardavam direitos civis. As emendas da constituição foram bastante importantes, uma vez que permitiram a ampliação e inovação no campo dos direitos civis. Segundo Manuel Proença de Carvalho (2010), podemos destacar alguns dos aditamentos que foram inovadores nesse campo. O 13º aditamento foi fundamental na medida em que permitiu a abolição da escravatura, ratificado em 1865, na sequência da proclamação do Presidente Abraham Lincoln. O 14º aditamento, ratificado em 1868, foi igualmente importante para a atribuição de direitos civis, uma vez que permitiu aos negros que tinham sido escravos o direito ao estatuto de cidadão. O 15º aditamento, ratificado em 1870, alargou o direito de voto a todas as raças ao estabelecer o princípio que não se pode negar o direito de voto com base em critérios de raça. Mais tarde em 1920, foi ratificada a 19º aditamento à Constituição que consagrou o direito de voto para ambos os sexos, as “propostas de aditamento concedendo o direito de voto às mulheres foram apresentadas durante mais de quarenta anos, até que este aditamento fosse finalmente aprovado” (Carvalho, 2010, p. 188).

A Revolução Francesa de 1789 teve um papel determinante da fundação dos direitos civis. No sentido moderno, podemos facilmente considerar a cidadania como um conceito derivado dessa mesma revolução, para designar o conjunto de membros da sociedade que têm direitos e decidem o destino do Estado (Funari, 2013). Segundo o pensador político e historiador francês, Alexis de Tocqueville, na sua obra “O antigo Regime e a Revolução” publicada em 1856, a revolução francesa não teve um território específico, o seu efeito permitiu de algum modo apagar fronteiras no mapa, e foi fundamental para a formação de nacionalidades distintas numa pátria intelectual comum da qual os homens de todas as nações pudessem tornar-se cidadãos (Tocqueville, 1997, p. 59).

A democracia representativa pode ser vista como um dos principais fatores que influenciaram a cidadania moderna, através da conquista dos direitos cívicos e políticos pela classe trabalhadora.

2.6. A identidade nacional: relação de Estado com a ideia de Nação

O Estado moderno surgiu, inicialmente, associado a uma ideia de criação de uma linguagem suficientemente poderosa capaz de criar uma ligação entre o cidadão e os seus

compromissos com a entidade política. Essa linguagem poderosa, que permitiria a homogeneidade cultural e um forte controlo político sobre a pluralidade cultural, ficou conhecida como a linguagem da identidade nacional. A linguagem da identidade nacional caracteriza-se pelo desenvolvimento de um conjunto de narrativas e discursos patrióticos que exploram e se sustentam num mito da criação coletiva destacando a importância da história, da terra, da língua e sangue comuns. É a difusão destas narrativas e discursos patrióticos é feita através de uma narrativa que articula o passado e o presente, um território, uma língua e mitos de origem partilhados, entre outros elementos (Sobral, 2012, pp. 14-15).

A emergência do conceito de nação e de identidade nacional na linguagem de poder do Estado Moderno é explicada através da necessidade que o Estado tem de criar uma identificação do sujeito singular com o sujeito coletivo.

Alguns autores do paradigma modernista, como Eric Hobsbawm e Ernest Gellner, argumentam que a nação é uma invenção do Estado para consolidar a necessidade a obediência do cidadão ao Estado.

O teórico Eric Hobsbawm na sua obra, “Nações e Nacionalismo desde 1780”, acredita que o conceito de nação tenha surgido no século XVIII. O autor entende a nação como um fenómeno muito recente na história da humanidade e resultado de um produto de conjunturas históricas particulares. (Hobsbawm, 1990, p. 13) Para Hobsbawm na mesma linha de pensamento de Ernest Gellner, “não são as nações que criam os Estados e nacionalismos, mas sim o contrário” (Hobsbawm, 1990, p. 14).

Considera ainda que as tentativas de se estabelecerem critérios objetivos sobre a existência de nacionalidade, ou de explicar por que certos grupos se tornam “nações” e outros não, frequentemente foram feitas com base em critérios simples, que designa como protonacionalismo popular, a língua ou a etnia, ou em uma combinação de critérios como a língua, o território comum, a história comum, os traços culturais comuns, etc. (Sobral, 2003, p. 1098) No entanto, Hobsbawm considera estes critérios ambíguos, mutáveis, opacos e inúteis (Hobsbawm, 1990, p. 15).

Na mesma linha de pensamento, Ernest Gellner acredita que a nação é uma invenção do Estado Moderno, defende que “as nações tal como os estados são uma contingência e não uma necessidade universal. Nem os estados nem as nações existiram sempre e em quaisquer circunstâncias” (Gellner, 1983, p. 19). Para o autor, as nações fazem o homem, isto é, as nações são artefactos das convicções, lealdades e solidariedades do homem (Gellner, 1983, pp. 19-20).

No entanto a ideia radical defendida pelos dois autores anteriores é contrariada pelo teórico Anthony Smith, para quem não é o Estado Moderno que inventa a identidade nacional. O que o estado faz é aproveitar essa identidade nacional para se desenvolver enquanto tal e para colocar ao serviço dos seus interesses nacionais; assim afirma a ideia de uma pré-existência da nação. A nação pré-existe ao estado e é o estado que utiliza essa pré-existência para colocar ao serviço da sua consolidação. Smith acredita que não podemos compreender as nações e o nacionalismo apenas como uma ideologia ou forma de política, mas devemos antes considerá-los também como um fenómeno cultural. Ou seja, o nacionalismo enquanto ideologia e movimento deve ser intimamente relacionado com a identidade nacional, um conceito multidimensional e alargado de forma a incluir sentimentos, simbolismo e uma linguagem específica (Smith, 1991, pp. 9-10). No entanto, a identidade nacional (características culturais comuns a determinado grupo) é um conceito diferente de sentimento nacional (a consciência nacional para conseguir a prossecução de alguns dos seus objetivos) (Carvalhais, 2004, p. 47). Contudo, o sentimento nacional não é a mesma coisa que nacionalismo (ideologia política criada pelo estado moderno). O nacionalismo vai pegar na identidade nacional e no sentimento nacional para deles extrair de uma forma exagerada, apenas os traços que colocam a nossa identidade nacional de cada um acima de qualquer outra.

A terceira tese da emergência da identidade nacional, também incluída na linha teórica modernista, é defendida por Benedict Anderson, que defende que a identidade nacional é imaginada e construída pelos indivíduos. Segundo Benedict Anderson são várias as estratégias de que os estados modernos se têm servido para criar a noção de antiguidade e de solidez da identidade nacional. Não só a língua escrita como o sistema de educação, a poesia e as artes, as lendas e os heróis da história, todos eles contribuem para esta imagem (Carvalhais, 2004, p. 47). O conceito de nação é para o teórico uma comunidade política imaginada, e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e ao mesmo tempo soberana. Ela é imaginada porque mesmo “os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão, ou sequer ouvirão falar da maioria dos seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles” (Anderson, 1983, p. 32). Ela é imaginada como uma comunidade porque, independentemente da desigualdade e da exploração efetivas que possam existir dentro dela, a nação é sempre concebida como uma profunda camaradagem horizontal (Anderson, 1983, p. 34). O que entra na identidade é aquilo que a identidade quer para si, assim pode ser entendida como fruta da imaginação. Anderson defende que devemos ser então comunidades de opções

abertas à inovação e a constantes melhorias, no entanto, também se podem tomar opções erradas, ou seja, nós e o estado participamos na construção e realinhamento do conceito de identidade nacional. Concluindo, a identidade nacional é uma construção política, sociológica e cultural para a qual concorrem vários elementos como a língua, o território, a história comum. As posições dos autores do paradigma modernista e dos autores do paradigma etnicista podem ser distinguidas por dois aspetos principais. O primeiro passa pelo facto de que para os etnicistas as nações são resultado da continuidade histórica e, assim, uma realidade pré-moderna. Já para os modernistas, a nação é um dado recente da história, datada do século XIX, e surge às mãos das transformações para a modernidade, pela passagem da sociedade agrária à sociedade industrial e pela explosão capitalista da imprensa que criou as "comunidades imaginadas" nacionais. O segundo aspeto consiste no facto de que para os autores do paradigma etnicista os grupos nacionais constituem unidades culturais com realidade histórica; contrariamente os autores modernistas defendem que as identidades nacionais foram inventadas (Ribeiro, 2004, pp. 8-9).

3. Modelos teórico políticos da cidadania

Os direitos dos cidadãos começam a ser discutidos por efeito das ideias iluministas, por volta do século XVII, em Inglaterra e França.

A partir deste recuo histórico aos legados, podemos estabelecer uma relação destes com os modelos teóricos políticos da cidadania. Entre as várias matrizes políticas que contribuíram para a definição de cidadão destacaram-se as seguintes: modelo liberal, modelo republicano e modelo comunitarista.

3.1. Modelo liberal

O modelo liberal inspira-se em Locke e Kant e é ilustrado pelas revoluções constitucionais do século XVIII. Este modelo defende a primazia do indivíduo e dos seus direitos face à imposição coletiva (Gunsteren, 1998, p. 17). Segundo os teóricos liberais a ideia de cidadania assenta na igualdade e no exercício da liberdade religiosa, política e económica por parte do indivíduo. O modelo liberal apresenta duas principais variantes, a variante utilitarista baseada no axioma de que os indivíduos maximizam o seu próprio comportamento na medida em que calculam que ação rentabilizará mais o produto, e a variante individualista que determina que a escolha é definida pelos cálculos do cidadão sobre os seus próprios direitos, dentro dos limites do respeito pelos direitos dos outros (Gunsteren, 1998, p. 17).

Este modelo caracteriza-se por uma visão utilitarista em que todo o indivíduo procura os seus lucros e surge como um calculador racional, com base nos seus interesses, direitos e deveres (Gunsteren, 1998, p. 17). O pensamento central é de que o Estado é para os indivíduos e não o contrário e, sendo assim, deve-se limitar a garantir os direitos civis e políticos e evitar controlar a atividade económica.

O modelo liberal evidencia o individualismo, dá primazia à liberdade, à autonomia e, aos direitos individuais e apresenta o mercado como um mecanismo regulador e redistribuidor de recursos (Gorczevski & Martin, 2011, p. 68).

3.2 Modelo republicano

O modelo teórico republicano valoriza o conceito de virtude cívica, entendida como um compromisso ativo com a República, colocando sempre o interesse geral acima do interesse particular. Coloca a comunidade no centro da vida política (Gunsteren, 1998, p. 21). A virtude cívica defendida por este modelo expressa-se através da participação do cidadão na vida pública. O cidadão republicano é alguém que participa ativamente na sociedade, contribuindo para o debate e a elaboração de decisões públicas. A coragem, a devoção e a disciplina militar são as principais virtudes destacadas pela teoria republicana (Gunsteren, 1998, p. 21). O indivíduo só faz sentido na coletividade e implica uma relação de dever para com esta.

Este modelo defende o conceito de “liberdade positiva”, isto é, a liberdade interpretada com uma noção de autogoverno moral ou autodeterminação do indivíduo enquanto membro de um grupo (liberdade de voto, possibilidade de ocupar um cargo de responsabilidade). A cidadania republicana assume a crença de que o indivíduo deve ser educado desde a infância como cidadão. Entre as principais características deste modelo podemos destacar as seguintes: a valorização do bem comum em detrimento do individualismo, a valorização da disciplina e a existência de regras comuns, limita o conceito de arbítrio e privilégio como forma de diminuição de comportamentos egoístas. Trata-se de um modelo que deixa pouco espaço para individualidades, criatividade e excecionalidades e confina o indivíduo a códigos sociais restritos, vê a diferença como um anátema ao demonstrar pouca tolerância ao “outro”. No entanto, a individualidade por vezes pode aparecer sempre que os indivíduos consigam marcar o seu lugar na história servindo a comunidade política (Gunsteren, 1998, p. 21).

3.3. Modelo comunitarista

O comunitarismo é uma corrente sem a projeção das correntes liberais e republicanas, no entanto, teve destaque pelo seu papel preponderante de controvérsia com o liberalismo. Os comunitaristas sustentam que ser cidadão envolve pertencer a uma comunidade historicamente desenvolvida (Gunsteren, 1998, p. 19). A identidade das pessoas não se pode compreender à margem da comunidade a que pertencem, da sua cultura e tradições e que a conceção do bem compartilhado pelos seus membros é a base das regras e procedimentos políticos e jurídicos. Dá primazia à comunidade e ao indivíduo inserido num grupo, assim o cidadão age com responsabilidade quando não ultrapassa os limites daquilo que é considerado aceitável pela comunidade (Gunsteren, 1998, p. 19). A lealdade e a educação na lealdade permitem que a comunidade e os indivíduos cresçam.

Neste modelo, o cidadão, antes de ser um sujeito de direito, integra uma comunidade de memórias e crenças que o antecede e à qual deve lealdade e compromisso. Isto significa uma primazia do bem da comunidade sobre os direitos individuais ou, por outras palavras, do bem sobre o justo. O modelo comunitarista defende que o indivíduo deve viver para a sua comunidade organizada em torno de uma só ideia substantiva do bem comum.

Capítulo II
Cidadania e imigração

Capítulo II: cidadania e imigração

A diversidade cultural tem obrigado os Estados a repensar a sua identidade enquanto comunidades políticas, e isso tem reflexos diretos no plano daquilo que é o conceito de cidadania enquanto ideal normativo de pertença e participação numa dada comunidade política. A cidadania pode ser caracterizada como um vínculo jurídico-político que traduz a pertença de um indivíduo a um Estado mediante um conjunto de direitos e deveres. Este vínculo manifesta-se numa “afinidade estreita, assente em critérios de conexão, que justificam o acesso a direitos próprios dos membros da comunidade, porque relativos ao seu modo de organização” (Matias, 2014, p. 55).

O conceito de cidadania tem surgido como alvo de trabalhos e investigações de teóricos e académicos na era contemporânea. Desta forma, o presente capítulo irá incidir na abordagem das diversas teorias da cidadania e no desenvolvimento dos modelos de integração adotados pelos Estados como forma de dar resposta aos desafios lançados no âmbito da integração dos imigrantes nas respetivas sociedades.

1. Teorias da cidadania

1.1. T.H. Marshall

A teoria de Thomas Humphrey Marshall é bastante importante para entender a evolução das dimensões da cidadania, e contribui para uma sistematização de conhecimento. Na sua análise, divide o conceito de cidadania em três principais elementos, o elemento civil, o elemento político e o elemento social. O elemento civil é composto por direitos necessários à liberdade individual: direito de expressão, pensamento e fé, direito de propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça. O elemento político diz respeito ao direito de participar no exercício do poder político, como membro de uma instituição com poder político ou como eleitor dessas mesmas instituições. O elemento social refere-se a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar económico e segurança ao direito de participar na herança social (Marshall, 1950, p. 63).

O sociólogo defende que estes direitos permaneceram durante alguns anos em um só, os direitos confundiam-se porque as instituições e os direitos políticos e civis estavam ligados. Os direitos sociais do indivíduo também estavam interligados, uma vez que determinavam que justiça o indivíduo poderia esperar e onde poderia obtê-la, e a forma pela qual poderia participar na

administração dos negócios da comunidade à qual pertencia. No entanto, quando as instituições das quais estes elementos da cidadania dependiam se desligaram, tonou-se possível cada um seguir o seu caminho exaure à medida que as sociedades foram evoluindo, estas dimensões foram sucessivamente alargadas (Marshall, 1950, p. 93). O século XVIII foi impulsionador no estabelecimento dos direitos cívicos, permitindo o surgimento dos direitos necessários para a liberdade individual, como os direitos à propriedade, liberdade pessoal e justiça (Steenbergen, 1994, p. 2). Os direitos políticos foram estabelecidos no final do século XIX e início do século XX, quando o direito de exercício dos direitos políticos se separou da condição económica para ser atribuído a todos os cidadãos. O sufrágio universal (masculino) marca precisamente esta separação da condição económica dos direitos políticos, passando a ser atribuídos à pessoa enquanto membro da comunidade política (Lobo, 2013, p. 13). Os direitos sociais foram desenvolvidos no século XX, posteriormente ao estabelecimento dos direitos políticos, a sua expressão foi acentuada com aparecimento do Welfare State onde eram enfatizados os direitos económicos e sociais dos cidadãos. As comunidades locais e associações corporativas adquiriram um papel importante no estabelecimento dos direitos sociais, graças à sua inserção no mercado de trabalho (Lobo, 2013, p. 13).

Para Marshall, a atribuição de direitos sociais era vista como a dimensão final da cidadania, onde a conquista da plena participação do indivíduo na comunidade poderia ser alcançada. Na sua perceção, a cidadania social marcava ““the end of the history of citizenship”” (Steenbergen, 1994, p. 3). As dimensões políticas e sociais da cidadania implicam a existência de uma noção igualitária de sociedade que constata com a lógica do capitalismo (Lobo, 2013, p. 13).

Na perspetiva de T. H. Marshall, o cidadão é aquele que numa comunidade política goza plenamente de direitos civis (liberdades individuais), de direitos políticos (participação) e de direitos sociais (trabalho, educação e saúde).

Esta forma sequencial de cidadania democrática descrita por Marshall, foi criticada e debatida por alguns autores, nomeadamente pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. A objeção de Habermas é útil pela clareza e qualidade das críticas que apresenta à proposta defendida por T.H. Marshall. Segundo Habermas a visão de conquista sequencial de direitos nem sempre acontece na mesma ordem, isso vai depender de sociedade para sociedade (Habermas, 1994, p. 31), pois numa sociedade cada vez mais diversificada um número cada vez maior de pessoas adquire cada vez mais direitos de acesso e participação (Habermas, 1994, pp. 31-32).

1.2. Cidadania nacional

Na cidadania nacional a nacionalidade torna-se um portão de acesso à cidadania. Segundo o sociólogo Rogers Brubaker (Brubaker, 1992) citado por (Carvalhais (2004, p. 118), no ideal proposto pelo Estado democrático, a cidadania “como expressão concreta dessa pertença ao Estado deve ser igualitária, sagrada, nacional, democrática, única e socialmente consequente”. Segundo esta lógica, a cidadania deve ser igualitária na medida em que implica um estatuto comum a um grupo de indivíduos, que os une e os igualiza perante o Estado e o seu Direito (Carvalhais, 2004, p. 118). Deve ser sagrada, isto é “que seja para cada indivíduo única, insubstituível e até defendida com a própria vida, já que se trata do garante da comunhão entre um indivíduo e a sua identidade coletiva”. Deve ser nacional, uma vez que a pertença de alguém enquanto cidadão implica nomeadamente a pertença através da cultura nacional, organizada e difundida pelo Estado, a cidadania implica ainda a democracia, uma “situação de igualdade na aquisição e no exercício de direitos e de deveres dentro da sua comunidade” e é socialmente consequente, na medida em que garante ao cidadão o aproveitamento das regalias próprias de um Estado justo na criação e distribuição do bem-estar (Carvalhais, 2004, p. 119).

Brubaker classifica a cidadania como a característica universal e distinta da política moderna. Todos os Estados Modernos distinguem formalmente os cidadãos dos não cidadãos e isso torna à partida o conceito de cidadania inerentemente exclusivista. O facto de a cidadania ser a codificação da pertença na configuração social específica que é o Estado-nação torna-a inerentemente exclusivista (Oliveira, 2010, p. 8). Para o autor a cidadania pode ser vista com um objeto de “closure” (Brubaker, 1992, p. 21), uma instituição de “fechamento social” uma vez que a cidadania é uma característica universal e distinta da política moderna em que todos os Estados definem formalmente os cidadãos, isto é, identificam formalmente um conjunto de pessoas como membros atribuindo-lhe certos direitos e deveres e designam todos os outros como não cidadãos ou estrangeiros. Assim, o acesso à cidadania é limitado pelas leis de nacionalidade de cada Estado. O sociólogo apresenta a dualidade do conceito de cidadania, que pode ser “internamente inclusiva” e ao mesmo tempo “externamente exclusiva” (Brubaker, 1992, p. 21). É internamente inclusiva, na medida em que, como referido anteriormente, atribui certos direitos e deveres de cidadania a um conjunto de pessoas que considera formalmente membros, sendo necessária a correspondência direta entre cidadão e Estado (Oliveira, 2010, p. 8), e, é externamente exclusiva, na medida em que estabelece uma clara distinção entre nacionais e estrangeiros (os não cidadãos).

1.3. Cidadania pós-nacional

Carvalhais (2004) definiu a pós-nacionalidade como “a qualidade de um futuro em que o Estado e a sociedade civil serão parceiros na edificação de uma nova ordem política e social, mais democrática, mais solidária e mais inclusora” (Carvalhais, 2004, p. 144).

Os estados europeus, com a intensificação dos fluxos de imigração do pós-Segunda Guerra Mundial, passaram a ser sociedades recetoras de cada vez mais comunidades não-nacionais e começaram a ver-se confrontados com a necessidade de “desnacionalização da sua cidadania”. Assim, assistiu-se à afirmação de formas de cidadania mais próximas da ideia de uma cidadania pós-nacional (Carvalhais, 2006, p. 113).

Para Carvalhais (2006) a condição pós-nacional de cidadania é vista como a qualidade de uma relação entre Estado e sociedade pela qual o Estado se vê obrigado a reequacionar o modo como pensa a integração dos seus residentes legais, independentemente da sua nacionalidade (Carvalhais, 2006, p. 113) No entanto, a visão apresentada por Carvalhais demarca-se de outros desenvolvimentos teóricos da cidadania pós-nacional em que “transposição territorial está de tal maneira vincada que tornam o “pós-nacional” em quase e apenas sinónimo de transnacional” (Carvalhais, 2006, p. 113), nomeadamente a visão defendida por Yasemin Nuhoglu Soysal.

Na obra *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe* (1994) a autora, descreve as alterações do significado da cidadania na contemporaneidade dos Estados-nação (Soysal, 1994, p. 1).

No pós-Segunda Guerra os principais países industrializados da Europa recrutaram trabalhadores estrangeiros para responder às necessidades de mão-de-obra e assumiram que a presença dos denominados “guestworkers” seria temporária nos países anfitriões. No entanto, essa presença desafiou as expectativas e os planos iniciais dos Estados, uma vez que esses trabalhadores temporários assumiram um papel de permanentes nos países de acolhimento e acabaram por formar significativas “comunidades estrangeiras”. Assim, os “guestworkers” foram incorporados em vários aspetos da sociedade e ordem institucional dos países, participavam na política através da atividade associativa, e às vezes votando nas eleições locais, participavam no sistema educacional, no mercado de trabalho, isto é, exerciam direitos e deveres dos países anfitriões. Segundo Soysal, a participação dos trabalhadores temporários na sociedade de acolhimento como atores sociais e políticos desafiava a lógica da cidadania nacional (Soysal, 1994, pp. 1-2).

O modelo de cidadania pós-nacional preconizado por Soysal preconiza que a cidadania pós-nacional confere a cada pessoa o direito e dever de participação nas estruturas de autoridade e vida política de uma sociedade, independentemente de seus laços históricos ou culturais com essa comunidade (Soysal, 1994, p. 3). A autora contradiz a ideia segundo a qual a cidadania nacional é imperativa para a aquisição de um estatuto de membro de um Estado,

As I show in the case of postwar migrants in Europe, incorporation into a system of membership rights does not inevitably require incorporation into the national collectivity. The guestworker experience attests to a shift in global discourse and models of citizenship across two phases of immigration in the twentieth century. The model of national citizenship, anchored in territorialized notions of cultural belonging, was dominant during the period of massive migration at the turn of the century, when immigrants were expected to be molded into national citizens. (Soysal, 1994, p. 3)

Para a autora, a experiência dos “guestworkers” reflete um tempo em que a cidadania nacional está a perder terreno para um modelo de cidadania pós-nacional ancorado em noções de desterritorialização e de “universal personhood”.

O modelo de Soysal é baseado na “universal personhood” a partir do qual surge a crença de que os direitos humanos superarão os direitos nacionais. Esse modelo deriva do discurso e das estruturas transnacionais, onde os direitos humanos passam a ser princípios organizadores a nível mundial (Soysal, 1994, p. 3).

Concluindo, Soysal desafiou os pressupostos tradicionais de acesso à cidadania e do exercício dos direitos de membro de uma nação,

The state is no longer an autonomous and independent organization closed over a nationally defined population. Instead, we have a system of constitutionally interconnected states with a multiplicity of membership. (Soysal, 1994, p. 163)

Assim, considera que a incorporação dos “guestworkers” revela uma mudança no princípio organizador da participação política contemporânea, onde a lógica da “universal personhood” substitui a lógica da cidadania nacional, esta tendência é confirmada pela tensão dialética entre cidadania nacional e direitos humanos universais (Soysal, 1994, p. 164). O discurso dos direitos humanos fornece uma linguagem hegemónica para formular reivindicações de direitos além da pertença nacional, no entanto, o mesmo discurso também fortalece o Estado-nação e a

sua autoridade, atribuindo a responsabilidade de manter os direitos humanos aos Estados-nação (Soysal, 1994, p. 164)

Como vimos, o modelo de cidadania pós-nacional preconizado por Soysal (1994) demarca-se do modelo preconizado por Carvalhais (2006). Para Soysal, o princípio da “universal personhood” a partir do qual surge a crença de que os direitos humanos superarão os direitos nacionais, deriva de um discurso e das estruturas transnacionais, onde os direitos humanos passam a ser os princípios organizadores a nível mundial (Soysal, 1994, p. 3). No entanto, Carvalhais (2006) considera que a cidadania pós-nacional não tem necessariamente a ver com o exercício transnacional de direitos (Carvalhais, 2006, p. 112), a condição pós-nacional não deve ser confundida com a lógica pós-estado, ou “para além do Estado”. Segundo a autora, a cidadania pós-nacional surge como um conceito que não pressupõe “a sua efetivação numa (e através de uma) geografia extra-estatal (feita de ações e espaços transnacionais, ou de ação e espaços supranacionais)” (Carvalhais, 2006, p. 113). O seu projeto de cidadania pós-nacional não pretende substituir o projeto de cidadania europeia. Considera que a cidadania europeia é um instrumento coadjuvante na construção lógica da cidadania nacional dentro de cada Estado, no entanto, não pode ser considerado ainda totalmente compatibilizado com a cidadania pós-nacional (Carvalhais, 2006, p. 114).

1.4. Cidadania multicultural

Uma sociedade multicultural caracteriza-se pela existência de uma série de culturas diferentes na mesma sociedade, no entanto falar numa sociedade multicultural não é o mesmo que falar em multiculturalismo. A sociedade multicultural é um conceito descritivo, já o multiculturalismo é um modelo normativo, como veremos posteriormente (Rosas, 2007, p. 47).

O filósofo político Will Kymlicka foi um dos principais impulsionadores dos estudos da cidadania multicultural, na sua obra, *Multicultural Citizenship: A theory of minority rights* (1995) afirma que nos dias de hoje as sociedades são cada vez mais diversificadas culturalmente, e isso leva ao surgimento de minorias e majorias que chocam cada vez mais relativamente a questões como direitos linguísticos, autonomia regional, representação política, educação, imigração e naturalização, reivindicações de terras ou até mesmo relativamente a símbolos nacionais (como a escolha do hino nacional ou de feriados públicos) e torna-se necessário as democracias encontrarem respostas para cada uma destas questões (Kymlicka, 1995, p. 1). Assim, Kymlicka

considera que maioria dos estados europeus nos dias de hoje são “multiculturais no sentido multinacional ou no sentido poliétnico” (Rosas, 2007, p. 48).

Assim, na obra *Multicultural Citizenship: A theory of minority rights* (1995) apresenta uma nova abordagem a estes problemas: “modern societies are increasingly confronted with minority groups demanding recognition of their identity, and accommodation of their cultural differences” (Kymlicka, 1995, p. 10).

Na Europa Ocidental e no Terceiro Mundo, “attempts to create liberal democratic institutions are being undermined by violent nationalist conflicts” (Kymlicka, 1995, p. 1). Com o fim da Guerra Fria, os conflitos etnoculturais tornaram-se a principal causa de violência no mundo, disputas relativamente aos direitos das populações imigrantes, povos indígenas e outras minorias culturais levantam sérios desafios no Ocidente. Na sua obra Kymlicka estabelece os pilares base para a construção de uma abordagem liberal dos direitos das minorias étnicas.

Will Kymlicka desenvolveu uma teoria multiculturalista de essência claramente liberal. A defesa das políticas e direitos multiculturalistas assenta na ideia de que estas são a melhor forma de preservar a cultura societal das minorias fragilizadas, bem como das liberdades fundamentais dos seus membros (que se exercem no seio de uma cultura societal específica). (Rosas, 2007, p. 58) Ao dar a proteção a essa cultura o Estado está a “assegurar o exercício das liberdades fundamentais dos seus membros” (Rosas, 2007, p. 52).

Concluindo, e partindo da reflexão de João Cardoso Rosas (2007), a visão de Kymlicka implica uma clara distinção entre o que ele chama de “proteções internas” e “restrições internas”. Assim, as políticas de direitos do tipo multicultural deverão ser sempre “proteções externas” de comunidade minoritária face às pressões da cultura maioritária e nunca restrições internas às liberdades fundamentais dos seus membros (Rosas, 2007, p. 52). A visão de Kymlicka é relevante, uma vez que refere que não há uma fórmula que possa ser aplicada igualmente a todos os grupos, mas há, contudo, a noção de que grupos diferentes requerem direitos diferentes - “the accommodation of differences is the essence of true equality” (Kymlicka, 1995, p. 108).

1.5. Cidadania europeia

O Tratado de Roma, assinado em 1957, instituiu a Comunidade Económica Europeia e consagrou o direito de liberdade de circulação aos trabalhadores no território da Comunidade bem como o direito de exercer atividade laboral noutro país membro (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 9).

Esta livre circulação implicava também que os signatários aceitassem melhorar as condições de vida e de trabalho dos cidadãos e respeitassem os princípios da Carta das Nações Unidas.

O Ato Único Europeu que entrou em vigor a 1 de julho de 1987, introduziu como mudança principal a extensão da votação por maioria qualificada no Conselho, o que tornou mais difícil que um único país pudesse vetar uma proposta legislativa e permitiu nomeadamente, a introdução de processos de cooperação e de comum acordo que conferiram maior peso ao Parlamento. O Ato Único Europeu assumiu também importância no desenvolvimento histórico do conceito de Cidadania Europeia, uma vez estabeleceu a realização de um espaço sem fronteiras e da abolição dos controlos de pessoas nas fronteiras internas, independentemente da sua nacionalidade.

No entanto, a cidadania europeia só nasceu com a aprovação do Tratado de Maastricht, assinado a 7 de fevereiro de 1992, que introduz o conceito de Cidadania Europeia, ou cidadania da União, como é designada oficialmente (Ribeiro & Rodrigues, 2012, p. 9). A partir da aprovação do Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia) que entrou em vigor em 1993, assiste-se ao surgimento de novos progressos sociais. O Tratado de Maastricht concedeu aos cidadãos da União, o direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais onde o cidadão reside, permitiu também o direito à proteção diplomática e consular no território de países terceiros, bem como o direito fundamental e pessoal de circulação e residência, sem fazer referência a uma atividade económica.

Com a assinatura do Tratado de Amesterdão, a 2 de outubro de 1997, estabeleceu-se que a cidadania europeia não é superior à cidadania nacional, mas complementa-a, isto é, não se sobrepõe à cidadania nacional, alterando assim a redação do artigo F “A União respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros”. Assim, partindo do princípio de que a cidadania da União é complementar à cidadania nacional e não a substitui, o Tratado de Amesterdão permitiu a introdução de algumas mudanças, uma vez que a cidadania europeia permitiu beneficiar de direitos suplementares e complementares à cidadania nacional. Nas alterações mais substantivas podemos destacar as referidas no artigo 1º do Tratado de Amesterdão, como por exemplo a confirmação do vínculo aos direitos sociais fundamentais definidos na Carta Social Europeia, assinada em Turim em 1961, e na Carta Comunitária dos Direitos sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989. Determinou também a promoção do desenvolvimento sustentável dos povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável no contexto do mercado interno e do reforço da coesão e da proteção do ambiente, e aplicação de políticas que garantissem que os progressos na integração económica fossem acompanhados por progressos

paralelos noutras áreas. Outra alteração significativa foi a introdução da facilidade de circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

O Tratado de Amesterdão alterou também a redação do segundo parágrafo do artigo A, para destacar que “O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma União cada vez mais estreita entre povos da Europa, que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”.

As alterações introduzidas na redação do artigo B, atribuíram à União os seguintes objetivos: “a promoção do progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma união económica e monetária, que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única”; “a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum”; “o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da União”; “a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”; “a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objetivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade”.

O Tratado de Amesterdão instituía assim que a “União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros”.

O desenvolvimento da cidadania europeia também ficou marcado pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que representa a síntese dos valores comuns da União, reunindo num único texto os direitos civis e políticos clássicos, bem como os direitos económicos e sociais. A Carta, foi “proclamada solenemente” pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia. Com a assinatura do Tratado de Nice, em 2001, foram decididas reformas importantes respeitantes ao futuro da União, como por exemplo, a abordagem

de questões como “o estabelecimento e manutenção de uma delimitação mais precisa das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, que respeite o princípio da subsidiariedade” e o “estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proclamada em Nice, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de Colónia”.

O Tratado de Nice estabeleceu um compromisso com a Carta dos Direitos Fundamentais da União, constituindo um compromisso político sem valores jurídicos vinculativos.

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, introduziu como principais mudanças o reforço dos poderes do Parlamento Europeu; a alteração dos processos de votação no Conselho; a introdução da iniciativa de cidadania europeia; criação dos cargos de Presidente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política e Segurança, bem como de um novo serviço diplomático da UE. O Tratado de Lisboa estabeleceu no artigo 6º que a União reconhece os direitos, liberdades e princípios estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União, passando assim a Carta a ter o mesmo valor jurídico que os tratados. O Tratado de Lisboa estabelece também a adesão da União à “Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”.

Assim, os objetivos e valores da União Europeia passaram a estar consagrados no Tratado de Lisboa e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O Reino Unido e a Polónia negociaram situações de exceção para a aplicação da Carta.

Concluindo, é cidadão da União Europeia qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um dos Estados-Membros, a cidadania da União complementa a cidadania nacional, no entanto, não a substitui. Os cidadãos europeus gozam de direitos específicos e estão sujeitos aos deveres contemplados nos tratados, como por exemplo, a livre circulação e permanência em território dos Estados-Membros, o que pode ser identificado como o elemento principal da cidadania europeia, o direito de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu e de dirigir petições às autoridades europeias feitas na própria língua. Para além destes direitos, o cidadão europeu também usufrui dos direitos de cidadania contemplados na Carta dos Direitos Fundamentais da União.

2. Modelos de integração

Nas sociedades contemporâneas, a diversidade cultural, que em sociologia diz respeito à existência de uma grande variedade de culturas, aparece como característica dominante. No entanto, no plano interno dos estados, a diversidade continua a ser vista por alguns autores como um problema, fonte de tensões sociais e um perigo para as identidades nacionais maioritárias (Jerónimo, 2015, p. 334). Na Europa, a existência de diversidade cultural é uma realidade evidente, e os estados têm reagido de maneira diferente aos desafios que surgem fruto das vagas de imigração, muitos deles procurando encerrar as suas fronteiras, ou exigindo aos imigrantes, como condição de permanência em territórios nacionais, a comprovação estarem culturalmente integrados (Jerónimo, 2015, p. 336). Assim, a resposta dada pelos Estados à cada vez mais desenvolvida diversidade cultural passa pela opção entre três modelos de integração diferentes: o modelo assimilacionista, o modelo multicultural e o modelo intercultural.

O modelo assimilacionista, aparece no contexto da Revolução Francesa de 1789, quando a França ainda era uma amálgama cultural, étnica e linguística, sem consolidação de sentimentos de pertença nacional, de comunhão política, de unidade religiosa ou de identidade cultural coesa. Assim, a resposta dada pelo país à diversidade cultural passou pela implementação de uma espécie de “colonialismo interno”, isto é, o modelo republicano de cultura nacional imposto a toda a população residente, e que acompanharia cada indivíduo ao longo de toda a sua vida, por forma a efetuar a sua integração num mesmo universo simbólico.

Para os franceses a institucionalidade é constituída pela unidade política expressa centralmente na luta pela unidade cultural, onde a inclusão política implicou a assimilação cultural para as comunidades minoritárias e imigrantes (Brubaker, 1992, p. 50). O modelo assimilacionista nega qualquer relevância política e jurídica à identidade cultural dos indivíduos, “a pretexto de um escrupuloso respeito pelo princípio de igualdade e exige de todos os cidadãos que abracem os valores societários comuns e que reservem as suas idiossincrasias culturais para a privacidade das suas casas, abstendo-se de as manifestar no espaço público.” (Jerónimo, 2015, p. 336) Diversas instituições contribuem para o aprofundamento deste modelo de integração, dentre estas podemos destacar: a escola, “o ensino da cidadania nas escolas públicas, como forma de inculcar nos mais jovens sentimentos de responsabilidade cívica e de pertença nacional” (Jerónimo & Vink, 2013, p. 27); a educação de escala nacional, importante para o ensino universal da língua materna; o exército e os seus valores patrióticos; os partidos políticos (que a partir do século XIX tentaram aprofundar a convergência democrática da sociedade francesa); os sindicatos; e os

meios de comunicação. Todas estas instituições, ou meios, estavam unidos na defesa do sentido e do valor do cidadão francês. O resultado de tal modelo foi a criação de uma só língua, um só passado histórico e uma só identidade nacional, pela via da supressão das várias línguas, leituras históricas e identidades comunitárias (Kymlicka, 1995, p. 2).

Segundo o artigo 5º da Convenção Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais, esta “imposição pela força da cultura maioritária sobre os membros das minorias é expressamente repudiada” (Jerónimo, 2015, p. 336). A alínea 1 e 2 desse mesmo artigo descreve que,

“1- As partes comprometem-se a promover as condições adequadas a permitir às pessoas pertencentes a minorias nacionais a conservação e o desenvolvimento da sua cultura, bem como a preservação dos elementos essenciais da sua identidade, que são a sua religião, a sua língua, as suas tradições e o seu património cultural.

2 - Sem prejuízo das medidas tomadas no quadro da respetiva política geral de integração, as Partes abstêm-se de qualquer política ou prática tendente a uma assimilação, contra a respetiva vontade, das pessoas pertencentes a minorias nacionais e protegem essas pessoas de qualquer ação visando uma tal assimilação.”

Concluindo, este modelo foca o papel do cidadão ideal no mundo e do papel civilizacional de grande valor que o cidadão francês tinha na expressão de racionalidade universal, nomeadamente na criação de um padrão universal de cidadania. Este padrão universal de cidadania seria o padrão de cidadania francês, isto é, o cidadão francês não podia ser um mero cidadão da França; era por inerência um cidadão do mundo, na medida em que o modelo francês seria o modelo “ideal” de cidadania e integração. O modelo assimilacionista é um modelo altamente padronizado que defende os valores identitários e culturais da França como um exemplo a seguir por todo e qualquer cidadão do mundo. Este modelo privilegia a ideia de *ius soli*, ou seja, tem acesso à cidadania todo o indivíduo que nasce em determinado território política e administrativamente organizado pelo Estado.

Podemos afirmar que o modelo francês não é tão inclusivo como aparenta ser. Com a premissa de modelo universal, também tem cláusulas de exclusão dos indivíduos no acesso à nacionalidade. Ser cidadão francês significa seguir um ideal de aculturação, adaptar-se ao modelo e isto resulta na criação de um vínculo jurídico com a sociedade organizada em Estado.

Ao contrário do modelo assimilacionista, o modelo multicultural identifica e reconhece a importância da identidade cultural dos indivíduos e atribui-lhes direito de viverem segundo os seus valores e tradições. É um modelo que deriva do “fim do imperialismo colonial europeu” e em que se operam mudanças culturais profundas na Europa, “vem responder à realidade pluricultural das metrópoles europeias” (Gil, 2008, p. 37). A Europa deixa de ser a grande colonizadora e a partir do século XX passa a afirmar-se como uma grande agregadora de povos (convergência de povos), passando o continente europeu a ser atrativo. O modelo multicultural surge com uma forte oposição ao modelo assimilacionista, afirmando a defesa incondicional dos direitos das minorias étnicas, rejeitando a práticas de homogeneização forçada, apresentando-se como forma de resistência cultural e de reconhecimento da existência de pluralidade linguística, religiosa e cultural de comunidades que habitam geografias comuns (Gil, 2008, pp. 37-38). O modelo multicultural defende “políticas de diferença com vista a salvaguardar a especificidade das minorias culturais” (Rosas, 2007, pp. 49-50). Aposta, assim no ideal do “teto comum” que acomoda sobre si diferentes divisões dentro de uma. No entanto, este modelo multicultural de integração não está isento de críticas que se pendem com o facto de favorecer o surgimento de “guetização social”, em que as comunidades podem até estar “integradas” num novo país, mas vivem “isoladas” no seu próprio mundo, o que impossibilita a existência de uma total integração cultural e social na sociedade “recetora”. Alguns dos críticos afirmam que o multiculturalismo, “peca em sublinhar as diferenças, em detrimento dos valores comuns, e pode gerar animosidade ao reivindicar direitos específicos para alguns grupos em nome da sua identidade cultural minoritária ou necessidades de compensar injustiças passadas” (Jerónimo, 2015, pp. 337-338). No entanto, muitos dos defensores do modelo multicultural também acreditam nas potencialidades do diálogo intercultural.

O modelo intercultural surge como uma forma de ultrapassar o “potencial desagregador” identificado por alguns críticos no modelo multicultural. O interculturalismo é, assim, um modelo assente na interação entre culturas de forma recíproca, favorecendo deste modo o convívio e a integração assente numa relação apoiada no respeito pela diversidade e no enriquecimento mútuo. É um modelo de gestão da diversidade cultural assente no diálogo entre culturas (Jerónimo, 2015, p. 339). Podemos definir a interculturalidade como um processo multidirecional e heterogéneo que assume a pluralidade como gesto de uma renovada interpretação cultural e política (Gil, 2008, p. 31).

Capítulo III
Análise dos fluxos de imigração

Capítulo III: Análise dos fluxos de imigração

Seguindo a tendência das sociedades europeias Portugal tornou-se nas últimas décadas um país de imigração (Peixoto, 2013, p. 151) e levantou um debate sobre o que devem ser políticas de promoção da integração, o respeito pela diversidade e na defesa da dignidade humana. Constituindo a informação estatística um instrumento essencial para o conhecimento, caracterização e análise da realidade imigratória em Portugal, neste capítulo será apresentada uma descrição histórica da evolução da imigração em Portugal com o recurso a dados disponibilizados pelos relatórios estatísticos anuais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Considerou-se apenas a população estrangeira com estatuto legal em Portugal, os fluxos foram analisados com base nas solicitações de residência.

1. Descrição histórica da imigração em Portugal

Numa perspetiva histórica, Portugal até à década de 1960, caracterizava-se por ser um país de índole predominantemente emigratória. A tendência imigratória em Portugal é um fenómeno considerado recente, uma vez que começou a ganhar visibilidade e expressão a partir do processo revolucionário de 1974 e a consequente independência das colónias africanas (Cabo-Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique). Durante o processo de transição, entre 1974 e 1976, muitos portugueses que viviam nesses países, regressaram a Portugal ficando conhecidos como “retornados” e transformaram a sociedade portuguesa de forma profunda (Baganha, Marques , & Góis , 2009, pp. 123-133).

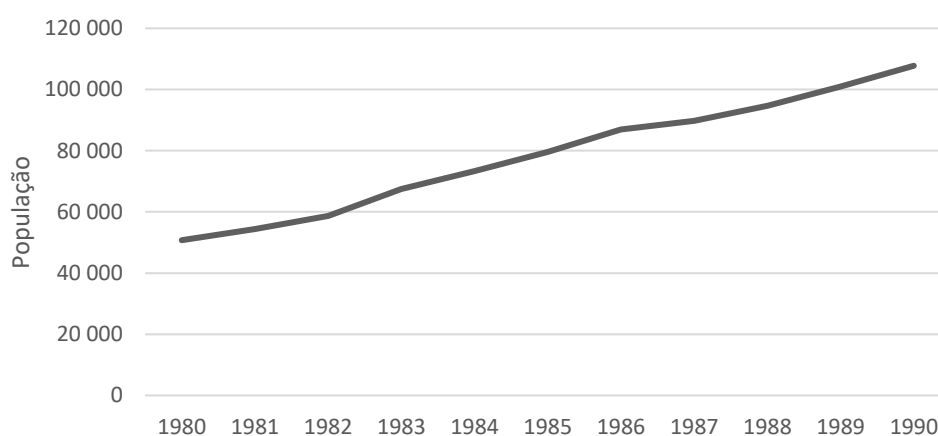
A publicação do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho de 1975, uma parte da população “retornada” perdeu a nacionalidade, embora tenham ficado salvaguardados alguns casos excecionais. Assim, formaram-se as primeiras comunidades imigrantes em Portugal, consequência do processo de descolonização e marcadas essencialmente pelas entradas significativas de cidadãos provenientes das ex-colónias.

O processo de descolonização fez com que o aumento gradual da população imigrante em território nacional se comesse a notar, no entanto, nos anos 1980, e na década de 1990 verificou-se uma intensificação dos fluxos (ver gráfico 1) com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE). A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, organização internacional criada pelo Tratado de Roma com a finalidade de estabelecer um mercado comum europeu, ocorreu em 1986 e motivou a atribuição ao país de avultados fundos estruturais de coesão e abriu a economia ao exterior. Esses fundos estruturais visavam a

modernização do setor produtivo, e a maior parte deles foram aplicados na melhoria das infraestruturas de comunicação, edifícios, equipamentos públicos e recuperação urbana. Portugal passou por um processo gradual de adaptação do país à legislação e normas comunitárias e verificou-se um efetivo desenvolvimento económico. O investimento em obras públicas e na construção civil instigou um continuado aumento da procura de mão-de-obra para este sector o que atraiu novos imigrantes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), não qualificados ou pouco qualificados, especialmente de Cabo Verde (Baganha, Marques , & Góis , 2009, pp. 123-133).

A imigração conhece um aumento muito significativo na viragem do século. Até este período a presença de imigrantes em Portugal era relativamente baixa e explicada essencialmente pelo o passado colonial do país.

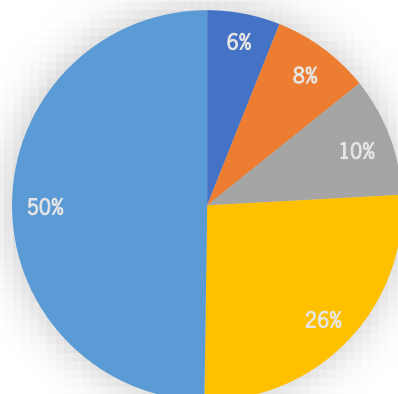
Gráfico 1: População estrangeira residente, 1980-1990



Fonte: SEF

No final da década de 1990 assistimos a um aumento e diversificação dos fluxos. Os fluxos de entrada reuniram, nesta fase, tanto imigrantes provenientes das ex-colónias como de outras regiões do mundo, com especial destaque para comunidades de Europa de Leste e do Brasil, que se tornou visível estatisticamente em 2001, dado o acesso que os imigrantes tiveram às “autorizações de permanência”. Estas mudanças na atribuição “autorizações de permanência” permitiram que Portugal, nos anos de 2001 e 2002, passasse a ser país de destino de cidadãos de países da Europa Central/Leste, como por exemplo da Ucrânia, Moldávia, e a Rússia. Segundo dados estatísticos disponibilizados no Relatório Estatístico anual do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (ver gráfico 2), no ano de 2001 cerca de 45.233 cidadão ucranianos possuíam autorização de permanência em território nacional, seguindo-se os cidadãos da Moldávia (8.984) e Roménia (7.461).

Gráfico 2: População estrangeira com autorização de permanência, 2001



Fonte: SEF ■ Cabo Verde ■ Roménia ■ Moldávia ■ Brasil ■ Ucrânia

Isto significa que o país deixou de receber maioritariamente cidadãos de nacionalidades dos Países de Língua Oficial Portuguesa e da União Europeia. Um dos fatores importantes que determinou esta alteração dos fluxos foi a assinatura do Acordo de Schengen que permitiu a abertura de fronteiras e a livre circulação de pessoas entre os 30 países signatários.

De acordo com os dados disponibilizados pelos Relatórios Estatísticos anuais disponibilizados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), no ano de 2005 assistimos a uma estabilização dos fluxos fruto de uma recessão económica em Portugal, com a queda do PIB e o aumento do desemprego que ultrapassava a média europeia pela primeira vez desde 1986. Após esta data assistimos a uma redução de imigrantes no nosso país (particularmente da Europa do Leste), em 2004 encontravam-se em território nacional 447.186 estrangeiros e no ano de 2006 encontravam-se em território nacional 409.185 cidadãos estrangeiros.

Em 2006, para efeitos estatísticos, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras redefiniu aquilo que era o conceito de estrangeiro residente (estrangeiros com permanência regular de longa duração em território português), passando, a partir desta data a englobar os detentores do título de residência (conceito legal), os detentores de prorrogação de autorização de permanência e os estrangeiros portadores de autorização de permanência de longa duração (prorrogação de vistos de trabalho, estadia temporária e estudo). No que diz respeito às autorizações de residência o ano de 2006 apresentou um aumento que pode ser explicado por diversos motivos, um deles passa pela assinatura daquele que ficou conhecido como “Acordo Lula” que previa a legalização de todos os cidadãos brasileiros que entraram em território nacional até 11 de julho de 2003, data de assinatura do acordo, e que tivessem contrato de trabalho válido.

Em 2010 assistimos a uma diminuição no número de imigrantes em território nacional apresentado neste ano um total 445.262 cidadãos o que representa um decréscimo relativamente ao ano anterior. A crise económica que o país travessava neste período é apontada como a principal causa de uma menor atração de população imigrante para o país. A recessão do produto interno bruto (PIB) e as taxas de desemprego elevadas, traduziam-se na escassez de oportunidades de trabalho e levou a que o país recorresse à intervenção externa por parte do Fundo Monetário Internacional e do Fundo Europeu de Estabilização Financeira.

Entre a lista das principais nacionalidades estrangeiras em território nacional podemos apontar o Brasil, Ucrânia, Cabo Verde, Roménia, Angola e Guiné-Bissau. O Brasil destacou-se neste ano como a comunidade estrangeira mais representada mantendo a tendência de crescimento, seguindo-se a Ucrânia, Cabo Verde, Roménia, Angola, Guiné-Bissau, Reino Unido, China, Moldávia e São Tomé e Príncipe.

No entanto o volume de entradas em território nacional não pôs em causa a continuidade das saídas. A crise económica em Portugal fez aumentar significativamente as saídas. Muitas das saídas foram para países da União Europeia, beneficiando do regime de livre circulação, mas outras dirigiram-se para outros países como Suíça, Brasil, Angola e Moçambique.

A renovação do tecido étnico com os novos grupos de imigração transformou a paisagem cultural, social, religiosa e económica (Gil, 2008, p. 30).

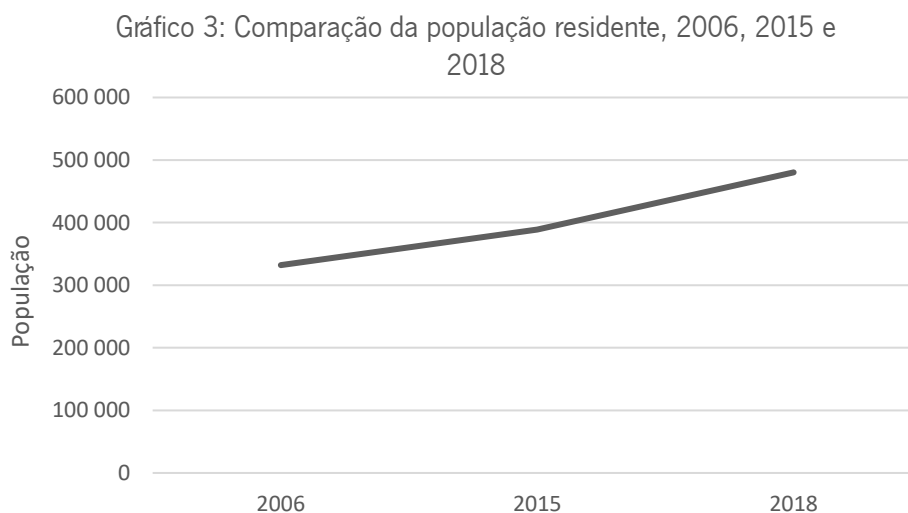
2. Caracterização sociodemográfica

Para a caracterização sociodemográfica da imigração será realizada uma análise comparativa dos fluxos de imigração nos anos de 2006, 2015 e 2018.

A escolha dos anos prende-se com a apresentação de fluxos de variação da imigração apresentando um aumento, como se verificou no ano de 2018 ou uma diminuição como podemos analisar nos dados recolhidos nos anos de 2006 e 2010. Estes dados podem ser analisados no gráfico 3.

Como apresentado anteriormente o ano de 2006 verificou-se uma ligeira diminuição do número de imigrantes no território nacional, encontravam-se em território nacional 409.185 cidadãos estrangeiros, um decréscimo considerável quando comparado com o ano de 2004, onde se encontravam em território nacional 447.186 cidadãos estrangeiros. A tendência de decréscimo veio a acentuar-se desde 2010 e, no ano de 2015 é confirmada (388.731 cidadãos titulares de autorização de residência). Já em 2018, confirmou-se pelo terceiro ano consecutivo, o acréscimo

da população estrangeira residente, totalizando 480.300 cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, este foi considerado o valor mais elevado registado pelo SEF desde o seu surgimento em 1976.



Fonte: SEF

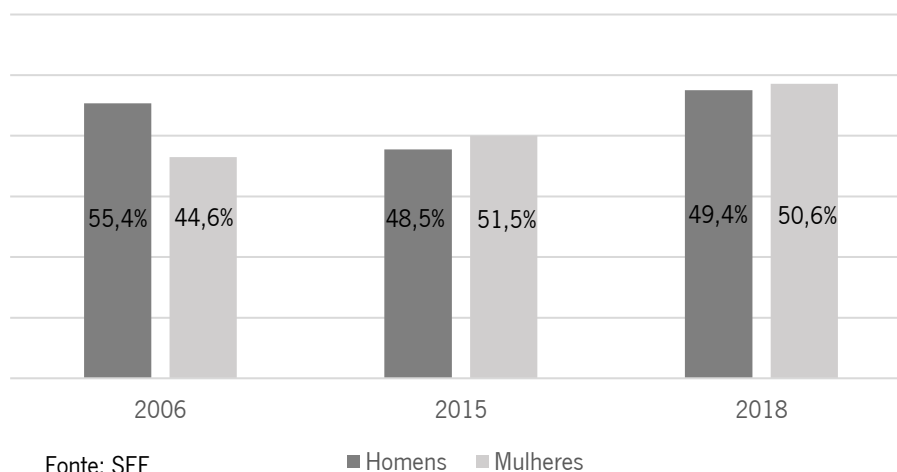
No que diz respeito às nacionalidades com maior representação, em 2006, Cabo-Verde (65.485 cidadãos), Brasil (65.463 cidadãos), Ucrânia (37.851 cidadãos) e Angola (33.215 cidadãos) aparecem em lugar de destaque, seguindo-se a Guiné-Bissau (24.513 cidadãos). Parte significativa das comunidades brasileiras e ucranianas beneficiaram de regimes excepcionais, como é o caso do “Acordo Lula”, o que traduziu num elevado número de prorrogações de permanência de longa duração. Relativamente à distribuição territorial, a tendência de ocupação de distritos do Litoral mantém-se, apresentando o interior menor volume de estrangeiros. As cidades com maior volume foram, no ano de 2006, Lisboa, Faro, Setúbal e Porto.

Em 2015, manteve-se uma maior representatividade de população estrangeira oriunda de países de língua oficial Portuguesa, com maior destaque para o Brasil (82.590 cidadãos), Cabo-Verde (38.674 cidadãos) e Angola (18.247 cidadãos). Sendo que a comunidade brasileira se apresenta como a principal nacionalidade estrangeira, com 82.590 cidadãos, seguindo-se a Ucrânia (35.779 cidadãos), a Roménia (30.523 cidadãos) e a China (21.329 cidadãos). Os fatores explicativos destes dados passam pela aquisição da nacionalidade portuguesa, a alteração de fluxos migratórios e o impacto da crise económica no mercado laboral. No que diz respeito à distribuição territorial, no ano de 2015 manteve-se a tendência de uma maior concentração de população estrangeira no litoral do país, destacando-se as cidades de Lisboa, Setúbal e Faro. A cidade do Porto apresentou uma ligeira diminuição comparativamente.

Em 2018, a estrutura das dez nacionalidades mais representadas alterou-se com as trocas de posição entre a Ucrânia e a Roménia e entre o Reino Unido e a China. Verificou-se também o aparecimento de um volume de imigrantes de países da União Europeia, com por exemplo da França e Itália, e particularmente do Reino Unido, onde o fator *Brexit* pode ser uma importante variável explicativa dos dados apresentados. No entanto, a comunidade brasileira manteve-se como a nacionalidade mais representada (105.423 cidadãos) apresentando um aumento em relação do ano 2017. Assim, os países com maior representatividade em território nacional no ano de 2018, foram Brasil (105.423 cidadãos), Cabo-Verde (34.663 cidadãos), Roménia (30.908 cidadãos), Ucrânia (29.218 cidadãos), Reino Unido (26.445 cidadãos), China (25.357 cidadãos), França (19.771 cidadãos), Itália (18.862 cidadãos), Angola (18.382 cidadãos) e Guiné-Bissau (16.186 cidadãos).

Numa análise comparada por distribuição por sexos, no ano de 2006, os cidadãos estrangeiros do sexo masculino eram superiores ao do sexo feminino. As mulheres apresentavam uma percentagem inferior (44,6%), já os homens eram 55,4% (ver gráfico 4). Já em 2015, verifica-se a tendência inversa, onde as mulheres (51,5%) apresentavam uma percentagem superior à dos homens (48,5%). Em 2018, registou-se uma ligeira redução da diferença entre o sexo feminino (50,6%) e o masculino (49,4%) (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Distribuição por sexos, 2006, 2015 e 2018



Segundo a análise dos dados disponibilizados pelo SEF relativamente à distribuição dos imigrantes por grupos etários, concluiu-se que a população estrangeira em território nacional no ano de 2006 possuía um índice de envelhecimento relativamente baixo. No ano de 2006, o grupo etário dos 40-39 anos sobressaía na totalidade de população estrangeira em território nacional.

No ano de 2015, a população estrangeira residente em território nacional também se encontrava em idade ativa, sobressaindo o grupo etário dos 20-39 anos. No ano de 2018 a população potencialmente ativa representava 81,1% dos cidadãos estrangeiros residentes. Um dado importante a reter do relatório de 2018 passa pelo facto da população do grupo etário +65 anos apresentar um volume superior à população de jovens imigrante dos 0-14 anos.

3. Processo de regularização dos fluxos de imigração

A política de imigração pode ser dividida em dois principais eixos: a regulação dos fluxos migratórios, que será analisada neste ponto, e a integração social das imigrantes nas sociedades de acolhimento, como veremos no capítulo 4 (Costa, 2012, p. 57).

A análise da evolução da população estrangeira em Portugal não pode ser separada das alterações legislativas que ocorreram. Tendo em conta esse facto, neste ponto será feita uma breve análise histórica das alterações legislativas. Os Estados promulgam e implementam legislação que visa regulamentar a entrada, permanência, aquisição de nacionalidade e expulsão em território nacional (Baganha M. , 2005, p. 30).

Diversas leis de imigração foram aprovadas em Portugal entre 1981 e 2017. A primeira lei da imigração em Portugal remonta a 1981 (Decreto-Lei nº264-C/81) e pretendia-se reunir num único diploma a legislação reguladora de entrada, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional, assim como facilitar o conhecimento da lei por parte dos interessados e sua aplicação pelas entidades competentes. A segunda lei da imigração foi aprovada em 1993 (Decreto-Lei nº59/93) e estabeleceu um novo regime de entrada, permanência e saída e expulsão de estrangeiros em território nacional, pretendia dar resposta às novas exigências que se colocavam a Portugal enquanto país de imigração situado no espaço comunitário. Como principais objetivos desta lei podemos destacar o aperfeiçoamento da disciplina de concessão de vistos, clarificação do regime de concessão de autorizações de residência e reforço das garantias de controlo para prevenir situações de permanência ilegal no país.

A terceira lei de imigração foi aprovada em 1998 (Decreto-Lei nº 244/98) e pretendia regulamentar a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. A pressão imigratória e a necessidade cada vez maior de inclusão em espaço comunitário com potencialização da livre circulação de pessoas nos países que integravam a União Europeia e o espaço Schengen como a concretização de uma ideia potenciadora de um espaço de liberdade, segurança e justiça exigiam o estabelecimento de meios adequados de controlo dos fluxos

migratórios. A nova legislação tinha em vista a salvaguarda de interesses do Estado e dos imigrantes, para assegurar condições de integração harmoniosa na comunidade nacional. Este foi também o período em que foram estabelecidas as primeiras medidas para apoiar a integração dos imigrantes.

Era também necessário adequar a legislação em vigor às normas adotadas no âmbito de convenções internacionais de que o país era signatário, como por exemplo, enquanto membro da União Europeia e parte nos Acordos de Schengen.

A quarta lei de imigração surgiu em 2001 (Decreto-Lei nº4/2001). Esta alteração pretendia, por um lado, prevenir o interesse público e, por outro, garantir os direitos tendo em conta o crescimento de fenómeno migratório em Portugal. Esta lei levou ao maior processo de regularização jamais realizado em Portugal, através da concessão das autorizações de permanência. Permitiu a regularização de trabalhadores estrangeiros por conta de outrem, através da figura da autorização de permanência, a qual facilitava o acesso às autorizações de residência passados cinco anos. O Decreto-Lei nº4/2001 surge como forma de “promover a legalização destes imigrantes e para responder às fortes pressões dos *lobies* da construção civil e obras públicas e da indústria o turismo” (Baganha M. , 2005, p. 34), o que facilitou a regularização da permanência em território nacional de milhares de imigrantes.

A quinta lei de imigração foi aprovada em 2003 (Decreto-Lei nº34/2003) e apresenta uma abordagem mais restritiva na medida em que revogou o regime das autorizações de permanência, permitindo que as condições de permanência em Portugal resultassem apenas da concessão de vistos ou de autorizações de residência, sem prejuízo da proteção das expectativas criadas àqueles que atempadamente apresentaram os seus pedidos de autorização e daqueles que pretendam a sua prorrogação.

A sexta lei de imigração (Lei nº 23/2007) permitiu a criação de princípios que favoreceu novamente a entrada de imigrantes, incluindo uma simplificação do regime de vistos e autorizações de residência, bem como oportunidades complementares para a regularização. (Peixoto, 2013, p. 161) Foi aprovada em 2012, Lei nº29/2012, a primeira alteração à Lei nº 23/2007, e tinha como objetivo a necessidade de transpor um conjunto de diretivas comunitárias. No âmbito da alteração à lei importa salientar a criação da autorização de residência para efeitos de exercício de uma atividade de investimento, como instrumento de atração de nacionais de países terceiros altamente qualificados, determinando as condições e direitos relativos à entrada e residência na União Europeia. A segunda alteração à Lei nº 23/2007, foi aprovada em 2015,

aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão. Em 2015, assistimos novamente a uma alteração na Lei n.º 23/2007, com a aplicação da Lei n.º 63/2015.

Em 2017, com a Lei n.º 102/2017, procedeu-se a uma nova alteração na Lei n.º 23/2007. A nova regulamentação permitiu agilizar, desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de pedidos de vistos e de autorização de residência. Permitiu a introdução de um regime mais simplificado para os estudantes que queiram frequentar cursos em Portugal, bem como de imigrantes empreendedores, altamente qualificados. Simplificou o regime de residência para trabalhadores sazonais e introduziu um novo regime para trabalhadores transferidos de outros Estados membros. Permitiu também a agilização e concessão de autorizações de residência para quem pretende estudar no ensino superior.

Já a política de regulação dos fluxos migratórios teve início na primeira metade da década de 1990. A regularização extraordinária de 1992 (Decreto-Lei n.º 212/92 de 12 de outubro), permitiu a regularização da situação de cidadãos que se encontrassem a residir ilegalmente em território nacional. No entanto, esta primeira regularização dos fluxos migratórios tinha como principal objetivo “uma política de “imigração zero”, tão restritiva e seletiva nas entradas que, na prática, estancasse o fluxo migratório (exceto para efeitos de reunificação familiar) e impedisse a fixação de ilegais em território nacional” (Baganha M. , 2005, p. 32).

Isso impulsionou a emissão de títulos de residência, que se traduziu no aumento da população estrangeira nos anos de 1993 e 1994. A segunda regularização extraordinária ocorreu em 1996 (Lei n.º 17/96 de 24 de maio), estabeleceu um processo de regularização extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos. Esta regularização produziu os seus efeitos nos anos de 1999 e 2000, com aumento da população estrangeira residente. A regularização extraordinária de 1996 tinha três principais objetivos: “promover a futura cooperação e amizade com os países africanos de expressão portuguesa e com o Brasil, colocar um ponto final no processo de exclusão dos imigrantes irregulares relativamente ao modelo social europeu (nomeadamente a proteção social e laboral), e garantir menores níveis de risco para os portugueses ameaçados pelo crescimento da marginalização e da exclusão provocadas pela imigração clandestina” (Baganha M. , 2005, p. 33).

Em 2003 e 2004, foram promovidos dois novos processos de regularização. Em 2003 foi assinado o acordo bilateral entre Portugal e Brasil, o designado “Acordo Lula”, que permitiu a

possibilidade de concessão de novos vistos de trabalho (de longa duração) a partir de 2004, e estes vistos passaram a ser prorrogados nos anos seguintes (Góis, Marques, Padilla, & Peixoto, 2009, pp. 111-133). O Acordo Lula decorre do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Portugal e o Brasil, a principal mudança introduzida pelo Acordo Lula face aos anteriores processos de legalização é que, pela primeira vez, um Tratado ou Acordo Internacional, neste caso bilateral, tornou-se um importante impulsionador de um processo de legalização extraordinário. O Ministério de Segurança Social e do Trabalho tornava-se, com o estabelecimento do acordo a entidade responsável pela execução do mesmo e cria uma comissão mista para assegurar a adequada execução do Acordo (Padilla , 2007, pp. 118-119).

Em 2004, uma oportunidade semelhante foi concedida a imigrantes de outras nacionalidades (Peixoto, 2013, p. 162). O Decreto regulamentar de 2004 encontrava-se “longe de estancar a imigração ilegal e o comércio ilícito dos contratos de trabalho” (Baganha M. , 2005, p. 36) o que veio introduzir foi o reconhecimento da “inoperância dos mecanismos de regularização dos fluxos e a primazia do mercado” (Baganha M. , 2005, p. 36).

Este último processo de regularização dos fluxos de imigração acaba por não cumprir os objetivos propostos inicialmente e revelou-se “por um rotundo fracasso e pela constituição de uma nova bolsa de ilegais” (Baganha M. , 2005, p. 36).

Até aqui, na perspetiva de Baganha (2005, p.38), os processos de regularização dos fluxos de imigração nunca atingiram verdadeiramente os objetivos que tinham proposto, acabando sempre por se demonstrar ineficazes e não conseguindo dar resposta aos desafios levantados. Caracterizou-se na sua essência por ser uma política reativa marcada pela falência dos mecanismos de regulação que implementou.

Em 2007 como já vimos anteriormente, foi lançado um novo sistema de regularização contínua que substituiu a extraordinária.

Concluindo, podemos afirmar que “as políticas de imigração situam-se num eixo importante das dinâmicas de cidadania” (Peixoto, 2013, p. 158). Isto pode ser um fator revelador da forma como a sociedade acolhe os seus imigrantes, que direitos lhes atribui e como é que os imigrantes estão a ser integrados na sociedade.

Capítulo IV
Políticas de integração

Capítulo IV: Políticas de integração

Considerando a política de integração social dos imigrantes na sociedade de acolhimento um importante eixo da política de imigração (Costa, 2012, p. 57), este capítulo 4 incidirá na descrição das políticas de integração em Portugal e na descrição detalhada da evolução da Lei da Nacionalidade portuguesa.

A Constituição da República Portuguesa estabelece no seu 15º artigo, um princípio de equiparação de direitos entre cidadãos portugueses e estrangeiros:

“Artigo 15.º

Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus

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

Assim, partindo deste princípio, os imigrantes que se encontrem ou residam em Portugal possuem todos os direitos dos cidadãos portugueses, exceto direitos políticos, o desempenho das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses (Matias, 2014, p. 35). Entre esses direitos de que gozam os estrangeiros podemos identificar os direitos, liberdades e garantias como, por exemplo, a liberdade de expressão, de pensamento, a liberdade religiosa, bem como direito à saúde, à educação pública ou à segurança social (Matias, 2014, p. 35). Desde a década

de 1990, Portugal tem vindo a adotar uma série de políticas específicas com o objetivo de integrar os imigrantes, de forma a garantir os seus direitos de cidadania e melhorar a sua condição social.

As primeiras medidas para apoiar a integração dos imigrantes, foram estabelecidas como analisamos anteriormente pelo Decreto-Lei n.º244/98 e centravam-se essencialmente na salvaguarda de interesses do Estado e dos imigrantes, para assegurar condições de integração harmoniosa na comunidade nacional. No entanto, em 1991, com criação do Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multiculturais, mais tarde designado de Secretariado Entreculturas, foi dado um passo importante destinado a promover a integração dos imigrantes.

A crescente diversidade cultural e linguística em meio escolar necessitava de uma resposta urgente. Tendo em conta esse facto foi criada o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação, com vista à coordenação, incentivo e promoção de programas e ações que apontassem a educação para os valores da convivência, da tolerância, do diálogo e da solidariedade entre diferentes povos, etnias e culturas. A criação deste organismo foi também importante para a recolha de informação estatística sobre a presença de crianças de origem imigrante no sistema educativo.

O Decreto-Lei n.º251/2002 permitiu a criação do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas cujo principal objetivo era a promoção da integração dos imigrantes e minorias étnicas na sociedade portuguesa. Pretendia-se também com este decreto “assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, assim como acompanhar a aplicação dos instrumentos legais de prevenção e proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica”.

Em 2007, foi criado, através do Decreto-Lei n.º 167/2007, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), que decorreu da fusão do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, da estrutura de apoio técnico à coordenação do Programa Escolhas, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas. O Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural desempenhou um papel importante no desenvolvimento de políticas públicas destinadas a promover a integração dos imigrantes o que colocou Portugal num lugar de destaque nas políticas de integração europeia (Peixoto, 2013, p. 164).

O atual Alto Comissariado para as Migrações (ACM) surgiu em 2014 como uma necessidade de adequar a orgânica do ACIDI a uma política migratória moderna. Tem como principal missão, de acordo com o artigo 3.º, n.º1 do Decreto-Lei n.º31/2014, “colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de migrações, relevantes para a atração dos migrantes nos contextos nacional, internacional e lusófono, para a integração dos imigrantes e grupos étnicos, em particular as comunidades ciganas, e para a gestão e valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões”. A primeira atribuição do ACM, presente no artigo 3.º, n.º 2, passou a ser a de “promover a imagem internacional de Portugal enquanto destino de migrações”. Assim, assume como prioridade políticas públicas que favoreçam a inclusão social, a igualdade de oportunidades e a valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões. Através da análise do Plano Estratégico para as Migrações (PEM) para o período de 2015-2020 e da missão assumida pelo Alto Comissariado para as Migrações podemos perceber de que forma a perspetiva multicultural está a ser incluída na legislação nacional.

O Plano Estratégico para as Migrações (PEM) estabelecido para o período 2015-2020 apresenta uma valorização da perspetiva multicultural, na medida em que estabelece no eixo das políticas de integração de imigrantes a valorização da diversidade cultural e religiosa. Propõe a criação de iniciativas com vista à sensibilização da opinião pública para a importância da diversidade cultural e da interculturalidade, nomeadamente através da promoção de eventos que valorizem a diversidade cultural e religiosa, e o reforço da formação para a interculturalidade na qualificação de profissionais de diversas áreas, tais como o ensino, saúde, emprego, entre outras. Assume também o compromisso de apoiar a integração da educação intercultural no currículo e na prática pedagógica das escolas.

O Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro definiu as missões e atribuições do Alto Comissariado para as Migrações. Nos seus estatutos aprovados pela Portaria n.º 227/2015, estabelece no artigo 4.º a constituição de um departamento de apoio à integração e valorização da diversidade, que assume como principal objetivo “defender e promover os direitos e interesses dos imigrantes, seus descendentes e grupos étnicos, de modo a contribuir para a sua plena integração e inserção”. Nas principais competências assumidas por este departamento podemos destacar as seguintes: a promoção de iniciativas com vista à sensibilização da opinião pública para a importância da diversidade cultural e da interculturalidade, valorizando e promovendo o diálogo inter-religioso; o reforço da articulação internacional e interministerial, com o necessário

envolvimento da sociedade civil, entre países de origem e de destino; a promoção da capacitação e o combate à discriminação dos imigrantes, seus descendentes ou grupos étnicos na sociedade portuguesa; a apresentação de propostas e promover ações de formação para a valorização da diversidade e para o diálogo inter-religioso.

1. Planos para a integração de imigrantes em Portugal

A elaboração dos Planos de Integração dos Imigrantes procurou realizar diversos objetivos. Por um lado, estabeleceu uma maior mobilização a nível nacional para o acolhimento e integração de imigrantes, por outro lado proporcionou uma visão global das medidas a desenvolver pelo Estado nessas matérias (Casas , 2016, p. 37).

Os planos para a integração dos imigrantes, apesar de exaustivos na apresentação de medidas de ação, não permitem conhecer nitidamente as orientações políticas gerais que enquadram os planos e determinam a escolha daquelas medidas em concreto (Costa, 2016, p. 42).

Os Planos surgiram como resultado de uma combinação de fatores, nacionais e internacionais, que determinaram a publicação de dois importantes instrumentos políticos concretizados na publicação de Resoluções de Conselhos de Ministros (Casas , 2016, p. 35). A resolução do Conselho de Ministros n.º63-A/2007 aprovou o primeiro Plano de Integração de Imigrantes (PII 1), o segundo Plano de Integração de Imigrantes (PII 2) foi aprovado na resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010.

Os dois Planos de Integração revelam um importante esforço para o estabelecimento de um plano de ação no que diz respeito à integração dos imigrantes, no entanto, apresentam também algumas limitações, como por exemplo na definição dos indicadores e das metas, bem como na coordenação política e na “articulação de medidas dos vários ministérios e a ausência de um documento oficial que forneça o enquadramento necessário e determine os critérios que deverão orientar a apresentação das medidas de ação” (Costa, 2016, p. 39).

O primeiro Plano de Integração de Imigrantes (PII 1) surgiu, como referido anteriormente, da Resolução de Conselho de Ministros n.º63-A/2007, aparece também associado a uma necessidade de instituir um plano global, integrado que sistematizasse os objetivos e os compromissos do Estado português para o acolhimento e integração dos imigrantes. Foi implementado entre 2007 e 2010 e no preâmbulo evidenciava a necessidade de “um salto

qualitativo e eficaz nas políticas de acolhimento e integração dos imigrantes, pretende-se dinamizar, com as diferentes estruturas, quer do Estado quer da sociedade civil, um trabalho conjunto para um Portugal mais solidário e inclusivo” (Resolução de Conselho de Ministros n.º63-A/2007). O PII 1 identificava um conjunto de 120 medidas distribuídas por diversas áreas com a finalidade de uma plena integração dos imigrantes na sociedade portuguesa. De entre estas medidas podemos destacar as seguintes que podem ser consultadas na Resolução de Conselho de Ministros n.º63-A/2007:

- O estabelecimento de uma visão positiva da imigração reconhecendo o seu contributo económico, social e cultural e assumindo o compromisso pelo bom acolhimento e pela integração com cidadania plena das comunidades imigrantes na sociedade portuguesa, um dos pilares fundamentais das políticas de imigração; - Afirmação do princípio da interculturalidade, aceitando a especificidade cultural e social das diferentes comunidades e sublinhando o carácter interativo e relacional entre as mesmas, suportado no respeito mútuo e no cumprimento das leis do país de acolhimento; - Participação e coresponsabilidade em todos os domínios da sociedade e a afirmação simultânea e indissociável dos direitos e deveres dos imigrantes; Igualdade de oportunidades para todos, com particular expressão na redução das desvantagens no acesso à educação, ao trabalho, à saúde, à habitação e aos direitos sociais, rejeitando qualquer discriminação em função da etnia, nacionalidade, língua, religião ou sexo e combatendo disfunções legais ou administrativas; - Afirmação da sociedade civil como parceiro fundamental na política de acolhimento e integração dos imigrantes, com um especial enfoque na dimensão local do acolhimento.

O segundo Plano de Integração de Imigrantes (PII 2) surgiu, como referido anteriormente, da Resolução de Conselho de Ministros n.º 74/2010 e foi implementado entre 2010 e 2013. Com o PII 2 procedeu-se a uma reformulação das áreas de intervenção como podemos verificar no enquadramento do plano, destacando-se as áreas da diversidade e da proteção e integração dos imigrantes em situação de desemprego e, de uma forma especial, a dos idosos imigrantes, visando responder a desafios crescentes da imigração em Portugal. Nas 90 medidas apresentadas neste segundo plano, as áreas de intervenção incluem:

“1 - Acolhimento; 2 - Cultura e língua; 3 - Emprego, formação profissional e dinâmicas empresariais; 4 - Educação; 5 - Solidariedade e segurança social; 6 - Saúde; 7 - Habitação; 8 - Justiça; 9 - Racismo de discriminação; 10 - Acesso à cidadania e participação cívica; 11 - Associativismo imigrante; 12 - Descendentes de imigrantes; 13 - Idosos imigrantes; 14 -

Relações com os países de origem; 15 - Promoção da diversidade e da interculturalidade; 16 - Questões de género; 17 - Tráfico de seres humanos.” (Resolução de Conselho de Ministros n.º 74/2010, Parte I)

No entanto, verificamos, tanto no PII 1 como no PII 2, o uso de termos como “níveis superiores de integração”, “integração plena”, “novas gerações de políticas sociais” e não é feito o enquadramento prévio da situação dos imigrantes e onde se pretende intervir, “não é justificada a escolha daquelas medidas em concreto, nem são indicadas as mudanças que têm de ser feitas em relação às medidas anteriores” (Costa, 2016, p. 43).

Segundo descreveu Cristina Casas (2016, pp.37-38), coordenadora do Plano Estratégico para as Migrações, o processo de elaboração dos Planos de Integração de Imigrantes estabeleceu-se em três principais etapas: a etapa de conceção, a etapa de apreciação e a etapa de aprovação e aplicação. A fase da conceção caracterizou-se pela identificação de necessidades e bloqueios ao nível do acolhimento e integração dos imigrantes em Portugal. Na fase de apreciação, procedeu-se à apresentação, discussão e análise da proposta de diploma em diferentes sedes: internamente, pelas diferentes equipas do Alto Comissariado e, externamente, junto de diferentes órgãos consultivos, comissões, serviços, associações, organizações e parceiros. E, a última fase de aprovação e aplicação caracterizou-se pela colocação do documento em discussão pública e consequente introdução de melhorias e a apresentação da proposta de plano em diferentes sedes e em Reunião de Secretários de Estado, culminado com a publicação dos diplomas e sua entrada em vigor.

O terceiro plano de ação para a integração de imigrantes de Portugal designou-se de Plano Estratégico para as Migrações (PEM), e estabeleceu como período anual 2015-2020.

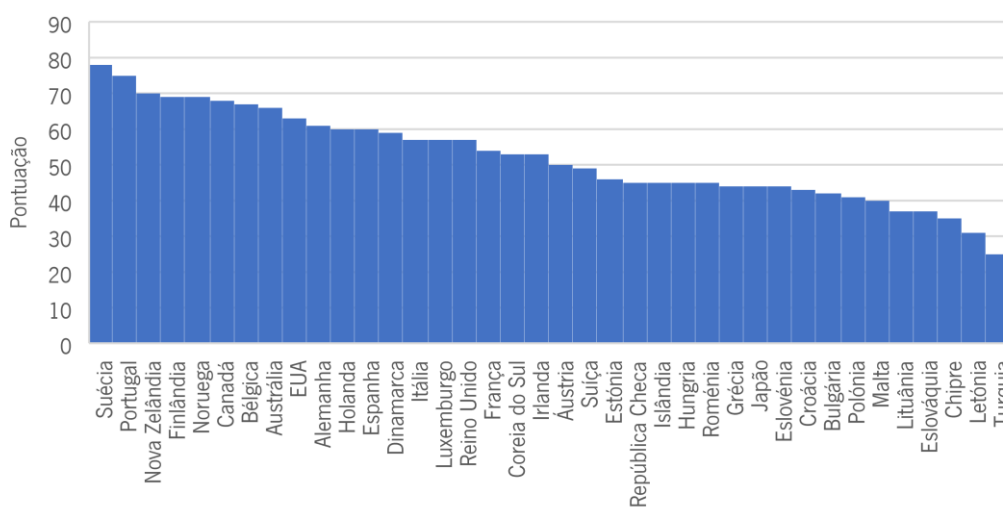
O PEM estabeleceu cinco principais desafios:

“(i) o combate transversal ao défice demográfico e o equilíbrio do saldo migratório; (ii) a consolidação da integração e capacitação das comunidades imigrantes residentes em Portugal, respeitando e aprofundando a tradição humanista de Portugal; (iii) a inclusão dos novos portugueses, em razão da aquisição de nacionalidade ou da descendência de imigrantes; (iv) a resposta à mobilidade internacional, através da internacionalização da economia portuguesa, na perspetiva da captação de migrantes e da promoção das migrações como incentivo ao crescimento económico; (v) o acompanhamento da nova emigração portuguesa, através do reforço dos laços de vínculo e da criação de incentivos para o regresso e reintegração de cidadãos nacionais emigrados.” (PEM, p.3)

Tendo em conta estes desafios, o PEM apresenta um plano estratégico de intervenção, propondo 120 medidas em cinco principais áreas de intervenção, nomeadamente no reforço das políticas de integração de imigrantes de maneira a combater a discriminação dos imigrantes e grupos étnicos na sociedade portuguesa e a valorização da diversidade cultural. O plano de intervenção aponta também para um reforço das políticas de promoção de inclusão, nomeadamente dos descendentes de imigrantes e todos os que acederem à nacionalidade portuguesa, bem como um reforço das políticas de coordenação dos fluxos migratórios, e reforço da legalidade migratória e o reforço de políticas de incentivo, acompanhamento de apoio ao regresso de cidadãos nacionais emigrantes.

Tendo em conta as políticas de integração na sua generalidade, o Migrant Integration Policy Index (MIPEX) tem regularmente classificado Portugal como o segundo país com melhores políticas de integração na Europa, logo depois da Suécia (Peixoto, 2013, p. 165).

Gráfico 5: Migrant Integration Policy Index 2015



Fonte: MIPEX

Ranking por países

O MIPEX é uma ferramenta que permite avaliar e comparar as políticas de integração de migrantes em todos os Estados-Membros da União Europeia e ainda em países como a Austrália, Canadá, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Turquia e EUA.

Para isso, recorre à análise de oito principais indicadores: mobilidade no mercado de trabalho, saúde, residência permanente, política antidiscriminação, reagrupamento familiar, educação, participação política e acesso à nacionalidade.

Como já referido, o MIPEX tem regularmente classificado Portugal como o segundo país com melhores políticas de integração. As suas políticas são consideradas pelo índice como “family

friendly” e a Lei da Nacionalidade de 2006 teve uma importante contribuição para esse feito. Partindo para a análise por indicadores, o país aparece classificado na segunda posição em matéria da mobilidade no mercado de trabalho. O MIPLEX conclui que apesar da crise económica que o país atravessou, as políticas de imigração e integração adotadas permitiram o estabelecimento de condições de igualdade de acesso ao mercado de trabalho às comunidades imigrantes. No que diz respeito às políticas de reagrupamento Portugal destaca-se como o segundo país com as políticas mais “favoráveis” à família entre os países desenvolvidos. Em matéria de políticas de educação inclusivas, o país aparece na sexta posição. O índice considera que a política de educação deve ser mais inclusiva e a escola deve ser considerada um veículo para a integração social envolvendo no processo os pais e os alunos de todas as comunidades.

As políticas de saúde aparecem como o maior problema para a integração efetiva dos imigrantes na sociedade portuguesa, o país classifica-se na vigésima segunda posição do ranking dos 38 países. No acesso aos serviços de saúde os pacientes imigrantes deparam-se com obstáculos administrativos, que se mostram pouco responsivos.

Em matéria de participação política o MIPLEX classifica o país na quarta posição, no entanto, no acesso à habitação permanente o país aparece classificado na oitava posição. No acesso à nacionalidade o MIPLEX considera que a Lei da Nacionalidade de 2006 tornou-se um modelo em matéria de cidadania e impulsionou, assim, os bons resultados das políticas de integração. O índice considera que as políticas de igualdade adotadas pelo país foram benéficas para a integração e classifica o país na quarta posição no que diz respeito a políticas antidiscriminação.

Da análise dos dados disponibilizados pelo MIPLEX podemos concluir que Portugal aparece bem classificado em matéria de luta contra a discriminação, no acesso à nacionalidade, na possibilidade de reagrupamento familiar e nas condições de igualdade no mercado de trabalho, no entanto, apresenta resultados menos positivos em matéria de acesso à saúde, educação e habitação permanente.

No entanto, podemos afirmar que ainda existe um longo percurso para uma verdadeira política de inclusão efetiva da primeira e segunda geração de imigrantes.

O sociólogo Pedro Góis, numa entrevista cedida ao jornal PÚBLICO, considera que “os rankings são na maior parte das vezes rankings de políticas, de uma estrutura do estado que tem um conjunto de legislação e instituições dedicadas à aplicação dessa legislação” e que “embora as políticas de integração estejam acima das de alguns países, na prática, para muitos imigrantes,

o estado chega mais facilmente na Dinamarca ou Finlândia. O impacto da legislação na vida das pessoas não está assim tão bem colocado e esse é o nosso desafio: subir nas práticas”

O número de imigrantes em território nacional tem vindo a crescer, como verificamos no capítulo 3, e é necessário um reforço das respostas para os novos desafios em matéria de demografia e o reforço para a construção de uma sociedade mais diversa e plural, como forma de ultrapassar as desigualdades e exclusões sociais ainda existentes.

2. Evolução da lei da nacionalidade

Como já referido no capítulo 1, a cidadania diz respeito a um ideal normativo de pertença e participação numa dada comunidade política. A cidadania pode ser caracterizada como um vínculo jurídico-político que traduz a pertença de um indivíduo a um Estado mediante um conjunto de direitos e deveres. Com este entendimento, podemos afirmar que a cidadania é uma condição dependente nacionalidade e serve para reconhecer os que pertencem à comunidade política estadual (os cidadãos ou nacionais) e aqueles que a ela não pertencem (os estrangeiros e os apátridas) (Jerónimo, 2015, p. 5). De facto, “a identificação entre cidadania e nacionalidade tem uma longa tradição no Direito internacional e nas ordens jurídicas internas dos Estados europeus, incluindo Portugal” (Jerónimo, 2015, p. 5).

Enquanto estatuto jurídico, o conceito de nacionalidade remete para o estabelecimento de um vínculo legal entre uma pessoa e um Estado, cabendo a cada Estado determinar no seu enquadramento legal quem são os seus nacionais.

“Com o desenvolvimento dos direitos humanos, essencialmente desde a Segunda Guerra Mundial, a tendência tem sido de os Estados assumirem também o direito da cidadania como um direito humano fundamental, pelo que nos enquadramentos do acesso à nacionalidade, os Estados tendem a atender não apenas à ligação dos indivíduos ao Estado, mas também aos interesses individuais dos cidadãos.” (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 10)

A nacionalidade é, assim, um importante elemento da identidade dos seres humanos, estabelece ligação a uma ou mais culturas que marcam os nossos percursos pessoais (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 7). A imigração pode ser vista como um fator potencializador de desenvolvimento e diversificação cultural, neste ponto de vista a atribuição da nacionalidade assume-se como um elemento fundamental para a convivência diária e a criação de laços.

Ao longo dos anos, a Lei da Nacionalidade Portuguesa, Lei n.º 37/81, tem sofrido diversas atualizações. A oitava atualização à lei ocorreu no ano de 2018 em consequência da Lei Orgânica n.º 2/2018, no entanto, este diploma consta de 10 versões. Numa análise comparada dos quadros legislativos sobre o direito de nacionalidade podemos afirmar que os países optam por opções diversificadas, por exemplo, países com uma forte tradição de imigração, como os Estados Unidos da América ou a França, têm uma legislação de nacionalidade baseada na tradição do chamado “*ius soli*”.

As normas de regem a atribuição de nacionalidade de um país são orientadas por três principais princípios, o “*ius soli*”, o “*ius sanguinis*” e o “*ius domicilii*”. O *ius soli*, é uma expressão de origem latina que significa “direito de solo”, isto é, indica um princípio pelo qual a nacionalidade pode ser atribuída de acordo com o lugar de nascimento. Por sua vez, o *ius sanguinis* é uma expressão de origem latina que significa “direito de sangue”, isto é, indica um princípio pelo qual a nacionalidade deve ser atribuída de acordo com a ascendência e origem étnica. O *ius domicilii* é uma expressão de origem latina que indica um princípio pelo qual a nacionalidade pode ser atribuída por domicílio como elemento de naturalização.

Em 1981, Portugal estabeleceu a sua Lei da Nacionalidade, Lei n.º 37, de 3 de outubro de 1981. Começou com esta lei a privilegiar “o princípio de *ius sanguinis* para atender ao fluxo emigratório do país das décadas anteriores, embora conjugado com o princípio do *ius domicilii* para integrar os processos de naturalização dos novos residentes estrangeiros no país” (Oliveira, Gomes, & Santos, 2017, p. 42). Esta alteração dificultava que os estrangeiros adquirissem a nacionalidade com o nascimento em território português e, depois do nascimento, por via da naturalização ou casamento.

Assim, a Lei n.º 37 permitiu a diminuição dos requisitos para a aquisição de nacionalidade por *ius sanguinis*, o que tornou o processo mais flexível, por exemplo, foi eliminado (artigo 7.º, Lei n.º 37/81) “o requisito de residência em Portugal para crianças nascidas de pais portugueses residentes no estrangeiro, passando a bastar apenas uma declaração de vontade do registo da nacionalidade portuguesa no registo civil” (Oliveira, Gomes, & Santos, 2017, p. 43). No entanto a aquisição de nacionalidade por *ius soli* tornou-se mais burocrática com a introdução de novos requisitos. Exemplo disso é o critério que estabeleceu (artigo 6.º, Lei n.º 37/81) que “os filhos de imigrantes passam a poder só obter a nacionalidade se os pais residiram em Portugal legalmente pelo menos durante 6 anos, passam os imigrantes a ter de demonstrar efetiva ligação à

comunidade portuguesa, terem “idoneidade”, meios de subsistência no país” (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 43).

Estas alterações na Lei da Nacionalidade ocorridas na década de 1980, podemos afirmar que eram reflexo do contexto político e demográfico do país.

Como já foi analisado no capítulo 3, no início dos anos 1990 a imigração intensificou-se e ganhou um lugar na agenda política portuguesa o que levou à necessidade de atualização da Lei da Nacionalidade. Em 1994, surgiu a Lei nº25/94 que introduziu critérios que restringiram mais o acesso à nacionalidade por estrangeiros de origem. Esta lei de 1994, estabeleceu, no artigo 1º, alínea c), a diferenciação entre os estrangeiros de origem de países lusófonos e os restantes estrangeiros, passando-se em processos de naturalização a requerer seis anos de residência para os estrangeiros de origem de países lusófonos e dez anos de residência para os restantes estrangeiros (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 44). A partir de 1994, foi estabelecido no artigo 6º, alínea d) da Lei nº25/94 a necessidade de comprovação de existência de uma ligação efetiva à comunidade nacional, o que tornou ainda mais limitado o acesso à nacionalidade para estrangeiros de origem devido ao ónus da prova de ligação à comunidade portuguesa (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 44). A lei passa a estar mais pendente para o *ius sanguinis* quando o país entra num ciclo de imigração e abranda na emigração. Assim, podemos afirmar que a Lei nº25/94 dificultou os processos de naturalização, uma vez que estabeleceu mínimos de residência diferenciados para cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa e cidadãos originários de outros países, colocando os últimos em situação de desigualdade.

Em Novembro de 1997, Portugal assinou em Estrasburgo a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade. A Convenção estabeleceu no artigo 1º, o objetivo de estabelecimento de “normas e os princípios em matéria de nacionalidade de pessoas singulares, bem como as normas que regulamentam as obrigações militares em casos de pluralidade de nacionalidades, pelos quais os Estados Partes se deverão reger.”. Assim, Portugal necessitou de introduzir novas revisões e reformas do regime de cidadania português para não entrar em contradição com o acordado na Convenção Europeia sobre cidadania (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 45).

Algumas das disposições e requisitos previstos no acesso à nacionalidade por via do casamento no regime português necessitavam de ser revistas uma vez que o artigo 4º da Convenção, na alínea c) e d) estabelecia que:

- “c) Nenhum indivíduo será arbitrariamente privado da sua nacionalidade;
- d) Nem o casamento ou a dissolução de um casamento entre um nacional de um Estado Parte e um estrangeiro, nem a alteração de nacionalidade

por um dos cônjuges durante o casamento, afetará automaticamente a nacionalidade do outro cônjuge.”

O princípio de discriminação positiva estabelecido para os nacionais de países de língua portuguesa também precisou de ser revisto uma vez que a Convenção salvaguardou no artigo 5º a não discriminação:

“1 - As normas de um Estado Parte sobre nacionalidade não conterão distinções nem incluirão qualquer prática que conduza à discriminação em razão de sexo, religião, raça, cor ou origem nacional ou étnica.

2 - Cada Estado Parte regular-se-á pelo princípio da não discriminação entre os seus nacionais, independentemente de a nacionalidade ter sido adquirida por nascimento ou em qualquer momento subsequente.”

A Convenção salvaguardou também, no artigo 6º nº4, os direitos das terceiras gerações de imigrantes residentes e nascidos na Europa em adquirirem a nacionalidade uma dimensão que era completamente omissa do regime de naturalização português:

“4 - O direito interno de cada Estado Parte permitirá a aquisição da sua nacionalidade pelos seguintes indivíduos:

- a) Cônjuges dos seus nacionais; b) Filhos menores de um dos seus nacionais aos quais seja aplicável a exceção prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea a); c) Menores cujo pai ou mãe adquira ou tenha adquirido a sua nacionalidade; d) Menores adotados por um dos seus nacionais; e) Indivíduos que tenham nascido no seu território e aí residam legal e habitualmente; f) Indivíduos que residam legal e habitualmente no seu território há um determinado período de tempo com início antes de atingirem a idade de 18 anos, devendo tal período ser determinado pelo direito interno do Estado Parte em causa; g) Apátridas e refugiados reconhecidos, legal e habitualmente residentes no seu território.”

Assim em 2004, a Lei Orgânica nº1/2004, estabeleceu uma nova alteração aos artigos 30º e 31º da Lei nº37/81. Reflexo da alteração da política imigratória do país, como vimos no capítulo 3, em 2006 procedeu-se à quarta alteração à Lei da Nacionalidade Portuguesa. A Lei Orgânica nº2/2006, assumia maiores preocupações de integração e preocupação com o alargamento dos direitos de cidadania. A Lei Orgânica nº 2/2006 foi aprovada por quatro quintos dos deputados da Assembleia da República e sem votos contra.

Com esta lei, foi fortalecido o princípio do *ius soli* para nascidos em território português nomeadamente para estrangeiros com ascendentes portugueses de segundo grau (Healy, 2011, p. 63). No entanto, não foi estabelecido no âmbito desta nova lei um direito à nacionalidade através de *ius soli* unicamente, ficou sempre dependente dos outros critérios. O modelo de nacionalidade português concilia os princípios fundamentais, de *ius soli*, nascimento em território; *ius sanguinis*, descendência de um dos progenitores, e *ius domicilii*, direito de residência, naturalização a partir de um determinado número de anos de residência.

O Ministério da Administração Interna deixou de albergar os processos de naturalização, e estes regressaram ao Ministério da Justiça, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras passou a ser apenas consultado para parecer quanto às provas de residência dos imigrantes em Portugal, que deixam de ser apenas autorizações de residência, alargando-se a outros títulos e meios de prova (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 45). Assim, assistiu-se a um aumento significativo do número de cidadãos que acederam à nacionalidade portuguesa a partir de 2007.

Com este reforço do princípio do *ius soli*, assegurou-se a proteção das segundas e terceiras gerações de imigrantes residentes no país, definindo provisões que salvaguardam mesmo a proteção de imigrantes indocumentados há gerações nascidos no país. No que respeita à segunda geração, uma criança nascida em Portugal de pais estrangeiros que residam legalmente em território português há pelo menos cinco anos adquire a cidadania portuguesa de origem mediante declaração de que a criança quer ser portuguesa, sendo que representa a atribuição de nacionalidade por efeito da vontade (Healy, 2011, p. 67).

A criança nascida em Portugal de pais estrangeiros em situação irregular pode naturalizar-se ao cabo de dez anos de residência habitual no país. Uma criança nascida em Portugal que não adquira a cidadania por efeito do nascimento tem direito a naturalizar-se, antes de atingir a maioridade, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos. Todas as crianças abandonadas e as pessoas apátridas nascidas ou encontradas em Portugal adquirem automaticamente a cidadania (*ius soli*) (Oliveira, Gomes , & Santos , 2017, p. 46). Já o direito de adquirir nacionalidade por naturalização (*ius domicilii*), no enquadramento legal de 2006, é concedido em condições diferentes em função do requerente ser maior ou menor de idade. Assim, neste enquadramento legal, os estrangeiros que são maiores de idade podem naturalizar-se se residirem legalmente em Portugal, com qualquer título de residência, há pelo menos 6 anos. Os menores de idade podem adquirir nacionalidade por naturalização se um dos pais residir em Portugal legalmente há pelo menos cinco anos, ou se o menor nascido em Portugal

tiver concluído o 1.º ciclo do ensino básico em Portugal, constituindo um direito subjetivo à naturalização, consagrado na lei e reforçando os direitos de quem tem um percurso formativo em Portugal (Healy, 2011, p. 68).

O novo enquadramento do regime de cidadania eliminou dois dos três requisitos que eram destacados no processo de naturalização e que foram considerados redundantes e ambíguos, nomeadamente a idoneidade moral e civil e meios de subsistência, deixando só o conhecimento da língua portuguesa (Healy, 2011, p. 72). Desta forma, o novo enquadramento tencionava remover a excessiva discricionariedade do processo.

As mudanças na lei da nacionalidade de 2006 refletem as tendências recentes na Europa Ocidental, espelhando as tendências internacionalistas no âmbito dos direitos humanos, neste sentido. Segundo, Claire Healy (2011, p.139) investigadora do Centro de Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias, “a aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de muitos imigrantes é um passo central para se tornarem “novos portugueses”. Contudo, para os “novos portugueses” poderem ser cidadãos plenos de direitos, as políticas de integração e de anti-racismo do Governo têm um papel fundamental. Em suma, o processo de integração de um imigrante em Portugal não chega ao seu fim com a aquisição de nacionalidade portuguesa”.

Contudo, a alteração legislativa de 2006 em muito tem contribuído para a colocação do país em lugares cimeiros das classificações de melhores práticas de regimes de cidadania a nível internacional.

Em 2013, com a Lei nº43/2013 de 3 de Julho, procedeu-se à quinta alteração à Lei da Nacionalidade, Lei nº37/81. De acordo com o texto da lei procedeu-se à alteração do artigo 6º, que passou a ter a seguinte redação:

“O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral”

A sexta alteração da Lei da Nacionalidade ocorreu em 2015, através da Lei Orgânica nº8/2015 de 22 de Junho, e fixou os “novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa”. Introduziu um novo requisito no artigo 6º para a concessão da nacionalidade por naturalização, o requisito “e) Não

constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei”. Alterou também o artigo 9º relativamente aos fundamentos da oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa, passando o artigo a incluir na alínea d) a “d) A existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.”.

A sétima alteração à Lei da Nacionalidade ocorreu também em 2015 com a Lei orgânica nº9/2015 de 29 de Julho, que estendeu a nacionalidade portuguesa originária a netos de portugueses nascidos no estrangeiro. Os indivíduos nascidos no estrangeiro com um ascendente de nacionalidade portuguesa de 2º grau que não tenha perdido essa nacionalidade, que declarem que querem ser portugueses e possuírem laços de efetiva ligação à comunidade, passaram a ter com este enquadramento legal de 2015 a possibilidade de atribuição de nacionalidade originária.

A oitava e última alteração à Lei da Nacionalidade ocorreu em 2018 com a Lei orgânica nº2/2018 de 5 de Julho, e alargou o acesso à nacionalidade originária e à naturalização às pessoas nascidas em território português.

Uma das principais alterações desta oitava atualização da Lei da Nacionalidade foi o estabelecimento, no artigo 1º alínea f), do critério de que para que um filho de estrangeiros obtenha a nacionalidade portuguesa logo à nascença, um dos pais terá de residir em Portugal legalmente pelo menos dois anos. Este critério veio permitir a correção de uma injustiça da legislação anterior, na anterior versão da lei um dos progenitores tinha de estar legal há pelo menos cinco anos para que os filhos adquirissem a nacionalidade portuguesa quando nascessem.

Esta atualização da Lei da Nacionalidade permitiu também a consolidação da nacionalidade adquirida de boa-fé passados 10 anos sobre a sua titularidade (artigo 12º-B):

“1 - A titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante, pelo menos, 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato ou facto de que resulte a sua atribuição ou aquisição seja contestado.”

A Lei Orgânica nº2/2018 permitiu também que passasse a ser possível o benefício de todos os períodos de residência legal, dos últimos quinze anos, de forma a concluir os cinco anos previstos pela lei. Estabeleceu também que a nacionalidade estaria vedada a quem tivesse condenação efetiva a pena de prisão igual ou superior a três anos. Esta nova alteração permitiu no artigo 6º, nº9, a dispensa de prova de conhecimento de português para quem nasceu em

países de língua oficial portuguesa. Esta alteração da Lei da Nacionalidade foi aprovada na votação final global com os votos favoráveis do PS, BE, PCP, PEV, PAN, com o voto contra do CDS-PP e com a abstenção do PSD.

Segundo os dados fornecidos pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras no “Relatório Imigração, Fronteiras e Asilo” do ano de 2018, o SEF registou um total de 41.324 pedidos de aquisição da nacionalidade portuguesa, verificando-se um aumento expressivo. A maioria dos pedidos foram feitos por cidadãos de nacionalidade brasileira. Este crescimento acentuado está intrinsecamente associado como já vimos à alteração da Lei Orgânica n.º 2/2018, de 05 de julho de 2018, a qual procede à oitava alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade, na medida em que possibilitou o alargamento do acesso à nacionalidade originária e à naturalização das pessoas nascidas em território português.

Conclusão

Este estudo ambicionou explorar, através da análise de bibliografia existente sobre a temática, a problemática da ligação que se estabelece entre os conceitos de cidadania, nacionalidade, imigração e integração.

Primeiramente pretendeu-se traçar a evolução do conceito histórico de cidadania. A conceção de cidadania começou a ser edificada na Antiguidade Grega, onde se traduzia na sua essência através da pertença a uma comunidade política orgânica e de pequena escala, nomeadamente à esfera pública (*polis*), e na antiguidade Romana onde a ideia de cidadania como a expressão dos interesses comuns é substituída por uma outra visão da cidadania como um instrumento de controlo social.

No entanto, com o surgimento do Estado-nação no século XVIII, a cidadania e a nacionalidade assumiram-se como os seus vínculos privilegiados. Como vimos, a cidadania diz respeito a um ideal normativo de pertença e participação numa dada comunidade política. A cidadania pode ser caracterizada como um vínculo jurídico-político que traduz a pertença de um indivíduo a um Estado mediante um conjunto de direitos e deveres. Por sua vez, o conceito de nacionalidade remete para a determinação de um vínculo legal entre um indivíduo e um Estado, cabendo a cada Estado determinar no seu enquadramento legal quem são os seus nacionais. Nos dias de hoje o Estado-Nação vê-se confrontado com novos paradigmas que desafiam a sua identificação com a sociedade.

Como referem Ribeiro e Rodrigues (2012, p.6), a cidadania poderia ser considerada mais inclusiva quando dissociada do conceito de nacionalidade, nomeadamente, pelo facto de a determinação nacional da cidadania limitar a sua universalidade. Neste sentido, a cidadania europeia, com a atribuição dos direitos específicos e deveres contemplados nos tratados, dá os seus primeiros passos, mesmo que ainda condicionada pela condição da nacionalidade de um dos Estados-Membros, para a cidadania pós-nacional.

Traçados os aspetos teóricos da cidadania, partiu-se para a abordagem da questão da imigração que tem representado um dos principais desafios do Estado-nação. Centrando a abordagem em Portugal enquanto Estado democrático, pretendeu-se perceber de que forma a imigração evoluiu ao longo dos anos. Se em tempos a imigração foi considerada uma nova realidade em Portugal, país de histórica emigração, nos dias de hoje marca de forma significativa o tecido social, económico e cultural português.

Através da análise histórica das alterações legislativas podemos perceber que medidas foram tomadas quer para o enquadramento e a integração social dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, quer em matéria de regulação dos fluxos migratórios. A política de regularização permitiu a legalização da situação de cidadãos que se encontrassem a residir ilegalmente em território nacional. Os Planos de Integração dos Imigrantes procuraram realizar diversos objetivos, por um lado estabelecer uma maior mobilização a nível nacional para o acolhimento e integração de imigrantes, por outro lado proporcionar uma visão global das medidas a desenvolver pelo Estado nessas matérias. No entanto, continua a ser necessário estabelecer um enquadramento mais claro quanto aos objetivos a alcançar com a política dos imigrantes tendo em vista a efetiva integração dos imigrantes.

No que diz respeito à evolução da Lei da Nacionalidade portuguesa os avanços conseguidos foram bastante significativos, no entanto, podemos afirmar que ainda existe um longo percurso para uma verdadeira política de inclusão efetiva da primeira e segunda geração de imigrantes. O processo de atribuição da nacionalidade portuguesa ainda se revela bastante burocrático e dispendioso, o que conseqüentemente se reflete respostas tardias aos pedidos. É também necessário, tornar o processo de atribuição de autorizações de residência mais igualitário, o SEF precisa de uma renovação no sentido de reforçar as respostas às necessidades dos imigrantes, para reduzir as demoras no atendimento dos pedidos.

Nomeadamente, em matérias de direitos políticos, onde ainda se mostram bastante limitados para as comunidades imigrantes.

O número de imigrantes em território nacional tem vindo a crescer e é necessário reforçar as respostas para os novos desafios em matéria de demografia e o reforço para a construção de uma sociedade mais diversa e plural, como forma de ultrapassar as desigualdades e exclusões sociais ainda existentes.

Por fim, quanto a limitações encontradas durante a realização da investigação, podemos destacar restrição da presente investigação ao universo dos dados disponibilizados pelas instituições. A análise das políticas de integração em Portugal, foi feita a partir da legislação que enquadra estas políticas do Estado e as instituições que as operacionalizam e executam. Para uma futura investigação sobre a temática deve ser feito um estudo mais denso com recolha de dados para a caracterização da população imigrante de forma a perceber os principais problemas que efetivamente enfrentam na integração e que contributos representam para a sociedade portuguesa.

Bibliografia

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of Nationalism*. Londres : Verso.
- Baganha , M. (2005). Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais n.73*, pp. 29-44.
- Baganha, M., Marques , J., & Góis , P. (2009). *Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica*. *Ler História*, 56, pp.123-133
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Londres : HARVARD UNIVERSITY PRESS.
- Carvalhais, I. E. (2004). *Os desafios da cidadania pós-nacional* . Porto : Edições Afrontamento.
- Carvalhais, I. E. (2006). Condição Pós-Nacional da Cidadania Política: Pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas n.50*, pp.109-130
- Carvalho, M. P. (2010). *Manual de Ciência Política e sistemas Políticos e constitucionais* . Lisboa : Quid Juris.
- Casas , C. (2016). Os Planos para a Integração dos Imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal: uma década (2007-2016) em retrospectiva. Em *Revista Migrações - Número Temático Planos de Integração para Migrantes* (pp. 33-43). Lisboa : ACM.
- Costa, P. M. (2012). *Comunidade política, imigração e coesão social: o caso português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; Fundação par a Ciência e a Tecnologia.
- Costa, P. M. (2016). A politica portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração. Em B. Bäckström, P. M. Costa , R. Albuquerque, & L. Sousa, *Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos* (pp. 33-59). CEMRI/Universidade Aberta.

- Faulks, K. (2000). *Citizenship*. Londres: Key Ideas .
- Fernandes, A. J. (2010). *Introdução à Ciência Política teorias, métodos e temáticas*. Porto: Porto Editora, LDA.
- Funari, P. P. (2013). A cidadania entre os Romanos. Em J. P. Carla Bassanezi Pinsky, *História da cidadania*. São Paulo: Contexto.
- Gellner, E. (1983). *Nações e Nacionalismo: trajetos* . Lisboa : Gradiva- publicações, Lda.
- Gil, I. C. (2008). As interculturalidades da multiculturalidade. Em M. F. Lages , & A. T. Matos, *Portugal: percursos de interculturalidade*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Góis, P. (18 de Janeiro de 2019). Uma coisa é o que diz a lei sobre os imigrantes, outra é como os tratamos. (J. H. Gorjão, Entrevistador). PÚBLICO
- Góis, P., Marques, J., Padilla, B., & Peixoto, J. (2009). *Segunda ou terceira vaga? As características da imigração brasileira recente em Portugal*. Lisboa: Revista Migrações - Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina, nº5. pp.111-133
- Gorczewski, C., & Martin, N. B. (2011). *A necessária revisão do conceito de cidadania: Movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática* . Unisc.
- Guarinello, N. L. (2013). Cidades-Estado na Antiguidade Clássica . Em J. P. Carla Bassanezi Pinsky, *História da cidadania* . São Paulo : Contexto.
- Gunsteren, H. V. (1998). *A theory of citizenship: organizing plurality in contemporary democracies* . Estados Unidos : Westview Press.
- Habermas, J. (1994). Citizenship and National Identity . Em B. V. Steenbergen, *The condition of citizenship* . Londres : Sage.

- Healy, C. (2011). *Cidadania portuguesa: A nova lei da nacionalidade de 2006* . Lisboa : Observatório da Imigração .
- Hobsbawm, E. J. (1990). *Nações e Nacionalismo desde 1780* . Rio de Janeiro : Paz e Terra .
- Jerónimo , P., & Vink, M. (2013). Os múltiplos de cidadania e os seus direitos. Em M. C. Lobo, *Portugal e a Europa : novas cidadanias*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Jerónimo, P. (2015). Cidadania e reconstrução da identidade nacional em contextos multiculturais . *Interações n.º36*.
- Jerónimo, P. (2015). Interculturalidade e pluralismo jurídico: a emergência de ordens minoritárias na Europa e a tutela dos direitos fundamentais . Em A. W. Borges, & S. d. Pinto Coelho , *Interconstitucionalidade e interdisciplinariedade: Desafios, âmbitos e níveis de interação no mundo global*. Uberlândia: Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado .
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A theory of minority rights*. New York: CLARENDON PRESS OXFORD.
- Lobo, M. C. (2013). *Portugal e a Europa: novas cidadanias* . Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos .
- Maquiavel. (2009). *O Príncipe : comentado por Napoleão Bonaparte* . Lisboa : Publicações Europa-América .
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Londres: Cambridge University Press.
- Matias , G. S. (2014). *Migrações e Cidadania* . Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos .
- Mondaini, M. (2013). Revolução Inglesa. Em J. P. Carla Bassanezi Pinsky, *História da cidadania* . São Paulo: Contexto.

- Oliveira, C. R., Gomes, N., & Santos, T. (2017). *Acesso à Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da Lei em números, Caderno Estatístico Temático # 1, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações*. Lisboa : ACM.
- Oliveira, N. (2010). *Diferença e Integração; CIES e- Working Paper N°87/2010*. Lisboa: CIES e-Working Papers.
- Padilla, B. (2007). Acordos Bilaterais e Legalização: O impacte na integração dos Brasileiros em Portugal. Em J. Malheiros, *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa : Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural .
- Peixoto, J. (2013). Imigração e Cidadania. Em M. C. Lobo, *Portugal e a Europa: novas cidadanias* . Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos .
- Ribeiro, R. (2004). A nação na Europa – breve discussão sobre identidade nacional, nacionalismo e supranacionalismo. Cadernos do Noroeste. Série sociologia. *Universidade do Minho, Instituto de Ciências Sociais (ICS)*.
- Ribeiro, R., & Rodrigues, S. (2012). Cidadania e Imigração na União Europeia: A força das fronteiras nacionais . Associação Portuguesa de Sociologia. *VII Congresso Português da Sociologia* .
- Rosas, J. C. (2007). Sociedade multicultural: conceitos e modelos. Em *Europa: Desafios e políticas*. Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).
- Singer, P. (2013). A cidadania para todos. Em J. P. Carla Bassanezi Pinsky, *História da cidadania*. São Paulo : Contexto .
- Smith, A. D. (1991). *A identidade Nacional* . Lisboa: Gradiva -publicações, Lda .
- Sobral, J. M. (2003). *A formação das nações e o nacionalismo os paradigmas explicativos e o caso Português*.

Sobral, J. M. (2012). *Portugal, Portugueses: Uma Identidade Nacional*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Londres: The University of Chicago Press.

Steenbergen, B. V. (1994). *The condition of citizenship: An Introduction*. SAGE Publications Ltd.

Tocqueville, A. d. (1997). *O Antigo Regime e a revolução; 4ª Edição, Tradução de Yvonne Jean*. Brasília : Universidade de Brasília .

Legislação consultada:

Constituição da República Portuguesa (Lisboa: Texto, 2016)

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Acesso em 13/09/2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>

Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais

Decreto-lei 212/92 de 12 de outubro

Decreto-lei n.º 167/2007 de 3 de maio

Decreto-Lei n.º 251/2002 de 22 de novembro

Decreto-Lei n.º 31/2014 de 27 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 322-A/2001 de 14 de dezembro

Decreto-lei n.º 244/98 de 8 de agosto

Decreto-lei n.º264-C/81 de 3 de setembro

Decreto-lei n.º308-A/75 de 24 de junho

Decreto-lei n.º34/2003 de 25 de fevereiro

Decreto-lei n.º4/2001 de 10 de janeiro

Decreto-lei n.º59/93 de 3 de março

Lei n.º 17/96 de 24 de maio

Lei n.º 25/94 de 19 de agosto

Lei n.º 37/81 de 3 de outubro

Lei n.º 43/2013 de 3 de julho

Lei n.º 63/2015 de 30 de junho

Lei n.º102/2017 de 28 de agosto

Lei n.º23/2007 de 4 de julho

Lei n.º29/2012 de 9 de agosto

Lei Orgânica n.º 1/2004 de 15 de janeiro

Lei Orgânica n.º 2/2006 de 17 de abril

Lei Orgânica n.º 2/2018 de 5 de julho

Lei Orgânica n.º 8/2015 de 22 de junho

Lei Orgânica n.º 9/2015 de 29 de julho

Plano Estratégico para as Migrações (PEM) - 2015-2020

Plano para a Integração dos Imigrantes - PI

Plano para a Integração dos Imigrantes - PII

Portaria n.º 227/2015

Resolução de Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de setembro de 2010

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015 de 20 de março

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007 de 3 de maio

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2000). *Relatório Estatístico*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2001). *Relatório Estatístico*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2002). *Relatório Estatístico*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2003). *Relatório Estatístico*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2004). *Relatório Estatístico*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2005). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2006). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2007). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2008). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2009). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2010). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2011). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2012). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2013). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2014). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2015). *Relatório Estatístico: Imigração Fronteiras e Asilo*.
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2016). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*.
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2017). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*.
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras . (2018). *Relatório Estatístico: Imigração, Fronteiras e Asilo*.
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

União Europeia. (1957). Tratado de Roma, Acesso em 13/09/2019. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>

União Europeia. Ato Único Europeu. (1987), Acesso em 13/09/2019. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>

União Europeia. Tratado de Amesterdão (1997), Acesso em 13/09/2019. Disponível em:

https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf

União Europeia. Tratado de Lisboa, Acesso em 13/09/2019. Disponível em:

https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf

União Europeia. Tratado de Maastricht (1992), Acesso em 13/09/2019. Disponível em:

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

União Europeia. Tratado de Nice, Acesso em 13/09/2019. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>