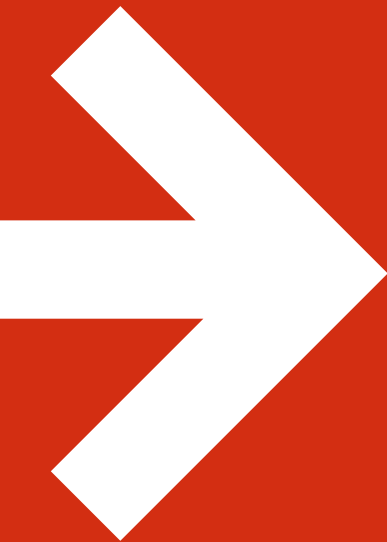


OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO



CIDADANIA PORTUGUESA:

A NOVA LEI DA NACIONALIDADE DE 2006

CLAIRE HEALY

45

ABRIL 2011



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS



Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, L. P.

**CIDADANIA PORTUGUESA:
A NOVA LEI DA NACIONALIDADE
DE 2006**

CLAIRE HEALY

Biblioteca Nacional de Portugal - Catalogação na Publicação

HEALY, Claire
Cidadania portuguesa: a nova lei da nacionalidade de 2006. - (Estudos OI; 45)
ISBN 978-989-685-013-5
CDU 342
314

PROMOTOR

OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO

www.oi.acidi.gov.pt

COORDENADOR DA COLECÇÃO

ROBERTO CARNEIRO

AUTORA

CLAIRE HEALY

EDIÇÃO

**ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO
E DIÁLOGO INTERCULTURAL (ACIDI, I.P.)**

RUA ALVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA

TELEPHONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17

E-MAIL: acidi@acidi.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA

PROS - PROMOÇÕES E SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS, LDA.

PRIMEIRA EDIÇÃO

750 EXEMPLARES

ISBN

978-989-685-013-5

DEPÓSITO LEGAL

326674/11

LISBOA, ABRIL 2011

ÍNDICE GERAL

NOTA DE ABERTURA	7
NOTA DO COORDENADOR	9
CIDADANIA PORTUGUESA: A NOVA LEI DA NACIONALIDADE DE 2006	
INTRODUÇÃO	15
INTRODUÇÃO GERAL E CONTEXTUALIZAÇÃO	15
OBJETIVOS DO ESTUDO E METODOLOGIA	17
CAP.1. ATRIBUIÇÃO E A AQUISIÇÃO DE NACIONALIDADE NA UNIÃO EUROPEIA	23
1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	23
1.1. O ponto de partida para este estudo: a bibliografia nacional	34
2. A POLÍTICA COMUNITÁRIA DE NACIONALIDADE	36
3. O CONCEITO DA CIDADANIA EUROPEIA	41
CAP.2. A EVOLUÇÃO DO QUADRO JURÍDICO PARA A AQUISIÇÃO DE NACIONALIDADE EM PORTUGAL	49
1. A CRIAÇÃO DE UMA CIDADANIA PORTUGUESA	49
2. A NACIONALIDADE E A INDEPENDÊNCIA DAS COLÓNIAS	52
3. A CIDADANIA NA CPLP	53
4. A EVOLUÇÃO DAS LEIS DA NACIONALIDADE, 1981-2006	58
CAP.3. A LEI DE NACIONALIDADE DE 2006	63
1. <i>IUS SOLI</i>	66
2. <i>IUS DOMICILII</i>	68
3. REQUISITOS	72
4. PROCEDIMENTOS	76
5. CERIMÓNIA	80

CAP.4. IMPACTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE 2006: ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS ENTRE 2007 E 2009	83
1. PEDIDOS DE NACIONALIDADE	83
2. PROVAS DE LÍNGUA	99
CAP.5. “PORTAS ABERTAS”: A CONSULTA	105
1. AS VANTAGENS DA NATURALIZAÇÃO PARA IMIGRANTES	106
1.1. Razões porque alguns imigrantes não adquirem a nacionalidade	110
2. AS VANTAGENS DA NATURALIZAÇÃO DOS IMIGRANTES PARA O ESTADO PORTUGUÊS	113
3. PARTICIPAÇÃO	117
4. CONDIÇÕES	121
4.1. Requisito de residência	121
4.2. Registo criminal	123
4.3. Requisitos de língua	125
4.4. Requisitos de rendimento	127
4.5. Dupla nacionalidade	129
4.6. Cerimónia	130
4.7. Custo	132
5. A DIMENSÃO EUROPEIA	133
5.1. A importância da dimensão da união europeia	133
5.2. A dimensão europeia como parte do processo de naturalização	135
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	137
CONCLUSÕES	137
RECOMENDAÇÕES	145
NOTA FINAL	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Nacionalizações em Portugal, 1985-2003	84
Figura 2. Naturalizações segundo a nacionalidade, 1985-1996	85
Figura 3. Taxas da Aquisição de Nacionalidade, 1986-2003, em %	86
Figura 4. Taxa de Crescimento Migratório em %	87
Figura 5. Registos de Atribuição de Aquisição de Nacionalidade	88
Figura 6. Processos de Atribuição e Aquisição de Nacionalidade	89
Figura 7. Pareceres emitidos pelo SEF sobre a Naturalização, por nacionalidade (2008)	92
Figura 8. Percentagens de naturalizações relativas aos números de residentes (2008)	94
Figura 9. As vantagens da naturalização desde o ponto de vista dos imigrantes	110

NOTA DE ABERTURA

A questão do acesso à nacionalidade portuguesa por parte de cidadãos estrangeiros, residentes de longa duração em Portugal, e dos seus descendentes nascidos em território nacional foi, durante muitos anos, um tema mal resolvido na sociedade portuguesa pós-25 de Abril.

A Lei da Nacionalidade - Lei Orgânica nº 2/2006, aprovada pela Assembleia da República, em Fevereiro de 2006, sem votos contra dos partidos com assento parlamentar (coisa rara na nossa democracia), representou uma alteração profunda do regime jurídico português no sentido da correção de injustiças nesta matéria e do contributo para o reforço da coesão social.

Conforme destacou o Ministro da Presidência, Pedro Silva Pereira, a nova Lei da Nacionalidade veio permitir a resolução da “situação difícil de descendentes de imigrantes que, apesar de não conhecerem outro país senão Portugal, não tinham acesso à nacionalidade portuguesa, herdando a nacionalidade estrangeira de seus pais”.

Justifica-se agora, passados cinco anos da entrada em vigor do referido diploma legal, o balanço da sua aplicação, que constitui o objeto deste aprofundado estudo da autoria de Claire Healy, a quem deixo um especial reconhecimento pela assinalável qualidade do trabalho desenvolvido.

Do resultado do estudo efetuado confirma-se plenamente não só a pertinência da alteração legislativa efetuada mas também a assertividade dos objetivos que a justificaram.

Nas palavras da autora: *“A Lei da Nacionalidade de 2006 introduziu disposições na sua grande maioria mais igualitárias nos processos de atribuição e aquisição da cidadania nacional portuguesa, tendo sido, por isso, reconhecida como a melhor e mais eficaz política de cidadania no Migrant Integration Policy Index III de 2011, em comparação com 31 países da Europa e América do Norte”* (p. 151).

Mas, para além da análise dos resultados obtidos nestes cinco anos em que vigora a nova Lei da Nacionalidade, este estudo aborda ainda o papel da naturalização no processo de integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento.

O desejo de pertença à comunidade “nacional” com todos os direitos e deveres que lhe estão associados assume, nesta matéria, um papel importante.

O debate situa-se na apreciação da aquisição da nacionalidade enquanto início de um processo de integração plena ou, pelo contrário, como resultado dessa integração.

Nesta matéria assume particular relevância a conclusão apresentada pela autora: *“A aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de muitos imigrantes é um passo essencial 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”* (p.139).

O contributo dos “novos portugueses” para o desenvolvimento da sociedade portuguesa é um fenómeno que não é novo. É, foi e será ao longo da história um fator de enriquecimento social que confirma o princípio que tão empenhadamente reafirmamos de “Mais Diversidade, Melhor Humanidade”.

ROSÁRIO FARMHOUSE

ALTA COMISSÁRIA PARA A IMIGRAÇÃO E DIÁLOGO INTERCULTURAL

NOTA DO COORDENADOR

Em Maio de 2004, o Observatório da Imigração do ACIDI publicava o seu Estudo nº 5 “Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania - Princípio da Equiparação, Novas Cidadanias e Direito à Cidadania Portuguesa como Instrumentos de uma Comunidade Constitucional Inclusiva”, da autoria do Doutor Jorge Pereira da Silva.

Não deixa de ser sintomático que entre os primeiros cinco estudos promovidos pelo OI se encontre uma publicação consagrada à análise circunstanciada dos direitos de cidadania dos imigrantes em Portugal, opção que denuncia uma clara prioridade de investigação no quadro da melhoria das políticas públicas de imigração no nosso país.

Na sequência das recomendações do estudo de Jorge Pereira da Silva, limitações sérias do enquadramento legal então vigente viriam a ser reformuladas e resolvidas na nova lei da nacionalidade, aprovada em 2006. Decorridos cinco anos após a aprovação deste novo enquadramento, que introduziu substantivas alterações na atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa, este é um tempo de balanço e de avaliação dos efetivos impactos decorrentes desta mudança na vida dos imigrantes, importante tarefa a que a Doutora Claire Healy meteu ombros no estudo em questão.

Todavia, importa clarificar, desde já, que, ao contrário do estudo de Jorge Pereira da Silva, Claire Healy no presente trabalho não visou analisar o princípio de equiparação uma vez que, desde então, a Constituição não foi alterada.

A presente investigação combina várias metodologias de abordagem do problema. Assim, para além de uma extensa análise teórica, este estudo sustenta-se em trabalho empírico qualitativo que se vê traduzido em 26 entrevistas aprofundadas de *stakeholders* variados e de um *focus group* com líderes de associações de imigrantes. A partir do trabalho transdisciplinar implementado a autora proporciona uma visão meticulosa das condições de atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa, tendo fundamentalmente em vista detetar lacunas persistentes no entendimento do

fenómeno da nacionalização de imigrantes e descendentes de imigrantes.

Entretanto, na sequência de um seminário conjunto da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e da Comissão Europeia, realizado em Outubro de 2010, a OCDE acaba de publicar o importante documento *“Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?”* que é a sua mais recente publicação em matéria de migrações. Nesta publicação de uma autorizada organização internacional, a lei da nacionalidade portuguesa é diversas vezes referida e caracterizada como “liberal”, indo ao arrepio de tendências manifestas restritivas observadas na generalidade dos Estados-membros da União Europeia.

A OCDE sublinha que, no que se refere à relação entre a naturalização e a integração dos imigrantes e das suas famílias, diferentes contributos apontam para as vantagens no âmbito da integração económica (melhoria do acesso ao emprego e ao emprego qualificado, do acesso à formação e à qualificação académica, e do acesso à habitação e ao crédito), especialmente no seio de grupos de migrantes menos favorecidos, e as potenciais vantagens no quadro da integração social (participação política e cívica, acesso à saúde e à habitação).

A recente publicação da OCDE chama também a atenção para diferentes perceções dos Estados relativamente à naturalização: um instrumento para alcançar a integração e que é facilitado logo no início do processo, em países com longos historiais de imigração (Austrália, Canadá, EUA, Nova Zelândia, por exemplo), e um certificado que atesta a integração e se obtém depois de ultrapassados, com sucesso, vários testes e barreiras, na maioria dos países da União Europeia.

Numa aceção lata, são de assinalar convergências notórias entre a perspetiva da OCDE e o estudo empreendido por Claire Healy que agora conhece também a luz do dia.

O estudo em apreço remata, como é habitual nos estudos do OI, com um elenco ambicioso de recomendações que se enquadram nas principais conclusões deste trabalho e sobre as quais vale a pena desenvolver uma reflexão crítica e construtiva na perspetiva da continuada melhoria das políticas públicas.

Essas pormenorizadas recomendações tocam sete áreas fundamentais de evolução da moldura jurídica e prática de aquisição da nacionalidade em Portugal, a saber:

- (1) Requisitos da Lei
- (2) Custo do Processo
- (3) Dupla nacionalidade
- (4) Prova de Língua Portuguesa
- (5) Nacionalidade e família
- (6) Requerentes da Lei da nacionalidade
- (7) Disseminação de informação, transparência do processo e sensibilização

Pela sua clareza e actualidade – muito embora, importa referi-lo, algumas propostas revistam carácter manifestamente polémico – recomendamos vivamente a sua leitura por todos os interessados nesta complexa problemática.

Numa vertente estritamente pessoal, e como consequência da leitura deste aturado trabalho, reiteramos a ideia de que talvez seja chegada a hora e a oportunidade de, uma vez por todas, a Europa e Portugal acordarem desaclopar os conceitos de cidadania e de nacionalidade.

Um estatuto lato de cidadania conferente de direitos e deveres consistentes com a dignidade da pessoa humana e com as declarações/cartas de direitos fundamentais não tem necessariamente de se confundir com um estatuto mais restrito das condições de acesso à nacionalidade, bem escasso e naturalmente gerido com parcimónia por cada Estado.

A separação dos dois conceitos traria, a nosso ver, uma clarificação de dois planos distintos, embora complementares, de análise das condições de integração cívica, social e política das populações providas de países terceiros que demandam destinos europeus.

Em suma, como ato de justiça elementar, endereçamos o nosso sentido agradecimento à autora,

Doutora Claire Healy, por todo o empenho, conhecimento e esforço de pesquisa colocados na realização do estudo e na elaboração do seu circunstanciado relatório conclusivo que, com o maior gosto e máximo proveito, agora pomos à disposição do público.

ROBERTO CARNEIRO

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO

CIDADANIA PORTUGUESA

A NOVA LEI DA NACIONALIDADE DE 2006

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO GERAL E CONTEXTUALIZAÇÃO

Acabamos de votar, porventura, aquela que é, até aqui, e será, uma das mais importantes leis desta Legislatura. Uma lei estruturante da comunidade que somos. (...) Introduzimos justiça na lei e, por isso, muitos cidadãos nascidos em Portugal, que até aqui seriam estrangeiros, passam a ter acesso à nacionalidade portuguesa.¹

No mês de Fevereiro de 2006, o parlamento português aprovou uma nova lei de nacionalidade, que alterou radicalmente o regime para a atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de imigrantes e filhos de imigrantes. A nova lei teria um impacto crucial no processo de integração dos estrangeiros no país, seja isso visto como a culminação do processo de integração ou meramente como um passo numa viagem contínua. A nacionalidade define a identidade de um país e dos seus cidadãos, para além de ser um estatuto legal dotado de todos os direitos da cidadania plena. Assim, a naturalização pode ser considerada a manifestação de integração por excelência.

A cidadania é, no fundo, como disse Hannah Arendt, “o direito de ter direitos”, dado que é um estatuto fundamental para uma pessoa viver a sua vida na época moderna. O conceito da cidadania foi desenvolvido nas legislações da Europa no século XIX, quando a distinção entre cidadãos e estrangeiros substituiu a distinção feudal entre sujeitos e estrangeiros. Durante as grandes vagas de migração europeia para as Américas no século XIX, o conceito de cidadania nacional não suscitou problemas graves, dado que era relativamente fácil tornar-se cidadão nos países de acolhimento do Novo Mundo, e que, por regra geral, todos os nascidos no novo país adquiriam a nacionalidade, mais ou menos, de forma automática. Estes países seguiram uma ideologia de formar uma nova comunidade, continuando hoje em dia a ter uma política de naturalização que gira em torno desse conceito. Desde então, nos

¹ Vitalino Canas, Deputado do Partido Socialista, *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 091, 17.02.2006, p. 4317.

países desenvolvidos o conceito e o conteúdo da nacionalidade sofreram grandes mudanças.

Como consequência da 2ª Guerra Mundial, na época de reconstrução na Europa, as migrações começaram a seguir outras rotas: migrantes do Sul da Europa foram incorporados no mercado de trabalho do Norte da Europa, e muitos migrantes não europeus chegaram aos portos e aeroportos da Europa Ocidental. Foi só na sequência do processo de descolonização na África lusófona, na década de setenta que Portugal começou a receber a sua quota de imigrantes de fora de Europa. No entanto, a questão de cidadania nacional para os recém-chegados e descendentes de imigrantes não surgiu como prioridade na política, atendendo a que muitos imigrantes das antigas colónias tinham cidadania portuguesa, motivo pelo qual o debate por volta dos direitos substantivos da cidadania não assumiu importância nessa época. Não obstante, algumas complicações surgiram relacionadas com a nova matriz de cidadanias criadas pelo processo de descolonização e, especificamente, derivadas da lei de 1975 que acabou por restringir a nacionalidade portuguesa aos descendentes de portugueses.

Nas últimas duas décadas, vários países europeus viram-se obrigados a fazer alterações nas leis de nacionalidade para adequar o quadro legislativo à nova realidade imigratória. Na década de noventa, a migração da África lusófona, do Brasil e da Europa do Leste fez sentir a sua presença em Portugal, e a questão do impacto destas migrações na identidade nacional portuguesa ganhou relevância. Percebia-se que muitos imigrantes, atraídos pelas oportunidades no mercado de trabalho, iam ficar por tempo indeterminado em Portugal, criar as suas famílias aqui e, porventura, tornarem-se portugueses, tanto no sentido legal como no sentido simbólico.

Apesar destas realidades emergentes, foi só em 2005 que a Assembleia da República começou a debater o acesso à nacionalidade portuguesa e a realçar a necessidade de uma nova lei para regulamentar a nacionalização de imigrantes, de descendentes de imigrantes, emigrantes, inclusive de cônjuges e parceiros de portugueses. Deputados de vários partidos políticos, de esquerda e de direita, referiram a situação difícil dos descendentes de imigrantes que, apesar de não conhecerem outro país senão Portugal, não tinham acesso à nacionalidade portuguesa, herdando a nacionalidade estrangeira dos seus pais.

A 17 de Abril de 2006, foi publicada a nova lei portuguesa da nacionalidade (Lei Orgânica nº 2/2006) que reconhece a nova realidade imigratória de Portugal, quebrando a tradição de legislar só para descendentes de emigrantes e, conferindo o direito subjetivo de nacionalidade a um universo muito mais abrangente de imigrantes e descendentes de imigrantes.

Este estudo visa proporcionar uma análise detalhada da nova lei da nacionalidade e das suas implicações, não apenas em Portugal mas também no contexto europeu, através de uma discussão à luz das teorias da cidadania e da nacionalidade. A relação entre a integração e a naturalização é estudada, com base na literatura recente e no trabalho de campo, nomeadamente a partir de entrevistas individuais e de uma reunião do *focus group*.

Este estudo reflete a tensão na análise teórica, por um lado da nacionalidade como identidade comum e, por outro, da nacionalidade como simples conjunto de direitos e deveres em relação ao Estado. Em essência, a naturalização é a única maneira de assegurar todos os direitos existentes num país, representando, para alguns analistas, a plena integração. Não obstante, haverá casos de estrangeiros mais integrados do que certos cidadãos naturalizados, o que coloca em dúvida o objetivo de ter um regime para a nacionalização de estrangeiros. Não existe ainda consenso, entre os analistas, sobre se a naturalização é o fim do processo da integração ou só um passo. É mostrado que em Portugal, a naturalização representa, tanto para o Estado como para os estrangeiros naturalizados, o acesso a um conjunto de direitos, bem como uma integração mais simbólica, num processo que foi significativamente facilitado pela nova lei de 2006.

OBJETIVOS DO ESTUDO E METODOLOGIA

Tendo em conta a escassez de estudos sobre o novo regime da nacionalidade, sobre as atitudes dos imigrantes face a essa mudança e/ ou o impacto da lei, este trabalho analisa os efeitos da implementação da nova Lei de Nacionalidade para imigrantes e descendentes de imigrantes em Portugal, questionando se de facto esta lei quebra com a antiga tradição e torna Portugal num

país mais justo para residentes de longa duração, para as segundas e terceiras gerações e para os novos cidadãos. Para este efeito, é dada uma perspetiva global da aquisição de nacionalidade na União Europeia no quadro jurídico e das políticas públicas, a partir do qual se compara com o caso português.

Em suma, os objetivos deste estudo desenvolvem-se a partir de quatro secções inter-relacionadas: (1) contextualização da atual política de nacionalidade e a respetiva evolução do quadro jurídico na história colonial e pós-colonial; (2) comparação do caso português com o contexto europeu e respetivas opções dos diferentes Estados-membros na política de nacionalidade; (3) infra-estrutura estatal para a aquisição de nacionalidade; e (4) implementação da nova lei como elemento da política de integração e como é experienciada, na realidade, por imigrantes e outros atores principais.

Algumas situações também previstas na lei de concessão de nacionalidade portuguesa – como sejam a adoção, a reaquisição e a perda de nacionalidade e a atribuição de nacionalidade aos filhos de emigrantes portugueses fora do país - não foram objeto de análise neste estudo. Adicionalmente, e ao contrário do estudo de Jorge Pereira da Silva (2004) realizado para o Observatório da Imigração, o presente trabalho não visou fazer qualquer comparação uma vez que, desde então, a Constituição não foi alterada. Este estudo surge, pois, como uma continuidade ao trabalho de Pereira da Silva (2004) no qual alertou para algumas limitações do enquadramento legal anterior e formulou recomendações que viriam a ser absorvidas na nova lei da nacionalidade em 2006. Ora decorridos cinco anos da aplicação deste novo enquadramento com substantivas alterações na atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa, procura-se discutir neste novo estudo do Observatório da Imigração os efetivos impactos desta mudança na vida dos imigrantes.

Para acompanhar a análise do quadro legislativo, examinou-se a divergência entre as leis “no papel” e a suas efetivas aplicações na prática. Para avaliar as políticas da nacionalidade, Niessen propõe vários critérios práticos, que incluem: procedimentos claros; formação para funcionários; campanhas de naturalização; comunicação efetiva com o candidato; eficiência burocrática e um sistema inter-agência; redução dos custos e dos tempos de espera; e justificação e direito a apela-

ção (Niessen *in* Carrera, 2006: 35-36). A nova lei portuguesa da nacionalidade e a infra-estrutura para os processos são avaliadas fazendo referência a estes critérios.

Em termos de metodologia, este estudo baseia-se em três categorias principais de fontes, sendo os resultados e as conclusões derivados da utilização desta diversidade de materiais:

1. A primeira categoria refere-se às fontes secundárias editadas, incluindo a bibliografia nacional e internacional para enquadrar o estudo e elucidar o contexto da aplicação da nova Lei de Nacionalidade em Portugal, tendo em conta a pertença do país ao grupo de referência da União Europeia.

A literatura secundária internacional é a base do primeiro capítulo sobre a aquisição de nacionalidade na União Europeia e instrui os outros capítulos com a contextualização de Portugal no âmbito europeu. As fontes secundárias portuguesas fornecem informação e análise, sobretudo, acerca dos regimes de nacionalidade anteriores e o entender de nacionalidade e cidadania em Portugal, enquanto os poucos estudos mais recentes informam a análise da nova lei.

2. Fontes oficiais, como por exemplo a documentação legislativa e os debates parlamentares, bem como dados estatísticos, representam uma segunda categoria, dando-nos uma visão da infra-estrutura estatal para a aquisição da nacionalidade e um panorama das tendências na aquisição da nacionalidade em Portugal e, especificamente, do impacto da alteração nos pedidos de nacionalidade e nas nacionalizações realizadas.

Dados oficiais do Instituto dos Registos e Notariado (IRN), Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) fornecem o enquadramento estatístico do estudo. No âmbito deste estudo, as mais atuais fontes estatísticas foram consultadas. As estatísticas sobre a aplicação das provas de língua para efeitos de naturalização são consideradas, bem como os dados gerais do SEF sobre a imigração em Portugal. Mais especificamente, as naturalizações são registadas no Sistema de Informação Integrado do SEF, enquanto todas as nacionalizações são registadas pela Direcção-Geral da Política da Justiça (DGPJ) e apuradas e tratadas pelo INE. Os

textos das antigas leis, das alterações e da nova lei facilitam a indagação dos desenvolvimentos legislativos e da eventual discrepância entre a letra da lei e a sua aplicação. Os debates parlamentares e outras declarações oficiais dão-nos uma compreensão das atitudes dos políticos quanto à nova lei.

3. A terceira categoria engloba os resultados qualitativos das entrevistas e da reunião do *focus group* com líderes de associações imigrantes, possibilitando uma análise profunda das atitudes dos principais interessados.

Um contributo importante deste estudo é o trabalho de terreno desenvolvido que compreendeu a realização de 26 entrevistas a cidadãos imigrantes e outros atores relevantes (e.g. três líderes associativos, dois deputados da Assembleia da República Portuguesa e uma funcionária da Conservatória dos Registos Centrais). As entrevistas com imigrantes realizaram-se no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) no momento em que os indivíduos aguardavam pelo atendimento na Conservatória dos Registos Centrais com vista à obtenção da nacionalidade portuguesa. O questionário aplicado nestas entrevistas foi semelhante para todos e englobou perguntas sobre o processo de aquisição da nacionalidade em si, sobre a relação entre a nacionalidade e a integração e sobre as motivações para adquirir, ou não adquirir, a nacionalidade. Todos os imigrantes entrevistados foram cidadãos de países terceiros – de nacionalidades brasileira, ucraniana, cabo-verdiana, são-tomense, togolesa, guineense, romena, indiana, chinesa e peruana -, atendendo a que eventualmente muitos cidadãos europeus já não têm motivos para se nacionalizarem, como discutido abaixo, e portanto surgem em números muito reduzidos nas estatísticas de naturalizações. Apostou-se no diversificar das nacionalidades de origem dos entrevistados para obter um leque abrangente de opiniões e atitudes sobre o atual procedimento de aquisição da nacionalidade em Portugal.

A reunião de *focus group* foi composta por seis líderes e representantes de Associações de Imigrantes. Os membros foram convidados, durante uma hora e meia, a conversar e a debater sobre a nova Lei da Nacionalidade e sobre a relevância da nova política de nacionalidade para a

integração dos imigrantes em Portugal. As temáticas da reunião foram definidas por um questionário desenvolvido no âmbito do estudo. Os resultados foram analisados em relação à percepção geralmente negativa ou positiva da nova lei entre as comunidades imigrantes e à relevância da política de nacionalidade enquanto ferramenta de integração.

Integrando literatura secundária, uma análise estatística e trabalho de terreno, este estudo proporciona uma visão extensa e profunda da atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa, com a intenção de colmatar a lacuna que existe no entendimento do fenómeno da nacionalização de imigrantes e descendentes de imigrantes. A combinação de várias metodologias numa abordagem multi-disciplinar facilita o melhor planeamento e o desenvolvimento de políticas a partir das recomendações que formam o último capítulo do estudo.

CAPÍTULO 1

ATRIBUIÇÃO E A AQUISIÇÃO DE NACIONALIDADE NA UNIÃO EUROPEIA

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O *corpus* da literatura sobre os conceitos da nacionalidade e cidadania tem crescido durante os últimos anos, acompanhando logicamente o crescente número de alterações legislativas na Europa, bem como nos Estados Unidos da América, no Canadá e na Austrália. Neste capítulo, são examinadas as tendências recentes dos regimes de concessão da nacionalidade a estrangeiros na União Europeia, abrangendo uma análise dos desenvolvimentos da política comunitária em matéria de nacionalidade e de cidadania europeia, embora com muitas limitações, como veremos adiante.

A Convenção Europeia de Nacionalidade define a nacionalidade como “o vínculo jurídico entre um indivíduo e um Estado, não indicando, contudo, a origem étnica desse indivíduo” (art. 2.º alínea a)). Essencialmente, a nacionalidade é a relação entre um Estado e uma pessoa. O Estado tem o poder de definir quem são os seus nacionais, porque a nacionalidade tem a ver com o direito público interno, tendo em conta, porém, os costumes e os princípios reconhecidos no âmbito internacional. Ter a nacionalidade de um país significa ser membro de uma comunidade política e não de uma sociedade (Apap *in* Carrera, 2006: 30). A nacionalidade é a relação entre um indivíduo, um estado e um território e teoricamente traz consigo uma sensação de pertença. Além disso, ter a nacionalidade significa ter acesso a certos direitos políticos, culturais e sociais.

De forma global, as políticas de nacionalidade dos estados europeus regulam o acesso à sua cidadania nacional através do direito de nascimento (*ius soli*), do direito de descendência (*ius sanguinis*) ou do direito de residência através da naturalização (*ius domicilii*). Nos casos do *ius soli* e *ius sanguinis*, ou ainda no caso de uma mistura dos dois, trata-se de nacionalidade originária. O *ius domicilii* refere-se à aquisição de uma nova cidadania com base na residência noutro país.

A extensão da aquisição de nacionalidade baseada em residência representa um sinal que o país está a reconhecer a realidade de imigração e não só de emigração, que implica a nacionalidade baseada em origens, família ou filiação. A nova Lei da Nacionalidade de 2006 representa este desenvolvimento na política pública portuguesa. Este estudo foca o desenvolvimento dos conceitos na União Europeia, sendo este o contexto em que Portugal se encontra inserido.

Neste estudo, aplicamos a definição de cidadania como uma condição que confere um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, bem como deveres geralmente aceites, no sentido da cidadania ativa e participação na sociedade. A cidadania é um estatuto de pertença a uma comunidade politicamente articulada, mas é também uma identidade e um conjunto de práticas. Representa a relação entre o governo e os governados, sendo os governados nacionais e estrangeiros. As regulações de nacionalidade são uma tentativa de lidar com a complexa realidade de vínculos históricos, culturais, sociais e políticos que definam as relações entre pessoas dentro de um Estado ou além das fronteiras (Klusmeyer e Aleinikoff, 2001: 3).

Desde 1980 que há cada vez mais mudanças legislativas na Europa no tocante à política de nacionalidade (Ö1, 2009). A tendência que se destaca na literatura é a série de declarações do fim previsto para a cidadania nacional e da relevância do Estado-Nação durante os anos noventa, e a sua consequente substituição por várias configurações de cidadania pós-nacional (Soysal, 1994), multicultural (Kymlicka, 1995) ou transnacional (Bauböck, 1994), entre outros. Já em 1992, Jürgen Habermas apontou para uma era pós-nacional e discutiu a necessidade de substituir o nacionalismo com o “patriotismo constitucional”, segundo o qual o cidadão sente uma lealdade à infra-estrutura democrática de um determinado estado (Habermas, 1992), em vez de sentir lealdade a um grupo étnico. O modelo de Yasemin Soysal é baseado na “*universal personhood*”, a partir do qual se deriva os direitos humanos que superarão os direitos nacionais (1994: 136, 140). O conceito canadiano de cidadania multicultural, que Will Kymlicka retrata, enfatiza e consagra os direitos diferenciados para grupos de minorias, é ao mesmo tempo visto como compatível com o liberalismo (1995: 26-27).

Um autor de relevância contínua e atual para as novas reconfigurações da cidadania é o austríaco Rainer Bauböck que, em 1994, procurou pela primeira vez adaptar a cidadania às migrações internacionais, propondo oferecer a opção da naturalização aos residentes de longa duração. Num artigo sobre o transnacionalismo de imigrantes em 2000, Jose Itzigsohn identificou a divergência crescente entre os direitos da cidadania e as fronteiras de estados, e as limitações de uma cidadania baseada no território (2000: 1126-9). Randall Hansen e Patrick Weil (2001) identificaram nas mudanças das leis europeias de cidadania dos anos noventa e da viragem do milénio, uma tendência de responder à pressão para integrar os residentes não-europeus na esteira de um período de imigração de massa para a Europa Ocidental.

O início do novo milénio foi marcado pelos acontecimentos do dia 11 de Setembro de 2001, que implicou uma crise de cidadania, levando os governos ocidentais a questionar e a reexaminar as políticas de naturalização de imigrantes, bem como os “valores básicos” da Nação e dos cidadãos. Contrariando as tendências da década anterior, a saliência da cidadania nacional afirmou-se de novo e manifestou-se na introdução de cursos e testes de cidadania em vários países da Europa Ocidental, e no novo desenho do teste de cidadania dos Estados Unidos da América a partir de 2008.

Pese embora estes desenvolvimentos na política de nacionalidade, a investigação científica continuou a examinar e a propor novos modelos de pertença e do exercício de direitos fundamentais. Concomitantemente com a continuação do desenvolvimento do conceito da cidadania transnacional (Balibar, 2004; Stokes, 2004), outras propostas surgiram para redefinir a cidadania nacional - sobretudo como “cidadania cívica” - entre as quais se encontra o modelo do registo cívico defendido por Dora Kostakopoulou (2008). A cidadania cívica foi mencionada pela primeira vez ao nível da política europeia nas Conclusões da Presidência Finlandesa da UE de 1999.

As leis de nacionalidade nos países que integraram a União Europeia antes de 2004 (os UE15) sofreram alterações significativas nos anos noventa, mas as alterações não foram no sentido de conciliação, em contraste com a harmonização (embora gradual e parcial) das leis de imigração e

integração. Há alguma convergência nas políticas de nacionalidade para a segunda geração e em muitos países foi restringido o *ius soli* para evitar a percepção da existência de “*citizenship tourism*” (Hansen e Weil, 2001: 5-7), tal como em Portugal, que manteve a restrição do *ius soli*. Weinstock discute ainda que houve uma abertura dos regimes da Europa nos últimos anos (Weinstock *in Canadian Diversity*, 2008: 5). O grupo de referência dos Estados-membros da União Europeia tem influência nas legislações nacionais. A Comissão Europeia declarou especificamente que quer que os Estados-membros troquem experiências sobre os sistemas de naturalização (Commission of the European Communities, 2008: 4), o que pode conduzir a uma maior convergência no futuro.

Enquanto nos anos noventa do século passado se falou de uma convergência das políticas europeias de cidadania, vários estudos do novo milénio apontam antes para a divergência. Marc Morjé Howard busca explicações para esta divergência nas histórias nacionais de democratização, na política e no grau de influência da opinião pública em cada um dos UE15 (2009: 36). O debate sobre a convergência *versus* a divergência das políticas dos UE15 continua (ver Zapata-Barerro, 2009: 12), mas os novos países comunitários que aderiram à União a partir de 2004 aplicam políticas, na maior parte, muito mais restritivas (Howard, 2009: 191). Waldrauch analisa as políticas de nacionalidade dos UE15 e aponta para uma mistura de tendências de restrição e liberalização (2006: 103). Com a entrada em vigor da nova Lei de Nacionalidade em Portugal, o país localiza-se claramente entre os que têm liberalizado as suas políticas, o que, apesar disso, não quer dizer que seja o mais liberal na Europa, como atestaram membros do Governo na altura.

No novo milénio há uma aceitação crescente do facto das pessoas poderem ter cidadanias múltiplas, não só em termos de cidadanias nacionais, mas a vários níveis de identificação, sejam estes locais, religiosos ou europeus (Joppke *in* Zapata-Barrero, 2009: 38). Esta cidadania múltipla, bem como a posse de várias cidadanias nacionais, pode gerir conflitos entre direitos e deveres (Bauböck, 1997: 4).

Kostakopoulou argumenta que a cidadania nacional, o nacionalismo e a, concomitante, exclusão são legitimados por um raciocínio circular, que pode ser substituído por uma nova forma de cida-

danía e inclusão (2008: 196). Num dos livros mais recentemente publicados sobre a política da cidadania, Howard defende uma teoria que implica o fator da democratização na história de certos países europeus na liberalização da política de cidadania (2009: 44). A coleção organizada por Ricard Zapata-Barrero apresenta mais enquadramentos teóricos que analisam as novas tendências nas políticas. Zapata-Barrero aponta para a gradual “desnacionalização da cidadania” que está a acontecer em países como Portugal (2009: 11), enquanto alhures a politização da política de cidadania resultou numa restrição da naturalização.

Há vários autores que indicam a perda do significado da cidadania nacional por causa da crescente dissociação entre direitos e nacionalidade legal (Thomas, 2002: 9). A concessão de mais direitos e a prestação de mais serviços aos imigrantes nas décadas de 1980 e 1990 nos países do Ocidente contribuiu para este fenómeno da erosão gradual de distinções entre cidadãos e não cidadãos (Bloemraad *in* Bevelander e DeVoretz, 2008: 13). As migrações internacionais instigam a instabilidade do emparelhamento de nação e estado, pondo em causa o conceito de cidadania “nacional” (Medved *in* Council of Europe, 2001: 30), portanto revela-se que a cidadania é mais abrangente e mais inclusiva do que a nacionalidade. A sobreposição entre cidadania e nacionalidade conduz, segundo T.M. Marshall, à nacionalização dos direitos da cidadania (Marshall *in* Sobral, 2007: 140). Esta situação é considerada injusta porque os nacionais e os estrangeiros partilham as mesmas obrigações, enquanto o estatuto de ser estrangeiro por si implica menos direitos (Huddleston *in* Zapata-Barrero, 2009: 157).

Kostakopoulou sugere que, em vez de a cidadania ser baseada numa história nacional partilhada, a participação seja ligada a um futuro comum partilhado. Assim, introduz ao paradigma da cidadania, o conceito da cidadania anacional e rejeita as apologias da naturalização de Bauböck, Soysal e Bhikhu Parekh dos anos noventa (Kostakopoulou, 2008: 68, 104). A proposta é de fundamentar a cidadania no domicílio, bem como no lugar de nascimento e na cidadania dos pais. A autora explica que um residente de longa duração, tal como qualquer outro residente nacional, faz parte do público, e nisso, tem paralelos com a proposta de Bauböck da “*stakeholder citizenship*” (Bauböck, 1997: 3; Kostakopoulou, 2008: 127). O modelo de Habermas de patriotismo constitucional foi

ainda desenvolvido nos últimos anos, e foi ligado ao conceito da cidadania cívica (Mouritsen *in* Zapata-Barrero, 2009: 23).

Pereira da Silva aponta para novas cidadanias e o desligamento da cidadania da noção do Estado (2004: 57). Não obstante, todas as cidadanias, incluindo a europeia, estão ligadas a uma comunidade política, o que implica sempre um fator de exclusão (Vink, 2007: 240). Introduzindo, por essa mesma razão, o novo conceito de cidadania anacional, Kostakopoulou critica severamente as políticas de naturalização contemporâneas ocidentais, descrevendo-as assim: “*states retain the sovereign prerogative to decide who may be naturalized in accordance with distinctive nationality traditions and official discourses about the behaviour, traits and attitudes of migrants*” (Kostakopoulou, 2008).

Como veremos adiante, esta crítica aplica-se muito menos à nova lei de nacionalidade portuguesa, que implica menos exigências comportamentais dos novos cidadãos, e não se baseia tanto numa definição limitada do povo nacional.

Uma tendência da última década na Europa Ocidental é a aplicação de testes de cidadania aos potenciais cidadãos. Os testes de cidadania em países como a Dinamarca, os Países Baixos, o Reino Unido e a Áustria são supérfluos, considerando que já exigem uma prova de língua e um certo período de residência. O que é requerido é um “*credible change of loyalty*” (Medved *in* Council of Europe, 2001: 36), que é muito difícil de definir e examinar. Conduzem, portanto, à contradição de que os próprios cidadãos nacionais muitas vezes chumbariam nos mesmos testes. Ora, fica claro que o termo “*integração*” é muito difícil de definir, pelo que qualquer tentativa de medir os níveis de integração de um requerente implica sempre um fator de discricionariedade e até de arbitrariedade. A ideia da responsabilidade dos imigrantes para a sua integração originou nas políticas holandesas de 1989 e dos anos noventa, que culminaram na *Ata de Integração de Recém-Chegados de 1998*, que é fundamentada na percepção de que a cidadania sócio-psicológica é necessária para atingir cidadania político-legal (Vermeulen e de Vries *in* *Canadian Diversity*, 2008: 86-7).

É neste sentido que Sobral (2007) recomenda que os usos e costumes dos países de origem não sejam subalternizados, sugerindo uma política mais pluralista (2007: 158), que facilitaria uma percepção do processo de integração mais bidirecional. São vários os países que introduziram o conceito definido pelo Governo britânico como “*earned citizenship*”, que requer que os novos cidadãos comprovem que “merecem” a cidadania nacional (Joppke *in* Zapata-Barrero, 2009: 40). A Grécia, a Irlanda, a Itália e o Luxemburgo são os outros países que têm programas de integração cívica (Mulcahy *in* Zapata-Barrero, 2009: 123). Portugal não adere à tendência de testar a integração cívica, que tem reflexão nos planos da Comissão Europeia para aplicar módulos de integração. Neste âmbito, um teste de cidadania não é recomendável para Portugal.

No fundo, o debate sobre a configuração da cidadania recorre ao conceito americano de “*No taxation without representation*”. O problema que os imigrantes residentes colocam para este fundamento da democracia é precisamente esse: os residentes estrangeiros são obrigados a pagar impostos, mas esta obrigação não implica que eles tenham direito de voto. Os migrantes residem num país onde o governo não os representa, significando um défice democrático. Este défice é o resultado do facto de os imigrantes não terem, hipoteticamente, assinado o “contrato social” para o funcionamento da democracia, que resulta na “tirania dos cidadãos sobre os estrangeiros” (Perchinig *in* Ô1, 2009). O conceito do estrangeiro residente interfere na conceção do estado e da nação, portanto, a naturalização representa uma maneira de “corrigir” esta interferência.

Por estas razões, tem sido cada vez mais aceite a ideia de que o eleitorado deve coincidir com a população residente adulta, o que implica que os imigrantes devem poder votar nos parlamentares e ter a cidadania nacional. A nacionalidade dá acesso à esfera mais importante da vida coletiva que é o voto, um direito político que assegura a participação na preservação e manutenção de direitos sociais. A nacionalidade mantém a sua relevância, pese embora a concessão de cada vez mais direitos a imigrantes residentes, porque o associativismo imigrante e outras formas complementares de participação política não substituem o direito ao voto nas eleições nacionais. Isto é, discute-se se a cidadania deve ser vista como um “prémio” para uma integração bem sucedida, ou antes como uma ferramenta no processo da integração (Jurado *in* Zapata-Barrero, 2009: 72).

Visto como uma ferramenta, a cidadania nacional e o direito de voto promovem a participação do imigrante no futuro do seu país de residência.

Alguns estados estão, portanto, a “proceder a uma ‘desnacionalização da sua cidadania’” (Carvalhais, 2006: 113). Neste sentido, Itzigsohn apela para a dissociação de nação, território e cidadania (2000: 1148). Confrontando este mesmo problema, Bauböck sugere o conceito de “*stakeholder citizenship*” segundo o qual a cidadania é conferida a todos os que tenham um interesse permanente na política do país (Bauböck, 1997: 3; *Canadian Diversity*, 2008: 7-9). Esta definição de cidadania quebra com antigas tradições de identidade comum ou de etnicidade, enquadrando-se antes numa época pós-nacional, onde o que importa é o interesse do cidadão no presente e no futuro do país, e não necessariamente no passado. Esta noção não depende só do tempo passado no país recetor, embora esta distinção seja importante para distinguir viajantes e imigrantes, mas depende também do local da residência e do emprego do indivíduo (Bauböck, 1997: 7).

As distinções principais entre os cidadãos estrangeiros e nacionais portugueses associam-se às implicações da participação política e/ ou da cidadania ativa – e, portanto, na definição do desenvolvimento democrático do país -, e no direito de viajar livremente entre Portugal e outros países. Uma distinção crucial no sentimento de segurança de um imigrante é que os cidadãos nacionais não podem ser deportados do país.

O conceito da cidadania de residência (*ius domicilii*) sugere a impropriedade do atual enquadramento português, segundo a qual os cidadãos portugueses no exterior, que não são residentes, têm o direito de voto, enquanto este direito é negado aos residentes não portugueses que residem em Portugal. Este critério de “*stakeholder*” implica que a cidadania não é herdada depois da segunda geração sem requisito de residência, com potenciais implicações para os descendentes de emigrantes portugueses nascidos fora do território nacional. A cidadania deve “*provide immigrants (...) with a sense of belonging and a stake in their new society*” (Jurado in Zapata-Barrero, 2009: 78). O conceito de “*stakeholder citizenship*” é utilizado aqui como prisma através do qual serão

avaliadas as alterações na lei de nacionalidade portuguesa.

A naturalização é por vezes vista como uma solução para o défice democrático dos residentes de longa duração. Ora, se um Estado fosse demasiado “generoso” na concessão de cidadania, estaria a conceder todo o acervo de direitos de um cidadão europeu. Não obstante, existem muitos sistemas de tratados bilaterais entre Estados-membros e países terceiros (Silva, 2004: 67). Os governos têm de ter em conta as atitudes dos cidadãos existentes quanto à admissão de novos membros (Kalekin-Fishman *et al.*, 2007: 3). É normalmente preocupação dos governos que as leis de nacionalidade não sejam nem demasiado exigentes ou restritivas nem demasiado permissivas, para proteger a integridade da nacionalidade. Não é, no entanto, definido exatamente o que é a integridade da nacionalidade e porque deve ser protegida.

O atual processo da naturalização implica alguma seletividade quanto aos novos cidadãos nacionais. Na maioria dos casos, um cidadão não escolhe a sua nacionalidade. Em contrapartida, o único cenário em que tanto o Estado, como o indivíduo, escolhem a cidadania de uma pessoa é no processo de naturalização. O Estado escolhe, portanto, o caráter e as lealdades dos novos cidadãos, mas não dos cidadãos por nascença ou descendência, definindo assim uma parte da composição futura da sua população (Klusmeyer, 2000: 14). Os requisitos exigidos aos novos cidadãos são muito mais exigentes dos exigidos às pessoas que nascem de pais nacionais, sobretudo quanto ao critério (no caso de Portugal) de não registar antecedentes criminais com pena igual ou superior a três anos.

Inúmeros estudos analisam os efeitos da naturalização na economia nacional, nos empregos e nos salários dos novos cidadãos, mostrando resultados conflituosos sobre o impacto da cidadania (DeSipio, 1987: 391; Constant *et al.*, 2007: 5). Muitas vezes o estatuto legal não se traduz na assimilação dos salários. O mais recente desses estudos é a coletânea de Bevelander e DeVoretz (2008), que inclui contribuições sobre a naturalização e a economia em cinco países ocidentais. Os ensaios focam a questão essencial de como a mudança de cidadania muda a vida de um imigrante, numa análise custo-benefício no processo de decisão de naturalização por parte do

imigrante (Bloemraad *in* Bevelander e DeVoretz, 2008: 16). No Canadá, por exemplo, o estatuto de nacionalidade é relacionado com mais capital humano e melhores salários, embora possa ser um efeito da seletividade de candidatos de naturalização (DeVoretz e Pivnenko *in* Bevelander e DeVoretz, 2008: 30). No entanto, o processo de seleção de imigrantes influencia os padrões de naturalização e o “prémio” económico (Bevelander e DeVoretz *in* Bevelander e DeVoretz, 2008: 165). Investigam, ademais, a importância simbólica da cidadania para convencer um patrão nacional a dar emprego a um cidadão naturalizado. Porventura, a naturalização representa uma atitude positiva do imigrante e um sinal de um compromisso a longo prazo ao país de acolhimento (Bevelander e Veenman *in* Bevelander e DeVoretz, 2008: 64, 67).

É, portanto, uma análise com duas facetas: a procura de uma explicação económica para a decisão de adquirir a cidadania e a investigação das consequências económicas dessa decisão. Deve ser discutido, no entanto, que a análise económica está longe de explicar tudo o que implica a decisão da naturalização. Entre os outros fatores que influenciam a decisão de se naturalizar está, por exemplo, o facto de ter amigos íntimos do país de acolhimento. Na Alemanha, amigas íntimas com alemães influencia positivamente a decisão de adquirir a cidadania alemã, enquanto residência de longa duração no país sem adquirir a cidadania associa-se negativamente com o desejo de ser cidadão alemão² (Constant *et al.*, 2007: 16). DeSipio especificava já em 1987 outras potenciais variáveis explicativas da decisão de se naturalizar nos Estados Unidos da América, nomeadamente, razões associadas a projetos migratórios para os EUA, pressões para ficar, estatuto, idade, sexo, proximidade ao país de origem, padrões de migração de retorno, condições políticas nos EUA, duração de residência nos EUA, área de residência, mobilidade e ritmo de aculturação (DeSipio, 1987: 396).

No geral, os países ex-colonizadores são os que mais toleram a dupla nacionalidade. Ademais, na União Europeia existe uma tendência para a gradual aceitação da múltipla cidadania, como efeito da realidade multicultural da maioria dos países membros. No entanto, a múltipla cidadania foi

aceite pelos governos europeus, primeiro para facilitar a participação contínua de emigrantes na vida nacional, e só depois foi

² Deve atender-se que os potenciais requerentes poderão ser influenciados pelo enquadramento legal alemão anterior a 2001.

estendida também aos imigrantes (Ö1, 2009). Hoje em dia, a dupla nacionalidade permite aos migrantes exercer cidadania ativa e participação política transnacional (Verhoeven, 2006; Padilla, 2006). Uma proibição geral existe só na Áustria, na Alemanha, na Dinamarca, no Luxemburgo e nos Países Baixos. Atualmente, a dupla nacionalidade é permitida na maioria dos países membros da UE. Ainda nos países onde a dupla nacionalidade não é juridicamente autorizada, existem tantas exceções que acaba por ser admitida, de facto, na maioria dos casos, como por exemplo nos Países Baixos e na Alemanha.

A Convenção Europeia sobre a Nacionalidade não se debruça sobre situações de múltipla nacionalidade. Um princípio é reconhecido agora na política europeia sobre a nacionalidade, que quebra com a antiga política, nomeadamente, que as leis de nacionalidade não devem pressupor um corte total com o país de origem (Silva, 2004: 90). Geralmente, verifica-se uma relação positiva entre a admissão de dupla nacionalidade e as taxas de naturalização (Hansen e Weil, 2001: 17), embora essa não se verifique em todos os casos.

A pluricidadania concretiza a dimensão recíproca da integração: consiste na adaptação ao país de acolhimento e na manutenção da cultura e língua de origem. São dois os obstáculos à pluricidadania: o dissuasor positivo de direitos para residentes de longa duração e o dissuasor negativo de barreiras no processo de naturalização (Kalekin-Fishman *et al*, 2007: 14). A aplicação de incentivos negativos, como a distinção entre os direitos dos cidadãos e dos não nacionais, tem a tendência de promover a naturalização (Klusmeyer, 2000: 17). Como veremos, em Portugal a relação causal não é assim tão simples, e o aumento de direitos, interagindo com a liberalização do quadro legislativo, não se traduziu numa redução de naturalizações, antes pelo contrário.

Considerando que a nacionalidade se baseia numa ligação efetiva com um país, é óbvio que esta ligação pode existir com mais de um país. Por outro lado, fazendo referência ao reconhecimento nos últimos anos do nexos de migração e desenvolvimento, parece-nos claro que um migrante naturalizado só pode promover o desenvolvimento no país de origem se for permitido manter a nacionalidade de origem. A naturalização facilita a migração de retorno porque os cidadãos, sobre-

tudo os que têm dupla cidadania, podem circular livremente (Constant *et al.*, 2007: 6). A aceitação de pluricidadania minimiza a discriminação que poderia resultar de diferenças de nacionalidade no seio da mesma família (Klismeyer e Aleinikoff, 2001: 6). Como corolário, entre as segundas e terceiras gerações, a ligação efetiva com o país de origem pode não existir, se reconhecermos que estas pessoas têm vivido toda a sua vida fora do país, cuja nacionalidade possuem: “*Com efeito, negar o direito à cidadania portuguesa a uma pessoa que tem com o Estado português a sua única ou mais intensa ligação efetiva seria, naturalmente, condená-la em definitivo à exclusão social e política*” (Silva, 2004: 101).

Este princípio foi inspirador para a nova lei de nacionalidade de 2006 em Portugal.

Na Convenção do Conselho da Europa sobre redução dos casos de pluralidade de nacionalidades e sobre as obrigações militares em caso de pluralidade de nacionalidades de 1968 (ETS no.43) consta que “*cases of multiple nationality are liable to cause difficulties and that joint action to reduce as far as possible the number of cases of multiple nationality, as between member States, corresponds to the aims of the Council of Europe*”. Ficou estipulado que nacionais das partes contratantes que adquiriam uma nova nacionalidade perdiam a antiga. Desde então, a política tem mudado significativamente, e a pluralidade de nacionalidades já não é vista como uma ameaça. A autorização e tolerância da pluricidadania, tanto na nova como na antiga lei de nacionalidade portuguesa, é uma característica fortemente positiva da política de nacionalidade.

1.1. O PONTO DE PARTIDA PARA ESTE ESTUDO: A BIBLIOGRAFIA NACIONAL

Existe um leque relativamente limitado de estudos sobre o regime da aquisição da nacionalidade portuguesa anterior à lei de 2006, sobretudo na área de análises estatísticas. Oliveira e Inácio (1999) analisaram os processos de aquisição de nacionalidade portuguesa entre 1985 e 1996 por via da naturalização e casamento, contemplando a legislação que vigorou nesse período (Lei n.º37/ 1981 e Lei n.º 25/ 94) e os impactos da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre Macau* em 1987, que previu a transferência da região da administração portuguesa à chinesa, entre outras

razões para alguns estrangeiros pedirem a nacionalidade portuguesa. Em 2004 e 2005, no âmbito do projeto NATAC, investigadores dos UE15 analisaram as políticas e leis de nacionalidade nos respetivos países, incluindo Portugal, e o estudo foi concluído antes da aprovação da nova lei. Na análise nacional sobre Portugal no volume de Bauböck *et al* (2006), Baganha e Urbano de Sousa apresentam os dados da aquisição da nacionalidade portuguesa para o período de 1991-1997.

O *International Migration Policy Program* da Carnegie Endowment em Washington realizou o *Comparative Citizenship Project* e publicou os resultados nos livros de Klusmeyer e Aleinikoff (2000; 2001), que proporcionam várias análises da cidadania na União Europeia. A publicação mais central sobre o contexto europeu foi originada no projeto NATAC, coordenado por Rainer Bauböck *et al.*, que foi influente e fundamental em proporcionar um conhecimento mais aprofundado sobre a aquisição de nacionalidade em 15 estados, incluindo Portugal (Bauböck *et al.*, 2006a; 2006b; 2006c). Estes estudos representam fontes imprescindíveis para compreender as políticas dos países incluídos neste trabalho. Não obstante, os livros referidos são anteriores à introdução da nova lei da nacionalidade em Portugal, motivação central para a realização do presente estudo sobre o regime vigente.

Além do contributo de Baganha e Urbano de Sousa ao projeto NATAC, o estudo mais substancial sobre a política de nacionalidade sob o antigo regime foi publicado pelo Observatório da Imigração em 2004 (Silva, 2004). Pereira da Silva sublinha a ligação estreita entre os regimes jurídicos que regulamentam a imigração e os regimes legais de aquisição de cidadania, bem como o significado simbólico da cidadania e dos direitos da cidadania (Silva, 2004: 20-21; 103). De facto, o autor coloca questões também pertinentes a este presente estudo, por exemplo sobre a utilidade de naturalização como ferramenta na “construção de uma comunidade constitucional simultaneamente plural e inclusiva”, e se a naturalização é um instrumento para promover a integração e a multiculturalidade ou se proporciona só integração política (Silva, 2004: 21). O autor recomendava então uma mudança na lei, definindo as segundas e terceiras gerações, nascidas em Portugal, como “apátridas de facto”. A obra de Pereira da Silva foi mencionada várias vezes nos debates parlamentares em torno da lei da nacionalidade (veja, por exemplo, o *Diário da Assembleia da*

República, de 14 de Outubro de 2005: 2470). Este estudo foi fundamental na posterior proposta da nova lei por parte do Governo, sendo que muitas - porém não todas - das recomendações do autor foram aceites pelo parlamento e concretizadas na nova lei.

Em 2007, já depois da nova Lei da Nacionalidade entrar em vigor, Beja Horta publicou *A Construção da Alteridade. Nacionalidade, Políticas de Imigração e Acção Coletiva Migrante na Sociedade Portuguesa Pós-colonial*, analisando o significado da nacionalidade para políticas de imigração no geral e para o associativismo imigrante. Em 2009, o Observatório da Cidadania EUDO foi lançado, com vista a continuar o trabalho do projeto NATAC. Este Observatório publicou um *Country Report* sobre Portugal, um historial das leis da nacionalidade e do regime atual, para efeitos de comparação com outros países abrangido pelo projeto (Piçarra e Gil, 2009). O propósito deste estudo é, em parte, continuar e atualizar este trabalho.

2. A POLÍTICA COMUNITÁRIA DE NACIONALIDADE

Antes do estabelecimento da Comunidade Económica Europeia, o precursor da atual União Europeia, existia uma série de legislações internacionais que previam o direito a uma nacionalidade e que regulavam os poderes dos Estados na atribuição de cidadania nacional. Estabeleceram normas para o processo, enquanto salvaguardaram, ao mesmo tempo, a soberania das nações nesta área, considerada fundamental nos regimes de nacionalidade.

De acordo com a Convenção da Haia sobre questões relacionadas com o conflito de leis de nacionalidade de 1930, da Liga das Nações, “*It is for each State to determine under its own law who are its nationals*” (art. 1.^o). O entendimento da nacionalidade na Convenção foi no sentido de reconhecer a importância dos indivíduos terem uma nacionalidade e só uma: “*every person should have a nationality and should have one nationality only*” (Preâmbulo), porém, o Artigo 3.^o reconhece a realidade de que existiam pessoas com mais do que uma nacionalidade, uma realidade que veio a ser cada vez mais comum nas últimas décadas. A Convenção regulamentou ainda a perda de

nacionalidade por parte de uma mulher que se casava com um estrangeiro, mantendo a proteção contra a apatridia (arts. 8.º-11.º). Estipulou que filhos menores de naturalizados adquiriam a nova nacionalidade também, mas de acordo com as condições do Estado nacional (art. 13.º).

Desde 1948 que os princípios do direito à nacionalidade e do direito de mudar de nacionalidade são reconhecidos pela lei internacional. O artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 estipula que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade” e que “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.” Não obstante, a Declaração não garante o direito a uma cidadania específica (Ö1, 2009). De facto, estes três direitos de ter uma nacionalidade, de não ser arbitrariamente privado da nacionalidade e de mudar de nacionalidade são infringidos nos mais diversos estados com frequência. No entanto, desenvolvimentos na União Europeia têm liberalizado os regimes de mudar de nacionalidade e reforçado esforços para combater a apatridia. Existe uma distinção crucial no direito de ter uma nacionalidade, que é a distinção entre o direito a uma nacionalidade qualquer, que é consagrado na lei internacional, e o direito a uma nacionalidade específica, que é regulamentado pelos Estados-Nação individuais.

Um desenvolvimento muito significativo nas últimas décadas foi o estabelecimento de normas e leis que visam evitar a apatridia, promovido tanto por governos e ONG como por instituições internacionais como as Nações Unidas. No entanto, aproximadamente 12 milhões de pessoas permanecem sem nacionalidade, dos quais 679.000 residem na Europa (Southwick e Lynch, 2009: i, 44). A *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, aprovado em Nova Iorque, a 28 de Setembro de 1954, considerou que era “desejável regularizar e melhorar a condição dos apátridas através de um acordo internacional” (Preâmbulo) e estipulou que os Estados-contratantes deviam facilitar “a integração e naturalização dos apátridas. Esforçar-se, em especial, por apressar o processo de naturalização e por diminuir, em toda a medida do possível, as taxas e encargos desse processo” (art. 32.º). O Artigo 1º da *Convenção sobre a Redução de Apatridia* de 1961 das Nações Unidas especificou que os Estados deviam atribuir a sua nacionalidade a uma pessoa que, de outro modo, ficasse apátrida. Este objetivo foi ainda reforçado com a *Convenção sobre a prevenção da*

apatridia relacionada com a sucessão de Estados do Conselho da Europa de 2006. A apatridia é visto, consensualmente, como um mal que devia ser combatido mas, dentro da União Europeia, ainda existem muitas pessoas apátridas, sobretudo na Estónia e na Letónia, por razões históricas (ver van Elsuwege, 2004).

Existem ainda garantias especificamente para crianças na matéria de nacionalidade. O *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos* de 1966 declara que “toda a criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade” (art. 24.º (3)) e na *Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas* de 1989 (ratificada por Portugal a 21 de Setembro de 1990) consta que a criança tem “o direito a adquirir uma nacionalidade” e reforça a responsabilidade dos Estados-Partes “nos casos em que, de outro modo, a criança ficasse apátrida” (art. 7.º). Vê-se então que os mesmos direitos de ter uma nacionalidade e de não ficar apátrida são consagrados explicitamente para crianças, já que constituem o grupo mais vulnerável nesta matéria.

A *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade* (Conselho da Europa, 1997), que visou reconciliar leis e normas internas e internacionais, foi concluída em Estrasburgo a 26 de Novembro de 1997 e ratificada por Portugal pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/ 2000. No total, foi ratificada por 19 Estados, incluindo 11 Estados-membros da União Europeia, e representa a codificação de normas internacionais sobre a nacionalidade e a evolução da noção de soberania e nacionalidade entre os assinantes (Autem *in* Council of Europe, 2000: 20).

Apesar das políticas de nacionalidade serem inerentes à jurisdição dos governos nacionais, como discutimos antes, as legislações são regidas pelas normas estabelecidas na Convenção. A Convenção representa, portanto, a primeira vez que um instrumento internacional define quais são os motivos aceitáveis para a aquisição e perda de nacionalidade, embora não inclua disposições detalhadas sobre condições para a aquisição de nacionalidade. Pereira da Silva comenta sobre a Convenção que “nunca um documento de direito internacional tinha ido tão longe na limitação da soberania dos Estados no que toca à definição dos seus cidadãos” (2004: 87). A autonomia é restringida pela necessidade, exprimida na Convenção, das políticas de nacionalidade não in-

cluírem práticas que conduzam à discriminação. A Convenção visou ainda reforçar a cooperação internacional entre as autoridades responsáveis para a nacionalidade.

Contudo, a Convenção respeita a autonomia dos países assinantes, reconhecendo “que, em matéria de nacionalidade, se deveriam ter em consideração os interesses legítimos dos Estados e dos indivíduos” e estipulando, de acordo com o Artigo 3.º da mesma, que o Estado nacional “determinará quem são os seus nacionais, nos termos do seu direito, interno”, reforçando a primazia do direito interno de cada Estado. A Convenção é a manifestação então de um meio-termo entre a necessidade de restringir o poder dos Estados e o respeito para com a soberania nacional.

A Convenção sobre a nacionalidade reconhece a necessidade de permitir pluricidadania, mas só a requer explicitamente quando uma criança tiver pais de diferentes nacionalidades ou, no caso de casamento, quando as nacionalidades são adquiridas automaticamente. Nesse sentido, reconhece o direito ao respeito pela vida familiar e o princípio da unidade de nacionalidade no seio da mesma família. No caso de aquisição de outra nacionalidade ou de prestação de serviços militares voluntários noutro Estado, a Convenção permite a perda de cidadania *ex lege* ou por iniciativa própria. Quando a renúncia ou a perda de uma nacionalidade não for viável um Estado não deve requerê-la, sobretudo se conduz a apatridia.

A Convenção prevê a facilitação da aquisição de nacionalidade por parte de pessoas que residem num país durante um certo período antes de atingirem os 18 anos. Segundo a Convenção, a naturalização devia ser facilitada também para residentes legais por um período não superior a 10 anos anterior ao pedido, para pessoas casadas com nacionais, filhos de nacionais, filhos de naturalizados, adotados por nacionais, apátridas e refugiados e por “indivíduos que tenham nascido no seu território e aí residam legal e habitualmente”, não especificando um período de residência. Foi a este princípio que o Governo português, como veremos a seguir, tentou adaptar a lei, para todas estas categorias, com exceção dos refugiados.

No tocante aos procedimentos de aquisição de nacionalidade, a Convenção estipula que os pedidos serão processados num prazo razoável e que as decisões relevantes serão fundamentadas por

escrito, com a possibilidade de recurso administrativo ou judicial. Garante ainda a razoabilidade das custas decorrentes de processos de nacionalidade e de recurso administrativo ou judicial. Estas recomendações vão de encontro aos critérios de Niessen (Niessen cit. in Carrera, 2006: 35-36), em baixo referidas, e foram aceites pelo Governo português na nova lei, apesar de que os custos e a burocracia inerentes ao processo de naturalização continuem a ser proibitivos para muitos potenciais requerentes.

Cassuto discute que a nacionalidade já não é uma prerrogativa soberana do estado, tomando em conta que existem várias formas de naturalização *ex lege* ou automática, e que existem normas para a prevenção de apatridia, entre outros, e ainda pela existência da *Convenção Europeia de Nacionalidade* (Cassuto in Council of Europe, 2001: 56). Em todos os documentos e tratados da União Europeia é evidente a primazia do poder dos estados nacionais no tocante à nacionalidade. Os Estados são livres na fixação de quem são os seus nacionais. No entanto, no âmbito europeu, a nacionalidade já não pode ser tratada como uma manifestação de homogeneidade étnico-cultural, e foi sublinhada a necessidade de definir uma cidadania comunitária multicultural (Martiniello, 2000: 344).

No contexto específico europeu, há ainda mais garantias de direitos de nacionalidade, e normas que regulam os regimes nacionais, sobretudo na forma da cidadania europeia, que não limita a aquisição de cidadanias nacionais *ex lege*, mas, no entanto, tem repercussões “de facto” nas leis da nacionalidade nos Estados-membros, sendo que a aquisição da nacionalidade de um Estado-membro implica todo um acervo de direitos associados à cidadania europeia. O princípio de livre circulação é a limitação mais significativa à autonomia dos Estados-membros no que diz respeito a nacionalidade (de Groot, 2004: 15).

Não obstante, todas estas tentativas de assegurar justiça e equidade na legislação de nacionalidade, a lei internacional continua a pressupor que a nacionalidade pode ser fundamento de discriminação (Apap in Carrera, 2006: 30). Dado que a nacionalidade é vista como área da soberania nacional, a coordenação de políticas de nacionalidade é reduzida ao estabelecimento de normas

mínimas na lei internacional (Bauböck, 2008: 4). A literatura aponta para uma certa correlação entre leis de nacionalidade mais liberais e um enquadramento robusto para o combate à discriminação nos países da Europa. Consoante esta teoria, uma lei mais aberta facilita a problematização da discriminação racial (Gehring in Zapata-Barrero, 2009: 103; 112). A ligação das duas políticas é lógica, visto que o combate à discriminação é essencial para todos os cidadãos poderem exercer os seus direitos democráticos. De facto, a introdução da nova lei em Portugal reflete, em parte, o impacto da *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade*, sobretudo quanto ao princípio da não discriminação, mas continua a existir bastante espaço de manobra na área. Daí a diversidade dos requisitos para a aquisição da nacionalidade dentro da União Europeia.

3. O CONCEITO DA CIDADANIA EUROPEIA

A cidadania da União Europeia pode ser vista como precursora da nova tendência para formas de pertença transnacional, como vimos acima. O conceito da cidadania europeia foi introduzido pelos relatórios Adonnino em 1985 (Gunsteren, 2007: 230), embora o potencial já existisse desde a assinatura do *Tratado de Roma*. A cidadania europeia não devia ser vista como representando uma identidade única e homogénea, mas sim uma identidade diversa e multicultural (Klusmeyer, 2000: 10).

A cidadania europeia não foi introduzida explicitamente no Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, que foi assinado em Roma em 1957, mas no ato de estabelecer a construção política na atual União Europeia. O Tratado abriu o caminho para a definição de uma supra-nacionalidade, um percurso que ainda hoje não chegou ao seu fim, e introduziu o direito à livre circulação no território da Comunidade Europeia, que conduz à “porosidade” entre Estados dentro da União Europeia (Sobral, 2007: 147). São muitos os autores que analisam o conceito da supra-nacionalidade ou declaram a época pós-nacional, como examinamos, no contexto específico da União Europeia.

O *Ato Único Europeu* de 1985 devia ter priorizado o direito da livre circulação, mas não o concretizou (Maas, 2005: 8). Foi só nos anos 1991 e 1992 que se iniciou um debate intenso sobre a cidadania europeia. Em 1991, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos emitiu um julgamento em que especificou que o afastamento de um residente de longa duração com ligações familiares no país de acolhimento pode constituir uma violação do Artigo 8.º da *Convenção Europeia de Direitos Humanos* (Groenendijk, 2006: 5). O tratado seguinte, importante na área da cidadania europeia, foi o *Tratado de Maastricht* (Tratado da União Europeia) de 1992, que foi precedido por uma onda de euroceticismo em alguns países, que impediu a discussão em torno dos direitos e deveres da cidadania comunitária. O Tratado declara no Artigo F.1 que: “A União respeitará a identidade nacional dos Estados-membros, cujos sistemas de governo se fundam nos princípios democráticos” e edita o Artigo 8.1 ao Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro.” O *Tratado de Maastricht* deixou o assunto da extensão da cidadania da UE a pessoas não nacionais dos países-membros aberto para o futuro, consagrando os direitos de livre circulação, direitos políticos, o direito a proteção diplomática comum e o direito a petição do Parlamento e apelação à Procuradoria.

Em 1997, o *Tratado de Amesterdão* adicionou dois conjuntos de direitos adicionais associados à cidadania europeia. Foram conferidos aos cidadãos os direitos de aceder aos documentos das instituições da União e de comunicar com aquelas instituições em qualquer uma das – então - onze línguas oficiais.³ Ademais, foram consagrados direitos em relação ao combate ao desemprego, à protecção do meio ambiente, e aos consumidores. O Tratado estipula que a cidadania europeia é complementar e não substitui a cidadania nacional, alterando o art. 8.º do *Tratado de Maastricht*, inserindo no Artigo B o objetivo do “reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos (...) Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União”.

3 As onze línguas oficiais da União Europeia em 1997 eram: alemão, dinamarquês, espanhol, finlandês, francês, grego, inglês, italiano, neerlandês, português e sueco. Desde então foram adicionados: búlgaro, checo, eslovaco, esloveno, estoniano, húngaro, irlandês, letão, lituano, maltês, polaco e romeno.

Na reunião do Conselho da Europa, em Tampere na Finlândia, em Outubro de 1999, declarou-se que residentes de longa dura-

ção nos Estados-membros devem ter o direito de livre circulação, uma decisão que realizou, embora parcialmente, o conceito de cidadania cívica e “*enhanced citizenship*” do Bauböck (1997: 7). Em Março de 2001, a Comissão Europeia apresentou uma proposta para uma diretiva do Conselho da UE que conferia um estatuto especial a residentes de longa duração de países terceiros. A diretiva sobre o estatuto de nacionais de países terceiros que são residentes de longa duração foi adotada pelo Conselho Europeu em Novembro de 2003 (2003/109/EC).⁴

Residentes de longa duração têm, então, direitos uniformes que os aproximam de um cidadão europeu. A extensão dos direitos sociais, económicos e até políticos a residentes de longa duração pode prejudicar o projeto de promoção da naturalização, porque deixa de existir uma necessidade de naturalizar para adquirir direitos. Pode ser discutido, contudo, que valoriza a nacionalidade porque, assim, representa uma verdadeira ligação à nação e não uma simples procura de mais direitos.

O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, de Dezembro de 2004, que ainda não foi ratificado e provavelmente nunca será, define a cidadania da União nos mesmos termos que o *Tratado da Comunidade Europeia*, no Artigo I-10.1: “Possui a cidadania da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo”. Mesmo quando as definições da nacionalidade dos Estados-membros tenham efeitos exclusivos, a União Europeia não pode interferir. De facto, houve uma sucessão de propostas pelo Parlamento e pelo Comité Económico e Social Europeu para desenredar a cidadania da UE da nacionalidade, mas não tiveram sucesso (Kostakopolou, 2009: 5).

O *Tratado de Lisboa* de Dezembro de 2007, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, não altera as disposições dos tratados anteriores no tocante à nacionalidade e à cidadania comunitária, só adiciona alguns direitos ao estatuto de cidadão europeu. O *Tratado de Lisboa* introduz a *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia* (2007/ C 303/ 01) no direito primário europeu. É declarado na Carta que a “*União contribui para a preservação e o desenvolvimento dos valores comuns, no respeito pela diversidade das culturas e tradições dos*

⁴ A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido optaram por não adotar a diretiva.

povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local". A identidade nacional e o poder dos Estados-membros são sempre respeitados e protegidos na legislação europeia. A Carta consagra o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas municipais (arts. 39.º e 40.º). No art. 41.º declara ainda que "todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável" e, nos arts. 43.º e 44.º, que todos têm o direito de apresentar petições à Provedoria de Justiça Europeia e ao Parlamento Europeu. A *Carta de Direitos Fundamentais* reforça todos os direitos que já existiam nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão. O art. 45.º da *Carta de Direitos Fundamentais* declara que: "Pode ser concedida liberdade de circulação e de permanência, de acordo com os Tratados, aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-membro."

Em 2007, foi publicado pelo Parlamento, pela Comissão e pelo Conselho da União Europeia o Programa "Europa para os cidadãos 2007-2013" que visa promover várias ações e medidas mediante subvenções, fomentando o conceito de cidadania europeia ativa – "o envolvimento de cidadãos e organizações da sociedade civil no processo de integração europeia". Isto representa a ideia de desenvolver a cidadania e a identidade europeias. A cidadania é baseada nos valores europeus, na participação e democracia, no diálogo intercultural, no bem-estar da população e no impacto das políticas da UE nas sociedades.

Foi ainda proposta que a residência noutros Estados Membros deve ser tida em conta para os processos de naturalização nacionais. Continua a ser o caso, porém, que a cidadania europeia não é acessível para nacionais de países terceiros, e a melhor maneira de obter todos estes direitos é através da naturalização como cidadão nacional (Favell, 2001: xviii). No entanto, sempre existirão imigrantes que não querem, ou não podem, adquirir a nacionalidade. Conforme as novas tendências na literatura, o melhoramento do estatuto e a consolidação dos direitos dos residentes de longa duração esbarraram a ligação entre os direitos da cidadania e o estatuto de nacional (Kostakopoulou, 2008: 43-44).

Existia a oportunidade de estender a cidadania durante os debates do *Tratado de Amesterdão*, onde se propôs a concessão independente da cidadania europeia a residentes de longa duração, mas acabou por ser recusado e a autoridade para conferir cidadania permaneceu com os Estados-nação da União, que implica que a cidadania da UE é diretamente derivada da cidadania nacional. A potencial extensão da cidadania comunitária aos residentes de longa duração na UE podia ser vista como uma solução para o défice democrático geral em relação a imigrantes permanentes que, na sua maioria, contribuem económica e socialmente para o país de acolhimento. O défice democrático resulta do facto de os imigrantes não terem hipoteticamente assinado o “contrato social” para o funcionamento da democracia, que resulta na “tirania dos cidadãos sobre os estrangeiros” (Perchinig *in* Ô1, 2009). É preciso ter o consentimento dos governados para governar o país, portanto os eleitores não deviam diferir significativamente da população residente (Thomas, 2002: 48).

Os residentes de longa duração são referidos na literatura com a palavra inglesa “*denizen*”, que tem origem na legislação inglesa do início do século XVIII e que designou o intermédio entre cidadão nacional e estrangeiro, um estatuto que podia ser obtido por um estrangeiro com base na sua residência em Inglaterra. Os *Gastarbeiter* das décadas de sessenta e setenta no Noroeste da Europa adquiriram direitos sociais e políticos mas continuavam a ser legalmente excluídos da cidadania (Groenendijk, 2006: 3-4). Na Europa de hoje, os residentes de longa duração são uma forma de *civis sine suffragio* (Ramos, 2004: 565).

As vantagens e direitos que os residentes de longa duração têm na UE levou a que uns autores dissessem que o chamado “cartão azul” – o estatuto europeu de residente de longa duração – já vale mais do que a nacionalidade (Joppke *in* Zapata-Barrero, 2009: 39). De facto, os direitos associados à cidadania cívica e ao estatuto de residente de longa duração reduz a atratividade da cidadania nacional. O resultado, segundo Huddleston, é que a cidadania nacional “*might interest a limited set in the population: immigrants who are politically mobilised, internationally mobile, and aware how insecure residence or nationality discrimination constrain their lives and opportunities*” (Huddleston *in* Zapata-Barrero, 2009: 160). Definitivamente, não faz com que a nacionalidade seja

mais atrativa para nacionais de outros Estados-membros.

Logo, segundo a legislação europeia, a cidadania da União é complementar às cidadanias nacionais. A cidadania europeia, pese embora as tentativas durante os debates que precederam o *Tratado de Maastricht*, continua a ser derivada diretamente da cidadania nacional dos países membros da União Europeia, pelo que ainda não existe, independentemente dos quadros legislativos nacionais. Como tal, não podemos ainda falar de uma cidadania pós-nacional, mesmo que a cidadania europeia represente um passo neste sentido.

Martiniello conclui que não havia hipótese de desenvolver uma cidadania comunitária independente das cidadanias nacionais num futuro imediato (2000: 347-9; 370), e uma década mantém-se a situação (ver Sobral, 2007: 150). De Groot concorda com a conclusão de Martiniello, apesar de reconhecer que a autonomia dos Estados-nações nesta área esteja a enfraquecer: “*We are living in a fascinating age. State autonomy in matters of nationality, in particular within the European Union, is gradually weakening. There is no tendency, however, to abolish the nationalities of the Member States and replace them by European nationality or citizenship*”. (de Groot, 2004: 30).

A Comissão Europeia é obrigada a reflectir sobre a cidadania da União de três em três anos e a comunicar estas reflexões ao Parlamento, Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu (Kostakopolou, 2009: 3). Os órgãos da UE hesitam em regulamentar uma matéria que é vista como função da soberania nacional. Não é muito provável que a UE vá estabelecer um regulamento ou diretiva sobre nacionalidade no futuro (de Groot, 2004: 12). Não obstante, a soberania nacional nesta área é posta em causa pela União Europeia e outras organizações supranacionais. Hoje em dia, existe espaço para uma variedade de valores dentro de um estado (Kojanec *in* Council of Europe, 2000: 43), reconhecendo que a “identidade nacional” não é, nem nunca foi, homogénea. Porém, conceito da cidadania supranacional continua a ser baseado num negócio político entre os Estados-membros (Maas, 2005: 1).

O princípio de que a cidadania da União é complementar e não substitui a cidadania nacional é sustentado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Kostakopoulou, 2009: 4). A

nacionalidade de cada Estado-membro é uma questão da exclusiva competência dos governos nacionais e cabe a cada Estado-membro estabelecer as condições para a aquisição e a perda de nacionalidade. Gunsteren concluiu então que “*European citizenship thus cannot exist on its own, it was grafted onto national citizenship*” (Gunsteren, 2007: 230). O Estado-nação continua a ser a forma dominante de organização social e a determinar a integração e a cidadania (Favell, 200: xix). A cidadania da União é considerada igual à cidadania nacional de cada um dos países membros (Joppke in Zapata-Barrero, 2009: 46), daí a baixa taxa de naturalizações entre os cidadãos de países “segundos”.

Gunsteren discute que a cidadania europeia é uma cidadania sem direitos e deveres (2007: 231). De facto, esta argumentação não parece ser adequada, dado que há bastantes direitos associados à cidadania europeia. Os Tratados da União Europeia conferiram cada vez mais direitos aos cidadãos europeus. Praticamente, asseguram aos cidadãos o direito de viver, trabalhar, estudar e viajar em qualquer outro país da União Europeia, embora com algumas restrições temporárias para os cidadãos dos novos países membros. A “generosidade” do *Tratado de Maastricht* não se estendeu, porém, aos residentes de longa duração de países terceiros. Contudo, os deveres dos cidadãos europeus não constam explicitamente nos Tratados. A União Europeia vê a cidadania como um conceito dinâmico, que está sempre em processo de evolução, e que deve representar um conjunto de direitos e deveres. O conceito da cidadania europeia continua a evoluir e o projeto europeu é visto cada vez mais como um projeto de construção de uma comunidade de cidadãos (Vink, 2007: 247).

Os direitos políticos dos cidadãos da União Europeia encontram-se consagrados na *Constituição Portuguesa* no Artigo 15.º: “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”. O conceito comunitário de cidadania é fundamental em relação à aquisição da nacionalidade portuguesa, sendo que os direitos da cidadania europeia, como veremos mais adiante, são um dos motivos principais para a aquisição de cidadania portuguesa.

CAPÍTULO 2

A EVOLUÇÃO DO QUADRO JURÍDICO PARA A AQUISIÇÃO DE NACIONALIDADE EM PORTUGAL

1. A CRIAÇÃO DE UMA CIDADANIA PORTUGUESA

As Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603 quando reinava Filipe II pela primeira vez, definiam quem podia ser classificado como natural do Reino de Portugal, “*para effeito de gozarem dos privilégios, graças, mercês e liberdades concedidos aos naturaes*”. Só foram revogadas com o *Código Civil* de 1867. As pessoas que não nasceram no Reino eram consideradas naturais se residissem no Reino e se casassem com portuguesas, tendo os seus domicílios e bens no Reino. Se o pai era estrangeiro, o filho apenas era considerado português caso o pai já vivesse há dez anos em Portugal e tivesse o seu domicílio e bens aqui, enquanto que os filhos de pai português eram considerados portugueses.

Segundo Sobral, o desenvolvimento da cidadania nacional é “uma história de inclusão e de exclusões”. O conceito europeu de cidadão data das Revoluções Francesa e Americana, embora com várias exclusões (e.g. escravos, mulheres, pobres, etc), que foram sendo removidas ao longo do tempo (Sobral, 2007: 138-9). No entanto, o princípio da cidadania seria adotado em Portugal só na década de 1820. Naquela época, os portugueses habitantes das colónias também eram considerados membros da nação e sujeitos às mesmas leis (Ramos, 2004: 564). A primeira Constituição do Reino de Portugal em 1822 estipulou que “*todos os portugueses são cidadãos*”, associando explicitamente a nacionalidade à cidadania. O plano dos liberais daquela época era transformar todos os vassallos do rei em cidadãos (Ramos, 2004: 549). Existia ainda a possibilidade de naturalização discricionária.

O conceito de exclusão - ligado à cidadania e manifestado no acesso restringido ao voto - perpetuou na época da construção da República Portuguesa, justificado pela ideia de que só os educados

podiam votar. O voto nas eleições municipais era visto como “uma forma júnior de cidadania” (Ramos, 2004: 551) para os portugueses que não tinham capacidade de votar nas eleições nacionais, tal como é atualmente o exercício do voto nas eleições municipais para determinados grupos de imigrantes. Na década de 1820, membros das ordens religiosas, mendigos, criados e analfabetos não tinham o direito de votar. Em 1852, os “libertos” - os escravos libertados - foram privados do sufrágio (Ramos, 2004: 550-2). Este direito foi-lhes negado por causa de uma presumida incapacidade de tomar a decisão e sentir a responsabilidade do sufrágio, dividindo a população entre cidadãos ativos e passivos: “*Com efeito, a cidadania tal como tinha sido concebida no âmbito do projeto cívico liberal, longe de proporcionar um princípio de inclusão e integração, introduziu uma hierarquia na vida pública, separando entre os portugueses que tinham o direito de exercer o poder político e os portugueses confinados a um estatuto de passividade.*” (Ramos, 2004: 554-5).

Existia, pois, neste período uma situação paradoxal na qual era mais fácil ter acesso à cidadania, mas a cidadania traduzia menos direitos.

Com o crescimento do nacionalismo em Portugal durante o século XIX, a noção de identidade nacional “à volta do culto da pátria” (Ramos, 2004: 560) tornou-se cada vez mais expressiva. A naturalização de então estava prevista na lei de 1859 para pessoas de idade superior a 25 anos, com meios de subsistência, e que tinham vivido em Portugal durante mais do que 2 anos (Oliveira e Inácio, 1999: 25). O Título II do *Código Civil* de 1867 estipulou que, para adquirir a cidadania portuguesa, era preciso ser maior, ter meios de subsistência e um período de residência de um ano. O Artigo 20.º deste mesmo Código diz que “o governo pode dispensar todo ou parte do tempo de residência ao estrangeiro casado com mulher portuguesa” ou a alguém que tenha prestado serviço ao Estado. O princípio de *ius soli* foi consagrado neste Código Civil (Pires e Pinho, 2009: 130), dando luz a uma longa tradição de conferir a cidadania a pessoas nascidas no território.

A Reforma do *Código Civil* de Dezembro de 1930 alterou as disposições para a naturalização, estendendo o tempo de residência a 3 anos, e exigindo que os naturalizandos fossem “livres de qualquer responsabilidade penal” (o precursor do atual requisito de registo criminal), e que tivessem cumprido o serviço militar no seu país.

Na política de cidadania da nova República - reconhecendo o estatuto de Portugal com poder colonial em vastas áreas de território -, os habitantes das colónias eram identificados como “cidadãos” ou “indígenas”, correspondendo a essas categorias de cidadãos direitos diferentes. Foi declarado, ainda em 1957, por Marcello Caetano, que os indígenas eram súbditos portugueses, mas não membros da nação (Ramos, 2004: 564). Antes de 1959, todos os nascidos em Portugal adquiririam a cidadania nacional (Ramos e Gomes, 2007: 173). A Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1959, introduziu um sistema misto com a prevalência do *ius soli*. Todos os nascidos em Portugal, salvo os indivíduos com pais estrangeiros representantes de outros Estados, eram portugueses. As mulheres que se casavam com estrangeiros perdiam a nacionalidade portuguesa. Pela primeira vez, as condições para a naturalização discricionária eram, entre outras, conhecimento da língua portuguesa, idoneidade moral e social. Só em 1974 era adotado o sufrágio universal para homens e mulheres, sem restrições (Ramos, 2004: 547), conferindo os mesmos direitos de voto a todos os cidadãos.

Se a cidadania portuguesa consiste num conjunto de direitos e deveres, é difícil ver a diferença constitucional entre o estatuto de nacional e de estrangeiro, sendo que o Artigo 15.º da Constituição assegura que “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”. Porém, esta estipulação encontra-se qualificada no próximo ponto do mesmo artigo, que estabelece que os estrangeiros são excluídos do “exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e (d)os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses”. A formulação torna-se então um pouco ambígua.

Em Portugal, a definição duma cidadania étnica foi condicionada pelas interações com as ex-colónias. No entanto, os critérios de parentesco e de território servem como base para a definição da identidade nacional portuguesa, segundo inquéritos feitos junto de cidadãos portugueses (Sobral, 2007: 146). Como comentou António Vitorino em relação à política de nacionalidade portuguesa: “Definir quem é e quem pode ser português é um tema fundamental para a definição da identidade de uma nação e de um país. Noutros casos esta é uma discussão particularmente difícil e

até traumática, por razões históricas, culturais ou mesmo religiosas. Felizmente, entre nós este foi um debate sereno onde se privilegiou a busca de vias de aproximação em vez de se apostar na confrontação estéril ou meramente ideológica.” (Vitorino, 2006).

António Vitorino (2006) disse ainda que a identidade nacional de Portugal é baseada nos valores do humanismo, da tolerância e da igualdade de oportunidades.

Apesar dos intercâmbios culturais decorrentes das atividades coloniais, Portugal tem sido visto como um Estado-nação por excelência, dado que havia uma relativa homogeneidade quanto à língua, religião e cultura nos séculos anteriores ao século XXI. Daí a persistência e a relevância da identidade nacional, pese embora a crescente globalização do país ao longo dos séculos XIX e XX. A criação e o reforço do Estado-Nação constituíram um projeto liberal, que fomentou o nacionalismo e o conceito da cidadania nacional com traços culturais. O projeto liberal da construção da cidadania não aceitava a ideia de que os residentes de Portugal não eram sempre homogêneos (Ramos, 2004: 548).

2. A NACIONALIDADE E A INDEPENDÊNCIA DAS COLÓNIAS

A revolução do 25 de Abril pôs fim ao império português em África e à ditadura na península, e conduziu à emergência de cinco novos países - Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. A Lei n.º 308-A/ 75 de 24 de Junho constituiu uma resposta ao processo de descolonização das antigas colónias portuguesas em África e à criação de cinco novas nacionalidades, alterando a Lei de 1959 e reconhecendo a nova realidade política pós-revolução. A lógica da Lei de 1975 foi a de uma resposta ao medo da crise nas antigas colónias e de guerra civil em Angola, que resultou numa política que favoreceu a “imigração branca” (dos “retornados”) e restringiu a imigração de africanos (Pires e Pinho, 2009: 131). A lei visou conceder ou possibilitar a manutenção da nacionalidade portuguesa para pessoas que tinham uma “especial relação de conexão com Portugal”. Além disso, o objetivo foi facilitar a aquisição de nacionalidade portuguesa

por “inequívoca manifestação de vontade”. Conduziu à perda *ex lege* da cidadania por milhares de pessoas e ainda hoje continua a ter impacto na vida de muitas pessoas que permaneceram sem cidadania (algumas sem o saberem), apesar de viverem há décadas ou até terem nascido em Portugal (Oliveira e Inácio, 1999: 10).

Para pessoas que tinham nacionalidade portuguesa antes da Revolução e que residiam nos novos países independentes, era possível conservar a nacionalidade: se tinham nascido em Portugal ou nascido nas colónias antes da independência; se tinham sido nacionalizados; se tinham um pai ou uma mãe nascido em Portugal ou nas colónias antes da independência; se tinham nascido no antigo Estado da Índia e declarado a intenção de conservar a nacionalidade; ou se era uma mulher casada com um português. Também os descendentes até ao terceiro grau das pessoas acima referidas podiam conservar a nacionalidade, a não ser que declarassem que não queriam ser portugueses. Conservavam ainda a nacionalidade os nascidos nas colónias mas domiciliados em Portugal há mais de cinco anos à data do 25 de Abril de 1974 e as mulheres e filhos dessas pessoas. As pessoas domiciliadas nos novos países independentes que não foram mencionados na lei perderam a nacionalidade portuguesa, salvo em casos especiais adjudicados pelo Conselho de Ministros. O estatuto dos cidadãos dos Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) foi comparável com o estatuto dos sujeitos britânicos nascidos nas colónias britânicas mas sem uma ligação “ancestral” à Grã-Bretanha (ver: Kostakopoulou, 2008: 157).

3. A CIDADANIA NA CPLP

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) tem uma população superior a 240 milhões e constitui uma “comunidade imaginada” com base linguística (Marques *et al.*, in Ritaine, 2005: 150). A CPLP promove uma melhor comunicação e articulação entre Portugal e os países de origem de cerca de 47% dos imigrantes em situação regular em Portugal, em 2009 (SEF, 2010)⁵,

5 O número de imigrantes em Portugal oriundos do Brasil (116.220), Cabo Verde (48.845), Angola (26.557) e Guiné-Bissau (22.945) registados no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em 2009 somaram 47% de um total de estrangeiros residentes com situação regular de 454.191 (SEF, 2010). As comunidades dos outros países da CPLP em Portugal - Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste - são numericamente menos significativos.

facilitando os trâmites necessários com as embaixadas e os consulados. A cidadania na Comunidade de Países de Língua Portuguesa não é propriamente uma cidadania na prática, trata-se de uma aspiração por vezes partilhada pelos chefes de Estado: *“Facilitar a circulação das pessoas no espaço da CPLP como forma de reforçar os laços de solidariedade e fraternidade entre todos os Povos que têm a língua portuguesa como um dos fundamentos da sua identidade tem sido um dos objetivos da Comunidade desde a sua fundação”* (CPLP, 2006: 92).

Em 1971, Portugal e Brasil assinaram o Tratado Luso-Brasileiro sobre a Igualdade de Direitos e Deveres, que conferiu o voto local e o direito de ocupar algumas funções públicas aos brasileiros em Portugal, bem como aos portugueses no Brasil. A ideia de uma comunidade de países lusófonos foi proposta pela primeira vez em 1983, menos de uma década após a descolonização. Já na Constituição da República Portuguesa, decretada em 1976, o Art. 15.º alínea 3 confere direitos especiais a cidadãos de países lusófonos residentes em Portugal, em condições de reciprocidade: *“Aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática”*. É notável aqui a distinção feita entre “cidadãos dos países de língua portuguesa” e “estrangeiros”. Em 2001, a revisão constitucional alterou esta disposição, substituindo-a com: *“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, serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática”*. É, mais uma vez, de notar em ambos os casos, a distinção feita entre “cidadãos dos países de língua portuguesa” e “estrangeiros”.

Em 1989, o então primeiro-ministro, Aníbal Cavaco Silva, propôs uma estratégia concreta e, no entretanto, a adesão de Portugal à então Comunidade Europeia tornou a proposta de uma Comunidade de países lusófonos mais atrativa para os países não-europeus (Santos, 2003: 70).

No mesmo ano, teve lugar a primeira cimeira dos chefes de estado de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, em São Luís do Maranhão, no Brasil.

Foi só quatro anos depois que o embaixador brasileiro em Portugal apresentou uma proposta para a CPLP, cuja formalização falhou em duas reuniões durante 1994. A CPLP foi formalmente constituída em 1996, dez anos depois da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. O conceito de um estatuto de cidadania da CPLP não foi mencionado na primeira reunião, sendo que os participantes focaram-se na questão da língua comum (Santos, 2003: 72).

Houve várias tentativas de criar o estatuto do cidadão da CPLP e/ ou uma cidadania que se fundamentasse numa língua comum e que contemplasse a livre circulação e fixação de pessoas, direitos sociais e direitos políticos (Fonseca, 2006). O primeiro secretário-geral da CPLP, o angolano Marcelino Moco, propôs o abandono de vistos, a livre circulação e um passaporte comum para todos os países-membros. A facilitação de circulação no espaço da CPLP sempre foi uma prioridade.

Cabo Verde adoptou unilateralmente uma lei, já em 1997 (Lei n.º 36/V/97103), que confere muitos direitos aos cidadãos da CPLP, incluindo a concessão de cidadania cabo-verdiana de origem aos filhos de pai ou mãe lusófono nascidos em Cabo Verde (Artigo 4.º). Com esta lei, incorporou o Estatuto de Cidadão Lusófono, conferindo direitos cívicos ao nível autárquico (CPLP, 2006: 92). Entretanto, Portugal continuou a celebrar acordos bilaterais com os países-membros. De facto, a atuação de Portugal dentro da estrutura da CPLP sempre foi restringida pelo medo de acusações de neo-colonialismo (Santos, 2003: 67). O *Acordo de Porto Seguro de 2000*, entre Brasil e Portugal, conferiu alguns direitos de cidadania aos brasileiros, seguindo o princípio de reciprocidade, e previu a isenção de vistos para estadias de até 90 dias e a igualdade de direitos políticos.

Durante a III Conferência de Chefes de Estado e de Governo em Maputo, a 16 de Julho de 2000, uma resolução foi assinada sobre a circulação e a equiparação de direitos políticos e sociais. Foi ainda criado o Grupo de Trabalho Alargado sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço CPLP. Este Grupo de Trabalho elaborou cinco acordos que foram assinados na Cimeira de Brasília

em 2002, incluindo o Acordo sobre Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e Saída para o Atendimento dos Cidadãos da CPLP.⁶ O Acordo conduziu ao estabelecimento destes balcões, com uma forte importância simbólica para os cidadãos da Comunidade.

Em 2006, em Bissau, foi assinada a Resolução sobre a cidadania e a circulação de pessoas, para convocar novamente o Grupo de Trabalho Alargado para discutir a criação de um Estatuto do Cidadão da CPLP. A VII Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP teve lugar em Julho de 2008, em Lisboa, e foi assinado o *Acordo de Proteção Consular da CPLP*, em matéria de cidadania e circulação. O primeiro-ministro português, José Sócrates, enfatizou a proposta de adoção da convenção do estatuto do cidadão lusófono e referiu que “vamos propor o reconhecimento de direitos de cidadania” (Neves, 2008). Teve lugar uma sessão da Assembleia Parlamentar da CPLP em Abril de 2009, em São Tomé e Príncipe, e, no mês a seguir, realizou-se em Lisboa um Colóquio sobre a Cidadania na CPLP. A VIII Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP teve lugar em Luanda, em Julho de 2010. Mais uma vez, como o início da Comunidade, o foco foi sobretudo na promoção da língua portuguesa, bem como a solidariedade entre os países-membros e a eventual adesão da Guiné Equatorial à Comunidade. A questão da cidadania da CPLP foi notavelmente ausente da *Declaração de Luanda*. O presidente da Angola, José Eduardo dos Santos, foi eleito presidente da Conferência para o período de 2010-2012.

A criação de um estatuto de cidadão lusófono pode chocar com os princípios da própria CPLP, sendo dois deles, segundo a *Declaração Constitutiva da CPLP*: “Não-ingerência nos assuntos internos de cada Estado” e “Respeito pela sua identidade nacional”, princípios que são análogos aos princípios

da primazia do Estado-nação no quadro legislativo europeu. A cidadania da CPLP e “um estatuto derivado ou de segundo grau” (Silva, 2004: 69). Foi referida também como um estatuto de “quasi-citoyen” (Marques *et al.*, in Ritaine, 2005: 153). Os cidadãos da CPLP têm então uma garantia constitucional dos seus direitos, elevando-os por cima dos outros residentes não comunitários. Na prática, porém, a cidadania da CPLP não traz

⁶ Os outros quatro acordos foram: O *Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico*; o *Acordo sobre Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas*; o *Acordo para o Estabelecimento de Requisitos Comuns Máximos para a Instrução de Processos de Vistos de Curta Duração*; e o *Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos devidos à Emissão de Autorizações de Residência para os cidadãos da CPLP*.

conseguiu grandes benefícios e não há evidência para apoiar a hipótese que a posse da cidadania lusófona torne redundante a naturalização em Portugal. No futuro, é pouco provável que a cidadania da CPLP venha a desenvolver-se numa cidadania mais substantiva, sobretudo pela importância maior dada à União Europeia (UE) no âmbito político.

No que diz respeito a Portugal, existe um conflito entre os direitos de circulação trans-fronteiriça da CPLP e da UE, e especialmente os direitos no âmbito do *Acordo de Schengen*. O sítio da Internet da CPLP refere que há dificuldades em conceder direitos políticos, económicos e sociais, sobretudo porque cada um dos membros encontra-se integrado noutro sistema regional ou sub-regional. Na ausência de outros desenvolvimentos mais significativos, no âmbito geopolítico da CPLP, a concessão de mais direitos de cidadania continua a ser difícil de justificar e gerir, e corre o risco de ser discriminatória face aos outros imigrantes (embora a legislação já faça uma distinção significativa e análoga entre imigrantes da UE e de países terceiros).

No seu estudo de 2004, Pereira da Silva propôs alternativas na lei de nacionalidade que “privilegiem os laços de amizade e de cooperação com os países de língua portuguesa” (2004: 24). Nos princípios da implementação da nova lei de 2006, a discriminação contra imigrantes não lusófonos foi dispensada, mas os cidadãos da CPLP não perderam nada, na medida em que os direitos que eles já tinham foram simplesmente concedidos também aos outros estrangeiros.

Devido à história portuguesa, a interação de portugueses com imigrantes lusófonos já está a ser experimentada há muito tempo. O desafio é, de facto, contextualizar os imigrantes não lusófonos num contexto de cidadania lusófona (Ritaine, 2005: 15). A imigração sobretudo do Leste da Europa, ou seja, de países onde o português não é língua oficial, representa um novo contexto para o acolhimento de imigrantes, que não foi esperado e que quebra com o discurso “universalista-Luso-tropicalista” (Machado *in* Ritaine, 2005: 109; 132). Segundo a debatível teoria de Luso-tropicalismo, os portugueses tinham uma capacidade especial de se misturar harmoniosamente com os povos tropicais nas suas colónias.⁷ Os últimos anos do século XX trouxeram uma nova realidade ao discurso de imi-

⁷ A teoria de “Luso-tropicalismo” foi desenvolvida pelo autor Gilbert Freire em *O Mundo que o Português criou* (1937).

gração e de integração com a chegada de imigrantes oriundos de países fora do antigo império. Em 2007, Sobral concluiu então que “não há fundamentos suficientemente sólidos para que se possa falar na existência de uma ‘cidadania lusófona’” (Sobral, 2007: 155). Sendo assim, já não é possível ver o conceito da cidadania lusófona como potencial resolução para a integração dos imigrantes no sentido de conceder direitos sociais e políticos e vista a natureza discriminatória de medidas neste sentido. Uma ligação mais estreita entre a nacionalidade portuguesa e a cidadania lusófona não é aconselhável.

Continuará a ser preciso acompanhar os desenvolvimentos no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) para ter em conta as exigências da cooperação internacional com os parceiros lusófonos. Neste momento, é claro que a CPLP não tem consequências em termos da política de nacionalidade, mas esta situação pode ser alterada, sempre na ótica de não discriminar em relação a um grupo de requerentes da nacionalidade.

4. A EVOLUÇÃO DAS LEIS DA NACIONALIDADE, 1981-2006

A partir de 1976, com a introdução da nova Constituição, surge um conflito entre a Lei de 1959 e a própria Constituição (Piçarra e Gil, 2009: 8) que conduziu à definição da Lei n.º 37/81 de 3 Outubro de 1981 e à revogação da Lei n.º 2098 de 29 de Julho de 1959. No âmbito da Lei n.º 37/81, eram portugueses filhos de estrangeiros que residiam em Portugal durante, pelo menos, seis anos. No momento em que um pai estrangeiro adquiria a nacionalidade, os seus filhos menores ou incapazes poderiam também adquirir a nacionalidade *por efeito da vontade*. Isto significava que os filhos tinham de fazer uma declaração de que queriam ser portugueses. Os adotados plenamente por cidadãos portugueses também adquiriam a nacionalidade. A Lei de 1981 representou o reconhecimento de Portugal enquanto país de emigração (Piçarra e Gil, 2009: 8), não contemplando - apesar da experiência de imigração em massa durante a década de 1970 - o direito à nacionalidade portuguesa para imigrantes, pese embora a existência de disposições para a naturalização.

Nesta Lei, a aquisição da nacionalidade por naturalização definia-se a partir dos seguintes requisitos: residência durante seis anos em Portugal; conhecimento da língua portuguesa; idoneidade moral e civil; e capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência. Os requisitos que não constam na atual Lei de 2006 são os dois últimos - idoneidade e meios de subsistência. A abolição do requisito de meios de subsistência vai de encontro às tendências da política europeia, uma vez que a ligação entre os direitos dos cidadãos europeus em outros Estados-membros e o estatuto de ser economicamente ativo foi removido com o *Tratado de Maastricht* (1992) (Kostakopoulou, 2008: 38), e portanto, é muito positiva.

Por sua vez, a nova Lei adicionou mais um requisito relativamente à Lei de 1981 - o de não ter sido condenado com pena de prisão igual ou superior a três anos. Na Lei de 1981 constava apenas a prática de crime punível com pena maior como fundamento de oposição à aquisição de nacionalidade, mas não funcionava como requisito explícito. Também a naturalização era, à luz da Lei de 1981, concedida pelo Ministro da Administração Interna e não pelo Ministro da Justiça, como é hoje o caso. O tribunal competente na matéria de contencioso da nacionalidade era o Tribunal da Relação de Lisboa, enquanto que hoje, e de acordo com a nova Lei, são os tribunais administrativos e fiscais.

Já na década de 1980, o movimento associativo de imigrantes começou a reclamar uma lei mais inclusiva (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2476). Portugal aderiu à *Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen* em Junho de 1985, abrindo as fronteiras para cidadãos europeus comunitários. A assinatura da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre Macau*, em 26 de Março de 1987, que regulamentou a transfêrencia de Macau do Governo Português para o Governo Chinês, teve ainda o seu impacto na subida de aquisições de nacionalidade portuguesa por parte de chineses, como veremos no capítulo 4.

Em Dezembro de 1988 é revogado o Decreto-Lei n.º 308-A/75 de 24 de Junho. Em 1994, ainda dois anos antes da criação oficial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, como foi analisada na última secção, a Lei n.º 25/94 alterou a Lei de 1981, estendendo o requisito de resi-

dência para a naturalização, bem como para a atribuição de nacionalidade originária a filhos, por um período de dez anos para cidadãos de países não-lusófonos, mantendo o requisito, contudo, para cidadãos de países de língua portuguesa, ou seja, o de residir em Portugal por um período mínimo de seis anos.⁸ O período mínimo da residência para imigrantes não-lusófonos era um dos maiores na Europa Ocidental.

Assim, reconhecendo a relação histórica de Portugal com os países da CPLP, os cidadãos de países de língua portuguesa foram privilegiados no acesso da nacionalidade, numa manifestação de “*co-ethnic immigration preference*” (Bauböck, 2006: 18). É uma mostra de que a “política de cidadania de um Estado nunca está desligada da sua política de imigração” (Silva, 2004: 113). Esta preferência de imigração foi abolida com a nova lei, promovendo a equiparação de imigrantes de todas as nacionalidades face à Lei de Nacionalidade, como será descrito no próximo capítulo.

Foi só com a entrada em vigor desta Lei de 1994 que foi introduzida a regra que estipulava que para a atribuição da nacionalidade portuguesa a um filho, pelo menos um dos pais tinha de ter residência regular, nomeadamente, uma autorização de residência e não simplesmente a residência em si. É difícil justificar esta medida, sendo que representa a penalização dos filhos pelo estatuto dos pais. Adicionalmente, no que respeita aos casamentos entre nacionais e não-nacionais, se antes de 1994 a naturalização era imediata no momento de casamento; a partir de 1994 passou a ser exigido que o casamento tenha uma duração de pelo menos três anos. Neste sentido, a lei de 2006 pode ser vista como menos aberta do que o regime em vigor antes de 1994. A lei de 1994 foi introduzida num contexto europeu em que a Itália e a Grécia também estavam a restringir o acesso à sua cidadania.

Adicionalmente, a lei de 1994 trouxe alterações nos requisitos para a aquisição de nacionalidade, entre eles: o requisito adicional da “existência de uma ligação efetiva à comunidade nacional”, e é especificado que a prática de crime punível com pena de prisão superior a três anos constitui fundamento para oposição à aquisição de nacionalidade por efeito de vontade ou por adoção. A “ligação efetiva” à comuni-

⁸ No mesmo ano, o Governo do Brasil aprovou a dupla cidadania para cidadãos brasileiros (ver Padilla, 2006).

dade nacional era examinada pelo Ministro da Administração Interna, tendo em conta a língua e conhecimento sobre Portugal, afinidade com os valores, duração de residência, emprego, escolarização, relações familiares, participação em associações ou clubes desportivos e propriedades em Portugal, entre outros, pelo que era muito discricionário (Waldrauch, 2006: 50; Piçarra e Gil, 2009: 19).

Dez anos depois, a Lei Orgânica n.º 1/2004 introduziu duas mudanças significativas e específicas quanto à re aquisição da nacionalidade. O Artigo 15.º da *Constituição Portuguesa* confere direitos iguais a todos os residentes do território nacional: “Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”. Em relação a direitos de trabalho, o Artigo 59º estabelece que todos os trabalhadores gozam de direitos económicos, sem distinção em função de “idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas”. Existem quatro conjuntos de exceções ao princípio constitucional de equiparação garantido aos portugueses, cidadãos estrangeiros e apátridas: direitos políticos, a ocupação de cargos públicos que não sejam predominantemente técnicos e os outros direitos reservados para os cidadãos portugueses pela *Constituição* e pela lei. Foi discutido que o princípio constitucional de equiparação é de facto posto em causa de diversas formas para os estrangeiros na própria constituição (Silva, 2004: 25-7). No entanto, no caso específico do Brasil, o estatuto de igualdade permite aos imigrantes brasileiros votar e candidatar-se nas eleições autárquicas em Portugal, um direito que deve ser estendido a todos os residentes (Padilla, 2006), assim como a imigrantes de outros países que sejam abrangidos por acordos de reciprocidade em termos de direitos políticos.⁹

⁹ Em 2005, 28.387 brasileiros estavam registados para votar nas autárquicas (Padilla, 2006).

CAPÍTULO 3

A LEI DE NACIONALIDADE DE 2006

A nova Lei de Nacionalidade - Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril - foi aprovada pela Assembleia da República sem votos contra, e entrou em vigor com o Decreto-Lei n.º 237-A/2006 de 14 de Dezembro. O novo Regulamento da Nacionalidade Portuguesa foi aprovado por quatro quintos dos deputados da Assembleia da República. Com o novo regime, o Governo “quer para Portugal uma Lei da Nacionalidade mais justa, mais humana e que contribua para uma sociedade mais coesa”. A lei foi apresentada como a lei de nacionalidade mais liberal da União Europeia (*Diário da Assembleia da República*, 14-10-2005: 2460), e políticos de vários partidos referiram as tradições humanista e universalista de Portugal (*Diário da Assembleia da República*, 17.02.2006: 4314; 4324).

Nesta lei, foi reforçado o princípio de *ius soli* para os nascidos no território português, filhos ou netos de imigrantes, facilitando o acesso de naturais de Portugal à nacionalidade portuguesa. O direito à nacionalidade de origem é atribuído aos nascidos em Portugal, desde que, pelo menos, um dos progenitores também tenha nascido no território nacional ou pelo menos um dos progenitores resida em Portugal legalmente há mais de cinco anos antes do nascimento do filho, com qualquer tipo de título.

Ademais, a lei de 2006 estabelece o direito à nacionalidade portuguesa a pessoas nascidas em Portugal, filhos de “não-nacionais” sem autorização, que também nasceram no território nacional, o chamado princípio de “*ius soli* duplo”, como também acontece em Espanha e França. O “*ius soli* duplo” é reconhecido no Código Civil francês e na legislação espanhola (de Groot *in* Council of Europe, 2001: 80), e foi ainda uma característica central nas reformas da lei da nacionalidade alemã em 1999 (von Münch, 2007: 215). A partir da década de 1980 muitos estados europeus começaram a pensar que não podiam tolerar geração após geração de não-cidadãos, um fenómeno que cria uma subclasse distinta de não-cidadãos incompatível com a democracia e a coesão social

(Hansen e Weil, 2001: 13; Klusmeyer e Aleinikoff, 2001: 4). O resultado prático desta estipulação é que a condição de irregularidade já não tem que ser herdada a partir da terceira geração – e, como veremos a seguir, há ainda outra estipulação para a segunda geração com pais em situação irregular poder ter acesso à cidadania. Ora, fica claro que, seria melhor nunca penalizar os filhos de pais irregulares em termos de acesso à nacionalidade portuguesa, pelo que se recomenda atribuir a nacionalidade a todos os nascidos em Portugal com pelo menos um pai residente, independentemente da posse ou não de autorização. Isto é o que acontece nos EUA, por exemplo, apesar de existir naquele país um debate em torno aos chamados “*anchor babies*”: um conceito que visa designar o efeito chamada de existir esta possibilidade dos pais com residência irregular conseguirem a nacionalidade americana para os seus filhos.

A discricionariedade nos procedimentos de naturalização foi limitada, dado que foi reconhecido um direito subjetivo à naturalização. Filhos de estrangeiros – a “segunda geração de irregulares” - nascidos em Portugal, mesmo estando numa situação irregular, podem adquirir a nacionalidade desde que tenham residido habitualmente em Portugal durante os 10 anos anteriores. Na Lei da Cidadania do Canadá, por exemplo, quando se calcula a residência para os efeitos da naturalização, “*for every day during which the person was resident in Canada before his lawful admission to Canada for permanent residence the person shall be deemed to have accumulated one-half of a day of residence*” (Parte I (1) (c) (i)). A possibilidade de naturalizar-se depois de 10 anos de residência irregular corresponde a este princípio, porque, seguindo a lógica canadiana, isto seria o equivalente de 5 anos de residência regular, ou seja, menos do que o requisito de residência regular para a aquisição da nacionalidade por naturalização. Passou a ser o Ministério da Justiça que tem a competência para a atribuição da nacionalidade. A permanência legal em Portugal pode ser comprovada através de qualquer autorização válida, com exceção de um visto de curta duração, e não só através de Autorizações de Residência como anteriormente.

O processo e os respetivos procedimentos foram simplificados e desburocratizados, com o objetivo de prevenir que o excesso de burocracia seja “amigo da imigração clandestina” (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2462). Antes da nova lei, foi colocada a questão se a de-

mora nos processos terá sido “uma estratégia burocrática de desmotivar os estrangeiros na aquisição de nacionalidade portuguesa” (Oliveira e Inácio, 1999: 12). De acordo com este avanço, os requerentes são vistos mais como utentes de um serviço, que merecem um bom nível de serviço. Neste sentido, houve ainda melhoramentos nos tempos de espera, como veremos no capítulo 4.

Um dos objetivos da nova lei foi de adaptar o quadro legislativo à Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, analisada em cima, especificamente quanto ao Art. 5.º (1), que proíbe a discriminação em relação à origem nacional, e o Art. 6.º (3) que prevê a aquisição de cidadania pelos que nasceram e residem legalmente no território. O critério de meios de subsistência foi eliminado por causa da interpretação do Artigo 13.º (2) da Constituição que proíbe a discriminação por situação económica (*Constituição Portuguesa*). A proposta de lei foi apresentada pelo Governo como uma resposta às transformações demográficas em Portugal, visando proporcionar um equilíbrio na política de nacionalidade que estava ausente antes da entrada em vigor da nova lei. Foi neste sentido que a lei foi descrita na Assembleia da República, e não como resposta às lógicas securitárias (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2457). A implementação do novo regime foi uma decisão pragmática e, ao mesmo tempo, representou uma visão a longo prazo; para dois investigadores, significou “*the recognition of the incompatibility between democratic norms and values and the restrictions on access to nationality, as well as the recognition of the negative effects of those restrictions on national and social cohesiveness*” (Pires e Pinho, 2009: 133).

A análise das provisões para *ius sanguinis*, ou a herança de nacionalidade portuguesa de um ou dois pais portugueses, fica fora do âmbito deste estudo, que foca a atribuição ou aquisição de nacionalidade portuguesa por imigrantes ou filhos de imigrantes. O *ius sanguinis* inclui as disposições da nova lei para a naturalização de pessoas com um ascendente do segundo grau da linha reta de nacionalidade portuguesa.

1. *IUS SOLI*

O Governo que introduziu a nova lei viu o *ius soli* como tradição portuguesa interrompida em 1981 (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2457). De acordo com o texto da lei: “*De entre essas alterações destaca-se, pela relevância que assume, o reforço do princípio do ius soli, o que constitui a concretização do objetivo (...) do reconhecimento de um estatuto de cidadania a quem tem fortes laços com Portugal*” (Decreto-Lei n.º 237-A/2006). No âmbito do novo Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, existem cinco principais maneiras de obter a cidadania nacional: (1) a atribuição por efeito da lei; (2) a atribuição por efeito da vontade; (3) a aquisição por efeito da vontade; (4) a aquisição por efeito da adoção plena; e (5) a aquisição por efeito da naturalização. Cada uma delas, salvo a adoção, pode implicar a concessão da nacionalidade portuguesa a um imigrante ou a um filho de imigrante. É preciso sublinhar, no entanto, que não existe no âmbito da atual lei em Portugal, um direito a nacionalidade através do *ius soli* puro independentemente de outros critérios. O Ministro da Presidência enfatizou que não podia haver *ius soli* automático e puro, porque representaria “um convite à imigração clandestina” e quis prevenir um efeito de chamada. Acrescentou que esta possibilidade geralmente não existia nos países da UE e que Portugal tinha responsabilidades para gerir uma fronteira da UE (Ministério da Presidência, 18.10.2005). Não obstante, o Governo foi criticado pelo partido Bloco de Esquerda por confundir a política da nacionalidade com a da imigração neste sentido (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2457-2458). De facto, este manifesta um exemplo da prática, quase universal na União Europeia, de instrumentalizar a nacionalidade para os efeitos da política de entradas de imigrantes – para combater “o efeito de chamada”, o que, como referimos em cima, não se verifica nos EUA. O julgamento do Tribunal de Justiça da União Europeia no Caso “Zambrano” do dia 8 de Março de 2011 teve o propósito de fortalecer a ligação entre a aquisição de nacionalidade *iure soli* e o combate ao efeito de chamada, sendo que confere um direito de residência legal, quase automático, aos pais de um cidadão europeu menor no país de cidadania do filho (TJUE, Caso C-34/09).

Nos debates parlamentares anteriores à aprovação da lei, vários partidos referiram o problema

de pessoas nascidas em Portugal que não conhecem outro país, mas que permanecem sem a nacionalidade portuguesa (veja, por exemplo, *Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2468). Existem três situações em que a “atribuição” de nacionalidade portuguesa prossegue o *iure soli* - através da lei do solo - aquando do nascimento, ou seja, pelo facto de ter nascido em solo português, a nacionalidade é conferida no momento de nascença. Crianças nascidas em Portugal, filhos de “não-nacionais”, têm nacionalidade portuguesa, desde que um dos pais também tenha nascido em Portugal e aqui tenha residência, independentemente do título. Este cenário representa a atribuição de nacionalidade por efeito da lei. Esta forma de atribuir a nacionalidade chama-se *ius soli* “duplo”, como vimos acima, porque tanto a criança como pelo menos um dos pais nasceram em Portugal. Outra consequência da acrescida possibilidade de obter a nacionalidade para crianças é o efeito na residência dos pais, sendo que o pai de uma criança portuguesa não pode ser afastado do território nacional (Piçarra e Gil, 2009: 23).

Se os pais da criança não nasceram em Portugal, a criança tem nacionalidade portuguesa na mesma, se no momento do nascimento, pelo menos um dos pais residir legalmente em Portugal há 5 anos ou mais. Nesta situação é requerida uma declaração que a criança quer ser portuguesa, sendo que representa a atribuição de nacionalidade por efeito da vontade. O terceiro cenário da atribuição de nacionalidade *iure soli* no momento do nascimento é o caso dos apátridas nascidos em Portugal, que prossegue por efeito da lei. Para evitar a apatridia, a naturalização é concedida às pessoas que têm pedida a nacionalidade portuguesa e que nunca tiveram outra nacionalidade. Alguns filhos nascidos no estrangeiro têm de adquirir a nacionalidade através de declaração ou inscrição, mas, no geral, são automaticamente reconhecidos como portugueses no novo, como no antigo, regime. Nos três casos, as pessoas são portuguesas de origem, pelo qual não precisam de fornecer provas e os documentos necessários para a naturalização. O Ministério da Justiça vê o reforço de *ius soli* para filhos de imigrantes como “um importante fator no combate à exclusão social” (Decreto-Lei n.º 237-A/2006).

2. *IUS DOMICILII*

O direito de “adquirir” a nacionalidade por naturalização é concedido em condições diferentes em função do requerente ser maior ou menor de idade. A única distinção em termos de direitos entre cidadãos nascidos e cidadãos naturalizados é que os naturalizados não podem ser eleitos Presidente da República. No caso dos estrangeiros que são maiores de idade, podem naturalizar-se se residirem legalmente em Portugal, com qualquer título de residência, há pelo menos 6 anos. Menores de idade podem adquirir a nacionalidade por naturalização se um dos pais residir em Portugal legalmente há pelo menos cinco anos, ou se o menor nascido aqui 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.

Portugal tem então, como todos os países da UE15, regulamentos *iure soli* depois do nascimento, mas é menos comum oferecer acesso à nacionalidade através de *iure soli* depois do nascimento quando o requerente ainda é menor de idade. Este processo é comparável com o sistema francês, em que a suposição causal é que a educação francesa *ipso facto* conduz à identificação pessoal ativa com França e a vontade de ter a nacionalidade francesa (Thomas, 2002: 20). Este princípio representa um contraste significativo com as antigas ideologias de direito de sangue, reconhecendo a condição de cidadania como efeito da educação e não de natureza. No entanto, a possibilidade da aquisição da nacionalidade por crianças escolarizadas em Portugal representa uma mistura dos pólos do debate sobre nascimento e criação, dado que as crianças escolarizadas que pedem a naturalização têm que ser nascidas em Portugal. Embora seja paradoxal, é louvável que exista a possibilidade de crianças nascidas em Portugal adquirirem a nacionalidade *iure domicilii*, sendo que consta nas recomendações da *Convenção Europeia de Nacionalidade*. É de notar, porém, que ainda não existe a possibilidade, independentemente da residência dos pais e do lugar de nascimento, do *iure domicilii* puro.

No novo regime, bem como no antigo, a naturalização de filhos de um pai ou uma mãe que está

a naturalizar-se prossegue mediante declaração, por parte do filho menor ou incapaz, protegendo o princípio de uma nacionalidade no seio da mesma família. Só em Espanha e na Irlanda é que os filhos têm de esperar que os pais obtenham a nacionalidade para depois poderem requerer também. É aconselhável que os direitos de menores no respeitante à nacionalidade impliquem a aquisição *ex lege*, ou automática, da mesma, pois acontece que por vezes os pais ou não têm conhecimento dos direitos e deveres dos seus filhos ou não querem gastar dinheiro no processo. É concebível que os pais podem não saber do dever do filho de prestar declaração, conduzindo à não aquisição da nacionalidade e, no pior dos casos, criar situações involuntariamente de apatridia para os seus filhos. Seguramente teria de haver a opção de não aceitar a nacionalidade por parte de pais de filhos muito jovens ou por parte do filho se forem mais velhos. Como também no antigo regulamento, a adoção plena por um português implica nacionalidade portuguesa para o adotado.

Parece óbvio que os filhos de imigrantes nascidos em Portugal se qualifiquem para a cidadania nacional, visto nos termos de Bauböck: *“the children of settled immigrants who grow up in the receiving country are obviously stakeholders in that society’s future. (...) They are members of society from birth and ought to be recognised as such”* (Bauböck in *Canadian Diversity*, 2008: 10). Este reconhecimento dos direitos de menores imigrantes e dos filhos de imigrantes foi visto muito positivamente na mais recente recomendação do Conselho da Europa sobre a nacionalidade (CM/Rec (2009) 13 sobre a nacionalidade de crianças), que sublinhou a importância das alterações nas leis da nacionalidade que conferem às crianças um maior acesso à nacionalidade dos seus pais, independentemente do seu estado ou residência. A recomendação exige ainda a facilitação da aquisição da nacionalidade por crianças cujos pais também nasceram no país recetor.

Existem só dois requisitos adicionais aplicáveis nos casos de naturalização: o requerente tem de comprovar o seu conhecimento da língua portuguesa, numa das formas descritas no capítulo 4 e não pode ter sido condenado, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa. O primeiro é justificado, sendo que é de esperar que os nacionais também possuam este conhecimento, enquanto o segundo é menos equilibrado, visto que também alguns nacionais não cumpririam este requisito. O

requisito do registo criminal do requerente será discutido abaixo.

A discricionariedade que existia no que diz respeito a uma “ligação efetiva com a comunidade” foi abolida com a nova lei, representando o reconhecimento de que a discricionariedade devia ser evitada, sempre que possível. Tais exigências existem noutros países europeus, em relação a níveis de integração, como foi referido no capítulo 1. A lei de 2006 inverteu o “ónus da prova” em relação à ligação do requerente com a sociedade portuguesa, passando do próprio requerente para a responsabilidade do Ministério da Justiça. Ao Ministério da Justiça compete comprovar a “inexistência” de ligação efetiva à comunidade nacional, portanto, não é o requerente que tem que comprovar a “existência” desta ligação. O Ministério só pode opor a aquisição de nacionalidade por efeito de vontade ou por opção no prazo de um ano após a data do facto de que depende a aquisição da nacionalidade. Neste caso, o requerente deve pronunciar-se sobre a existência de ligação efetiva à comunidade nacional. Outro fundamento para a oposição à aquisição da nacionalidade é o exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório num Estado estrangeiro. Constitui só um fundamento para a contestação e não é uma condição para a aquisição de nacionalidade, que seria demasiado restritivo. A contestação de nacionalidade tem lugar nos Tribunais Administrativos e Fiscais, ao abrigo do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e demais legislação complementar.

Ainda existe discricionariedade, no sentido positivo, em relação a pessoas que tenham prestado um serviço especial ao Estado, sendo que não têm de preencher os requisitos normais à exceção do registo criminal: são “os estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português ou à comunidade nacional”. Um líder associativo consultado para os fins deste estudo comentou que esta maneira de naturalização, normalmente de desportistas, parece ser muito controversa, nas suas palavras:

“Dizemos que há negócio na nacionalidade portuguesa e um certo interesse da parte dos governantes. Quem precisa de trabalho para garantir o sustento da família, necessita de

esperar anos e anos. Um jogador médio e que nem sequer é convocado para a selecção do seu país de origem, é-lhe atribuído alegando interesses nacionais e ou públicos.”

Representa uma fonte de frustração para muitos imigrantes que querem naturalizar-se, porque a percepção é que o processo é muito mais fácil para os desportistas e dá uma aparência de falta de justiça e vulnerabilidade na manipulação do sistema.

Uma novidade na legislação de 2006 é a concessão de nacionalidade *iure soli* aos filhos de imigrantes em situação irregular, com um forte aspeto de discricionariedade exprimida na legislação com a frase: “O Governo pode conceder a nacionalidade”. Os filhos têm de ter nascido em Portugal e pelo menos um dos pais tem que ter permanecido habitualmente no país nos 10 anos imediatamente anteriores ao pedido. Existe ainda, no entanto, discricionariedade para a naturalização de pessoas descendentes de portugueses, ou que são membros de comunidades de ascendência portuguesa, no âmbito da aquisição de nacionalidade *iure sanguinis*.

Uma categoria de pessoas para as quais devia existir discricionariedade no sentido positivo são os refugiados e apátridas. À exceção dos Países Baixos e do Reino Unido, todos os outros países da UE15 têm estas disposições (Waldrauch, 2006: 92). Estas disposições são, aliás, estipulações da *Convenção de Genebra* e da *Convenção Europeia de Nacionalidade*. A ausência desta possibilidade aponta para uma lacuna na base legislativa que garante os direitos dos refugiados que deve ser corrigida. Embora não existam fluxos significativos de refugiados para Portugal neste momento, o quadro legislativo deve considerar a possibilidade de isso acontecer no futuro, e portanto favorecer os refugiados no acesso à nacionalidade.

A naturalização por via de casamento representa uma mistura do direito de nacionalidade baseado no casamento com um nacional e o direito de residência, ou *ius domicilii*. A duração de um casamento para o cônjuge “não-nacional” adquirir a nacionalidade é de três anos, que é o máximo no contexto europeu e não foi alterado com a nova lei. A nacionalidade é adquirida por efeito de vontade por parte do cônjuge estrangeiro. Apesar de alguma atenção nos média, um estudo do Observatório da Imigração publicado em 2009 concluiu que não havia evidência de que o fenó-

meno dos chamados “casamentos de conveniência”¹⁰ seja muito difundido em Portugal (Raposo e Togni, 2009), portanto, recomenda-se que a lei não seja tão restritiva nesta vertente. A taxa de casamentos entre estrangeiros e portugueses continua a subir, sendo a percentagem destes entre o total de casamentos em Portugal de 12,3% em 2007. A maioria dos casamentos mistos nesse ano era entre homens portugueses e mulheres estrangeiras (INE, 2008: 90).

A união de facto de um casal heterossexual ou homossexual é agora reconhecida em Portugal para os efeitos da lei da nacionalidade, conforme o novo Artigo 3.º (Lei Orgânica n.º 2/2006), sendo necessária a mesma duração da união que o casamento – três anos. O requerente só pode adquirir a nacionalidade após ação de reconhecimento da união de facto a interpor no Tribunal Cível. Estipulações similares existem na legislação holandesa (de Groot *in* Council of Europe, 2001: 89). Em Janeiro de 2010, a Assembleia da República portuguesa aprovou o casamento homossexual com exclusão da adoção, mas no entanto, foi só em Julho do mesmo ano que o Instituto de Registos e Notariado abriu a possibilidade de casamento entre pessoas do mesmo sexo quando um ou dois parceiros são de origem estrangeira, o que conduz a uma potencial subida de naturalização por casamento para pessoas que anteriormente não se podiam casar.

3. REQUISITOS

No geral, o acesso à nacionalidade foi facilitado e existem menos requisitos. Dois dos três requisitos classificados como “impeditivos” (Oliveira e Inácio, 1999: 20) foram removidos do processo de naturalização, nomeadamente idoneidade moral e civil e meios de subsistência, deixando só o conhecimento da língua. A intenção do novo regulamento de nacionalidade foi de reduzir os requisitos, eliminando os que fossem redundantes ou ambíguos, de forma a diminuir no geral “o carácter aleatório que tanta litigância tem suscitado” e remover a excessiva discricionariedade

(*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2458). Não é exigida a intenção de residir no país depois de adquirir a nacionalidade, como acontece em vários países da União Europeia.

¹⁰ Segundo o relatório de estatísticas do SEF para o ano 2009, foram reportados à DGPJ um total de 17 casos de casamentos de conveniência (SEF, 2009: 56)

Compreende-se esta opção, uma vez que este requisito pode ser muito subjetivo quando aplicado, uma vez que a intenção dos cidadãos pode mudar várias vezes na vida.

O requisito de **6 anos de residência** regular para a naturalização de imigrantes da primeira geração é razoável, embora Portugal não esteja entre os Estados-membros mais abertos nesta matéria na UE15, dado que, por exemplo, a Bélgica exige três e a Irlanda cinco anos. A nova estipulação de que os períodos de residência são contados a partir de qualquer tipo de título (e não apenas da autorização de residência) é uma alteração positiva e que vai ao encontro de recomendações internacionais (Walmsley *in* Council of Europe, 2001: 100). O Artigo 15.º da Constituição privilegia tanto lusófonos como cidadãos da UE. No entanto, o requisito de 6 anos para lusófonos e 10 anos para os restantes estrangeiros foi alterado em favor dos não lusófonos; no âmbito da nova lei, a residência de 6 anos é exigida a todas as nacionalidades. A solução na *Lei da Nacionalidade* foi de não privilegiar ninguém, em conformidade com a Convenção Europeia de Nacionalidade, dispensando da discriminação em função de nacionalidade. O Partido Social Democrata não concordou com esta decisão, exigindo uma distinção entre as categorias de imigrantes que conferisse a nacionalidade a lusófonos e cidadãos da União Europeia depois de apenas 4 anos de residência.

Uma redução do tempo de residência exigido para a naturalização de cidadãos da União Europeia existe na Áustria, na Itália e na Suécia (Bauböck, 2008: 5). A distinção ainda existe na legislação espanhola no que toca aos imigrantes de América Latina. Na Itália, por exemplo, o requisito de 10 anos de residência é reduzido a 4 anos para cidadãos da UE. Esta política é refletida nos requisitos reduzidos de residência para nórdicos na Suécia. Em todos os casos representa uma discriminação cultural, facilitando o processo só para os imigrantes que aparentemente têm afinidades com o país de acolhimento. De facto, a Convenção Europeia de Nacionalidade proíbe a discriminação na legislação da nacionalidade, incluindo discriminação baseada na origem nacional ou étnica. Porém, admite “tratamento preferencial”. A lei portuguesa evita tais discriminações, fixando um único requisito de residência para todos os imigrantes, independentemente das suas origens, que nos parece a solução mais justa.

Em todos os países da União Europeia, incluindo Portugal, é requisitado o **registo criminal do requerente de naturalização**, um requisito que faz parte das chamadas “cláusulas de integridade” das políticas de nacionalidade (Waldrauch, 2006: 41). O requerente tem que comprovar que não foi condenado a três ou mais anos de prisão, segundo a lei portuguesa. Se bem que, num sentido limitado, isto seja justificado, a ausência de um limite temporal não parece ser justo para um ex-criminoso potencialmente reabilitado. Ainda menos, se tomarmos em conta o facto de um cidadão nacional não perder a sua nacionalidade por ter cometido um crime. A recusa de nacionalidade para pessoas com registo criminal não melhora a segurança do país se o crime não for suficientemente grave para que conduzisse ao afastamento (Bauböck *in Canadian Diversity*, 2008: 11). De acordo com a Constituição, a nacionalidade não pode ser perdida por razões políticas ou como consequência de pena de prisão (Piçarra e Gil, 2009: 24), que põe em questão o facto de a nacionalidade ser recusada a quem tenha cumprido uma pena de prisão igual ou superior a três anos. Recomenda-se então que o requisito do registo criminal seja removido da legislação, porque o princípio devia ser tratar de crimes através do direito penal e não através da lei de nacionalidade (cf. Kostakopoulou, 2008: 137). Numa disposição mais positiva e justa, um período de reabilitação é previsto na nova lei de nacionalidade no que diz respeito a crimes com pena ou penas que ultrapassem um ano de prisão. Neste caso, a instrução do processo de nacionalidade é interrompida durante cinco anos, o que podia ser generalizado para todas as penas.

A todas as pessoas são requeridos certificados do registo criminal de Portugal, do país da nacionalidade, do país da nacionalidade e de todos os países onde tenham tido residência. A Conservatória de Registos Centrais tem a possibilidade de contactar diretamente as entidades estrangeiras em Portugal em relação ao estado civil dos requerentes e a identificação da organização que emite o certificado do registo criminal (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, 2009: 36). No entanto, este requisito causa problemas graves no processo, sobretudo para pessoas que tenham vivido em vários países, dado que para algumas pessoas é impossível obter os documentos necessários, apesar de terem direito à nacionalidade portuguesa.

A outra cláusula de integridade consiste na estipulação de não constituir uma ameaça à ordem

pública ou aos interesses do Estado – este é um requisito que existe em todos os países da UE15. No entanto, Portugal parece não partilhar do medo sobre a segurança e a percepção da falha de integração que existe em muitos países da Europa Occidental. Entre os motivos citados por Huddleston para reformar as políticas de nacionalidade estão: reduzir os fluxos de imigração, reforçar a segurança nacional, controlar a opinião pública, e a política de partidos (*in Canadian Diversity*, 2008: 13). De facto, nenhum deles parece ser importante no contexto português, porque não existe apoio para a ideia de reduzir fluxos de imigração e os imigrantes não são vistos como uma ameaça à segurança nacional. Os partidos políticos tendem geralmente a não instrumentalizar a imigração para fins políticos.

O terceiro requisito, além de residência e registo criminal, é o comprovativo de que o requerente tem **conhecimento de língua portuguesa**. Existem três formas de provar este conhecimento: por certificado emitido por estabelecimento de ensino oficial, particular ou cooperativo em Portugal, ou num país de língua oficial portuguesa; por certificado de língua portuguesa como língua estrangeira reconhecido pelo Ministério da Educação; ou mediante um teste de diagnóstico realizado em Portugal ou num consulado português, o que será analisado no capítulo 4.

A cidadania múltipla é permitida na nova lei, como na anterior - e como em outros estados europeus, só a nacionalidade portuguesa é tida em conta face à lei portuguesa. Este princípio vai ao encontro das tendências europeias de permitir a pluricidania, como analisado no capítulo 1. Portugal está entre os países europeus que têm esta possibilidade positiva, não universal em todos os Estados Membros. A pluricidania favorece as relações entre países de origem e países recetores de imigrantes, promovendo a ligação entre migração e desenvolvimento, entre outros efeitos positivos.

Entre os UE15, além de Portugal, só a Bélgica e os Países Baixos não exigem comprovativos de meios de subsistência (Waldrauch, 2006: 44). O requisito de meios de subsistência para a cidadania é comparável com a situação a partir de 1826, quando o rendimento era um critério para votar (Ramos, 2004: 551). Nos debates parlamentares, o Bloco de Esquerda opôs-se forte-

mente a este requisito, declarando que “ser ou não ser português não pode depender de ter mais ou menos dinheiro” (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2467). A abolição deste requisito em Portugal foi um passo muito positivo, na medida em que removeu a discriminação sócio-económica do processo.

4. PROCEDIMENTOS

O procedimento de aquisição de nacionalidade por efeito de vontade, por adoção ou por naturalização, com os processos concomitantes, custa 175€, enquanto que para incapazes o custo é de 120€. Passou a ser gratuito o reconhecimento presencial de assinatura efetuado em declarações ou requerimentos relativos a processos de nacionalidade, bem como certidões, fotocópias e comunicações necessárias para cumprir com as obrigações do novo Regulamento da Nacionalidade. Um custo adicional é implicado pela tradução requerida de todos os documentos entregues para instruir as declarações e os requerimentos, se os mesmos estiverem em língua estrangeira. Além disso, se as autoridades tiverem dúvidas sobre a autenticidade de documentos emitidos no estrangeiro, o custo da confirmação junto das autoridades estrangeiras é suportado pelo requerente. Na Europa, os custos do procedimento variam, mas podem atingir os 1.800€, pelo que o custo em Portugal é razoável.

As pessoas a quem é atribuída a nacionalidade podem manter o seu nome original. No caso de pessoas que adquirem a nacionalidade podem requerer o “aportuguesamento” dos seus nomes próprios, o que não é, contudo, obrigatório.

Se a Conservatória de Registos Centrais quiser proceder ao indeferimento liminar do procedimento de naturalização, deve tomar a decisão dentro de 30 dias após a receção do requerimento, e informar o requerente num prazo de 20 dias. O requerente tem, então, 20 dias para retificar a situação. As informações solicitadas junto da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras devem ser prestadas dentro de 30 dias, ou num máximo de 90 dias. A Conservatória

emite então um parecer sobre o requerimento no prazo de 45 dias, sendo o processo submetido à decisão do Ministro da Justiça.

De acordo com o *Segundo Relatório Anual de Execução do Plano para a Integração dos Imigrantes, Maio 2008 – Maio 2009*, o Departamento de Nacionalidade do SEF não registou atrasos no processo de tramitação dos pedidos de nacionalidades em 2008, e os pareceres foram emitidos pela Conservatória de Registos Centrais. Neste ano, o tempo médio para processar os pedidos para a aquisição de nacionalidade internamente era de 3 meses para menores e 6 meses para maiores. Durante 2008, o SEF melhorou o tempo médio de resposta de 53 dias úteis em Janeiro e 69 dias úteis em Março, a 14 dias em Outubro e 18 dias em Dezembro.¹¹ Em Agosto de 2008, a Conservatória de Registos Centrais começou a usar uma nova aplicação informática para gerir os processos, fazendo com que os procedimentos se tornem mais eficientes (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, 2009: 36).

Um dos objetivos do novo Regulamento da Nacionalidade é a “facilitação da vida quotidiana de muitos cidadãos” (Decreto-Lei n.º 237-A/2006). Todos os pedidos de nacionalidade por naturalização são reencaminhados ao Ministério da Justiça pela Conservatória de Registos Centrais com linhas de comunicação diretas com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) dentro do Ministério da Administração Interna. A competência para apreciar os pedidos de nacionalidade foi devolvida ao Ministério da Justiça – a competência era anteriormente do SEF –, no sentido de mudar as lógicas securitárias que poderiam associar-se à antiga lei da nacionalidade (Ministro da Presidência, 18.10.2005). O papel da Conservatória passou a ser então muito semelhante ao do congénere espanhol.

O formulário para um pedido de nacionalidade por naturalização para adultos consiste em uma parte de dados pessoais e detalhes sobre a profissão, bem como uma declaração que o residente “é maior, à face da lei portuguesa, conhece suficientemente a língua portuguesa e que nunca foi condenado, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos”. O requerente

¹¹ (mais detalhes em www.nacionalidade.sef.pt)

tem que enumerar os países onde tem vivido, e outras circunstâncias relevantes. A assinatura do pedido tem que ser reconhecida presencialmente, ou reconhecida por um funcionário dos serviços e postos de atendimento com competência nos pedidos de nacionalidade.

Os documentos que têm de ser anexados ao requerimento são relativamente poucos, mas por vezes são difíceis de obter. A certidão de nascimento tem que ter carimbo do distrito onde o requerente nasceu, e nalguns casos é preciso o requerente ir a este distrito para obter o documento necessário, que pode situar-se num país distante de Portugal. Os registos criminais do país onde nasceu o requerente, do país de que possui nacionalidade e de todos os países onde residiu, podem também ser difíceis de obter, a não ser que o consulado ou a embaixada em Portugal os emita. O documento emitido pelo SEF que comprova a residência legal em Portugal há pelo menos 6 anos, bem como o registo criminal português, podem ser dispensados, sendo que as autoridades relevantes podem comunicar esta informação à Conservatória oficiosamente. Pode existir uma isenção discricionária de apresentar documentos que não estão disponíveis (Piçarra e Gil, 2009: 33).

O documento que comprova o conhecimento da língua portuguesa emitido por um estabelecimento de ensino de português pode ser emitido por um estabelecimento no país de origem no caso dos países de língua portuguesa ou de um certificado português como língua estrangeira. Ao Ministério da Educação compete a responsabilidade de gerir o sistema para conferir uma certidão de competência em língua portuguesa. Os tribunais administrativos e fiscais têm assumido a competência para disputas em relação à nacionalidade e novas regras foram introduzidas para os procedimentos nos tribunais e a contestação de decisões tomadas pelo Conservador Central.

Como consequência da nova lei, a Conservatória de Registos Centrais criou um posto de atendimento no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI) no centro da cidade de Lisboa, e mais tarde também no CNAI do Porto, para processar pedidos de nacionalidade nesse local. O Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.) dinamizou uma campanha de informação ao nível nacional com o objetivo de informar os imigrantes sobre os seus direitos no

que diz respeito à nova Lei da Nacionalidade. O ACIDI, I.P. proporciona informação e aconselhamento através do seu *website*, de folhetos e da linha telefónica de informação SOS Imigrante. Foi ainda criado um gabinete de apoio no CNAI para promover e facilitar a aquisição de nacionalidade. Estes desenvolvimentos infra-estruturais provam que o Governo português tem como objetivo (tal como se verifica no Canadá e na Austrália) de por exemplo, assegurar que os imigrantes se tornem cidadãos nacionais.

Os pedidos podem ser feitos em qualquer Balcão de Nacionalidade no Arquivo Central do Porto ou nas Lojas de Cidadão de Odivelas, Murça, Faro e Borba, e nas Conservatórias do Registo Civil da Amadora, Torres Vedras, Almada, Silves, Vila Verde e Vila Nova de Famalicão, bem como na extensão da Conservatória de Registos do CNAI em Lisboa e nos consulados de Portugal, perante um agente diplomático e consular. Desde 2008, o CNAI do Porto também tem uma extensão da Conservatória de Registos Centrais. Em 2009, o serviço Linha Registos estendeu a sua actividade para incluir apoio nos processos da nacionalidade instruídos pelo Instituto de Registos e Notariado, I.P., disponível nos dias úteis. Comparados com os dados de 2006, a avaliação da Organização Internacional das Migrações aos serviços do ACIDI, I.P. mostrou que em 2007 a aquisição de nacionalidade tinha assumido maior importância como motivo para os imigrantes procurarem os serviços dos CNAI de Lisboa e Porto, assumindo o segundo lugar depois da renovação de vistos (Abranches e Alves, 2008).

Os pedidos podem ser remetidos por correio, e, no futuro, por via electrónica. O Instituto dos Registos e Notariado também celebrou protocolos com associações de imigrantes para elas poderem prestar informação sobre a instrução de pedidos de nacionalidade e encaminhar os requerimentos para a Conservatória de Registos Centrais, como, por exemplo, é o caso da associação Solidariedade Imigrante. Foram criados sistemas informáticos para a partilha de informação entre as autoridades relevantes e a Conservatória de Registos Centrais, para evitar que o próprio requerente tenha de recolher toda esta informação. Por conseguinte, o certificado de registo criminal português e os títulos de residência que a administração já possui passam a ser oficiosamente obtidos.

A promoção pró-ativa da aquisição de nacionalidade como ferramenta na política de integração em Portugal tem mais em comum com as políticas de integração do Canadá, dos Estados Unidos da América e da Austrália, do que com os outros Estados-membros da União Europeia (Bauböck *et al*, 2006b: 16; Kraler, 2006: 40; Feldblum, 2000: 481). Daí que a Lei da Nacionalidade seja analisada como parte integral da política global da integração em Portugal, atingindo a sua mais clara expressão nos *Planos para a Integração dos Imigrantes* (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, 2007 e 2010), analisados no próximo capítulo. A nova Lei de Nacionalidade visou criar melhores condições para uma maior coesão e integração sociais, visto como um “exercício de abertura e responsabilidade que a nossa condição de país europeu impõe” (Ministério da Justiça, 20.05.2007).

5. CERIMÓNIA

Desde 2002, os requerentes de naturalização no Reino Unido necessitam assistir a uma cerimónia de cidadania. Os Países Baixos e a Dinamarca, bem como algumas províncias da Áustria, também requerem a presença ou convidam os novos cidadãos a uma cerimónia de naturalização (Waldrauch, 2006: 34). No caso do Reino Unido, a instituição de uma cerimónia deve-se provavelmente às ligações culturais com outros países de língua inglesa, como os Estados Unidos da América, Austrália e Canadá, que convocam os novos cidadãos para uma cerimónia. Mesmo assim, representa o entendimento do Reino Unido como país de imigração. Na Dinamarca, os naturalizados são convidados a irem ao parlamento para serem informados sobre os seus novos direitos e deveres, no contexto da nova importância dada à cidadania ativa. Nas províncias da Áustria, a presença nas cerimónias não é obrigatória. Nos Países Baixos a partir de Outubro de 2006 é obrigatório assistir ao “Dia da Naturalização”, organizado a nível municipal (Immigratie- en Naturalisatiedienst, s.d.).

Em Portugal, no dia 20 de Maio de 2007, teve lugar a primeira Cerimónia da Nacionalidade Portuguesa no Mosteiro dos Jerónimos em Lisboa, presidida pelo Primeiro-Ministro e os Ministros

da Presidência, da Justiça e da Educação. A nacionalidade portuguesa foi concedida a 324 pessoas, a quem foram entregues um certificado, uma bandeira portuguesa e uma cópia da Constituição. A maioria das pessoas a quem foi concedida a nacionalidade portuguesa era crianças, cujos pais tinham residido regularmente em Portugal durante um mínimo de cinco anos antes de eles terem nascido. Os participantes na cerimónia tinham origens de Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Brasil, Bangladesh, entre outros. Segundo o Primeiro-Ministro, José Sócrates, num discurso feito durante a cerimónia, a nova Lei da Nacionalidade “rompe com uma tradição de reserva e desconfiança” em relação aos estrangeiros, assumindo “uma visão progressista e inclusiva” que transformará Portugal “num país mais justo para com aqueles que cá estão há mais de cinco anos”.¹² A cerimónia visou “assinalar as primeiras atribuições e aquisições da nacionalidade portuguesa ao abrigo da nova Lei e também constituir um ato de acolhimento aos novos portugueses” (Ministério da Justiça, 20.05.2007). Desde então, não há sinais de que a cerimónia da nacionalidade se vá repetir ou comece a ser uma opção regular inerente ao processo de aquisição de nacionalidade em Portugal.

12 “Mais de 5 mil estrangeiros pediram nacionalidade portuguesa desde Dezembro.” *in* Público.pt, 20.05.2007. (Disponível online em: [http://ultimahora.publico.clx.pt/noticia.aspx?id=1294539&idCanal=un defined](http://ultimahora.publico.clx.pt/noticia.aspx?id=1294539&idCanal=un%20defined)).

CAPÍTULO 4

IMPACTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE 2006: ANÁLISE DE DADOS ESTATÍSTICOS ENTRE 2007 E 2009

1. PEDIDOS DE NACIONALIDADE

Com vista a aprofundar o conhecimento sobre a aquisição de nacionalidade em Portugal ao abrigo da Lei de 2006, será analisado neste capítulo os impactos do novo regulamento, nomeadamente se este criou uma política de nacionalidade mais equitativa.

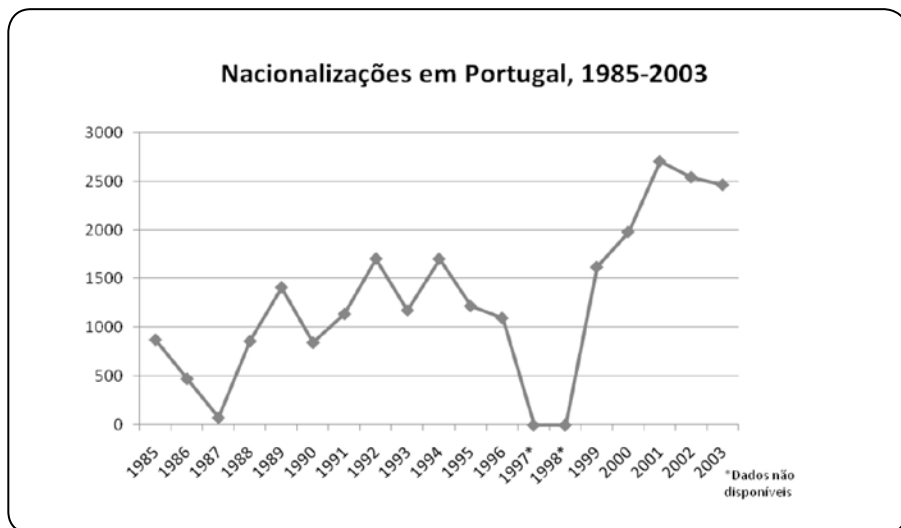
Ao apresentar a proposta de lei, o Ministro da Presidência declarou na Assembleia da República que a intenção foi *“corrigir uma gravíssima injustiça social e proporcionar, por via do acesso ao estatuto da cidadania, a plena integração na sociedade portuguesa a pessoas que, tendo embora uma forte ligação à comunidade nacional, têm até aqui permanecido amputadas nos seus direitos e atingidas pelas consequências de um intolerável fator de exclusão”* (Ministro da Presidência, 14.10.2005). Decorridos cinco anos da entrada em vigor da nova lei da nacionalidade, este estudo ambiciona examinar a eficácia desta política em atingir os objetivos de devolver os direitos das pessoas “amputadas” destes e em mitigar o fator de exclusão em cima descrito, tanto para os que nasceram em Portugal como para os imigrantes *per se*.

Reconhecendo Portugal como um país de imigração, a lei de 2006 regulamenta a aquisição de cidadania para promover a plena integração na sociedade portuguesa de pessoas com “uma forte ligação à comunidade nacional”. A naturalização é formalmente analisada como uma questão de cidadania e não de policiamento ou gestão de fronteiras, refletindo assim o “conjunto de direitos e deveres inerentes ao estatuto de nacional” (Ministério da Justiça, 15.12.2006). As declarações do Ministério referentes aos objetivos da nova lei apresentam, pois, um conceito de cidadania nacional mais inclusivo. Mas será que este conceito se traduz efetivamente numa realidade mais

inclusiva? Os dados oficiais analisados neste capítulo mostram os efeitos concretos da nova lei na aquisição da nacionalidade por parte de imigrantes e filhos de imigrantes, representando uma fonte crucial na análise da implementação da nova política.

Para melhor perceber a mudança nos dados a partir de 2007, examinam-se as tendências na aquisição da nacionalidade portuguesa nas décadas anteriores. A Figura 1 mostra as estatísticas para aquisições de nacionalidade de cidadãos maiores de idade, de acordo com os dados de Waldrauch (2006b), que inclui naturalizações, declarações de cônjuges de nacionais e de filhos de nacionais, e naturalizações no estrangeiro. Como se pode observar na Figura 1, até o ano 2000 não houve em Portugal mais do que 2.000 nacionalizações por ano. Entre 2000 e 2001 houve uma subida de 2.000 para mais do que 2.500, com posterior estabilização.

Figura 1. Nacionalizações em Portugal, 1985-2003

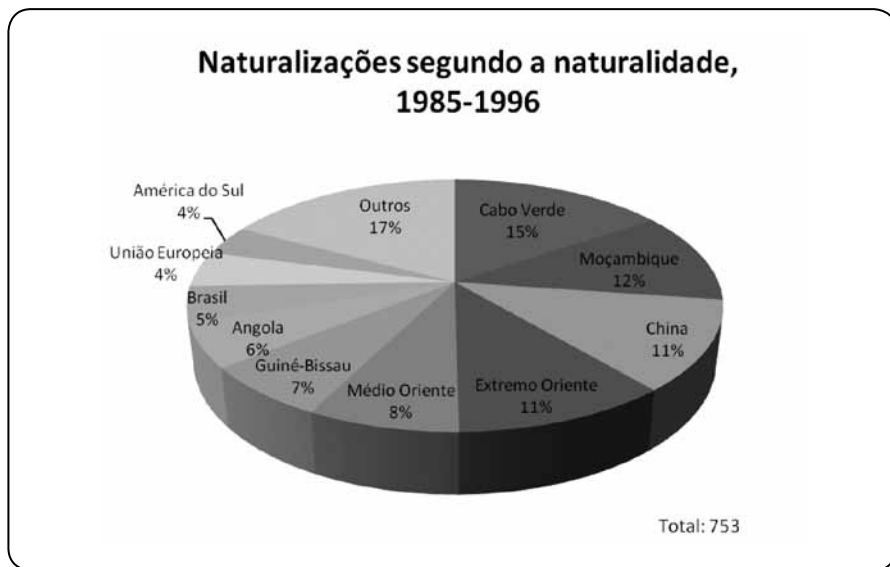


Fonte: Waldrauch, 2006b, elaboração própria.

Entre 1985 e 1996, a maioria das pessoas que se nacionalizaram portuguesas por via do casa-

mento ou por naturalização viviam no estrangeiro e eram mulheres (Oliveira e Inácio, 1999: 3). Desses, cerca de 94% adquiriram a nacionalidade por via do casamento (calculado a partir dos dados da Conservatória dos Registos Centrais recolhidos e analisados por Oliveira e Inácio, 1999: 11). Salienta-se ainda o facto de quase um terço dos efetivos nacionalizados entre 1985 e 1996 terem origem na Ásia, bem como 40% em Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), por razões coloniais examinadas no capítulo 2 deste estudo, e só 5% no Brasil, como se verifica na Figura 2. Durante este período, a maioria dos asiáticos que adquiriram a nacionalidade portuguesa residiam no estrangeiro, concretamente na China ou em Macau, enquanto os originários dos PALOP e os brasileiros residiam em Portugal (Oliveira e Inácio, 1999: 46).

Figura 2. Naturalizações segundo a nacionalidade, 1985-1996

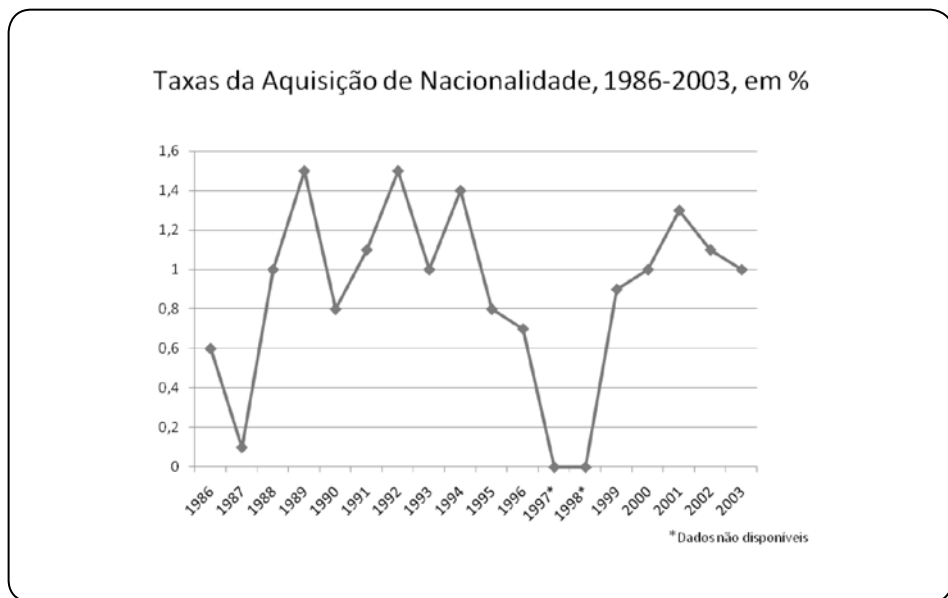


Fonte: CRC recolhido e analisado por Oliveira e Inácio, 1999, elaboração própria.

Muito embora a população imigrante residente em Portugal naquele período ser substancialmente

menor do que a população residente atual, a taxa de aquisição de nacionalidade entre os imigrantes foi relativamente baixa, variando entre 0,7% e 1,5% entre 1988 e 1996 (ver Figura 3).

Figura 3. Taxas da Aquisição de Nacionalidade, 1986-2003, em %



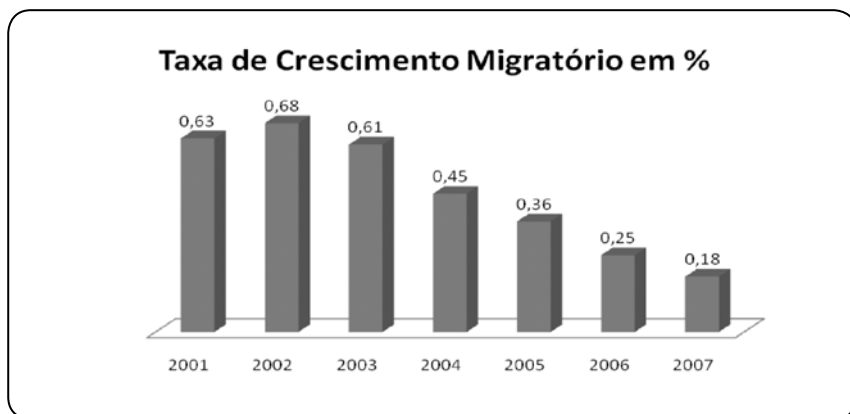
Fonte: Waldrauch, 2006b, elaboração própria.

No que se refere ao número de naturalizados, o último recenseamento geral da população de Portugal data de 2001, sendo esse o ano mais recente de que dispomos de dados para calcular a percentagem de pessoas nascidas no estrangeiro que tinham nacionalidade portuguesa. Dessa fonte resulta que eram 424.757 os portugueses de um total de 651.472 pessoas nascidas no estrangeiro, ou seja, uma percentagem de 65,2% (Instituto Nacional de Estatística, 2001: lix; 368). Contudo, é de salientar que este número inclui uma percentagem desconhecida de descendentes de portugueses nascidos no estrangeiro. O Censos de 2011 representará uma fonte importante

para analisar esta percentagem com mais relevância para a situação atual e/ ou atendendo aos impactos já da nova lei da nacionalidade.

Em 31 Dezembro de 2009, a população de Portugal foi estimada em 10.637.713 (INE, 2010). Em 2009, 61.445 novos títulos de residência foram emitidos a estrangeiros em Portugal, representando a chegada de novos imigrantes, bem como a regularização de imigrantes já com residência em Portugal. Este número, comparado com 2008 (72.826), representa uma quebra de 15% (SEF, 2010). Em 2008 verifica-se um saldo natural negativo pela primeira vez em quase 90 anos, que continua em 2009 com - 0,05%. O saldo migratório positivo tornou-se, então, no único fator de crescimento da população (INE, 2008: 20; Carrilho e Patrício, 2008: 38). O saldo migratório tem sido, desde 1993, a principal componente do crescimento populacional (Carrilho e Patrício, 2008: 60) e, ainda entre 2002 e 2007, a percentagem de nados vivos em que um dos pais era de nacionalidade estrangeira aumentou de 8,8% para 11,8% (INE, 2008: 39). Os pedidos de nacionalidade portuguesa subiram na sequência da introdução da nova lei, num contexto de redução quase contínua da taxa de crescimento migratório (ver Figura 4), até um ponto baixo de 0,14% em 2009.¹³

Figura 4. Taxa de Crescimento Migratório em %



Fonte: Carrilho e Patrício, 2008, elaboração própria.

13 Ver www.ine.pt

O Relatório Anual de Execução do *I Plano para a Integração dos Imigrantes* disponibiliza estatísticas sobre nacionalizações. Para o período entre 15 de Dezembro de 2006 e o final do 1.º trimestre de 2008, registaram-se 48.164 pedidos de nacionalidade na Conservatória de Registos Centrais. A maioria desses pedidos era para a aquisição de nacionalidade por naturalização (25.511), por maiores (21.549) e menores (3.961). Registaram-se ainda 15.849 pedidos para a atribuição de nacionalidade divididos igualmente entre estrangeiros nascidos em Portugal e filhos de portugueses nascidos no estrangeiro. Os restantes pedidos (6.804) eram para a aquisição de nacionalidade por via do casamento, ou por parte de filhos e outros. A Conservatória dos Registos Centrais fez um total de 23.343 decisões quanto a processos de atribuição e de aquisição da nacionalidade durante este mesmo período (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P., 2008). Através das estatísticas disponíveis, não é possível distinguir e enumerar os imigrantes que têm adquirido a nacionalidade portuguesa como proporção da população portuguesa (Fonseca *et al.*, 2009: 22).

Figura 5. Registos de Atribuição de Aquisição de Nacionalidade



Fonte: Dados obtidos junto à Direção-Geral da Política de Justiça, 18.09.2009, elaboração própria.

Nota-se na Figura 5 que não houve um crescimento significativo nas atribuições de nacionalidade durante os anos abrangidos, enquanto o número de registos de aquisição de nacionalidade cresceu drasticamente, de 5.669 em 2004 e 3.131 em 2005 para 9.832 em 2007 e 24.247 em 2008. Portanto, o número de atribuições de nacionalidade mais que quadruplicou entre 2004 e 2008. Em 2009, de acordo com as estatísticas do SEF, houve 23.645 aquisições, o que representa uma ligeira descida face a 2008 (SEF, 2010). Os dados globais da Conservatória de Registos Centrais para todo 2009 são de 33.364 concessões de nacionalidade, mostrando uma estabilização (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P, 2010: 72), sendo que não estavam desagregados ao momento da edição deste estudo.

Figura 6. Processos de Atribuição e Aquisição de Nacionalidade



Fonte: Dados obtidos junto à Direção-Geral da Política de Justiça, 18.09.2009, elaboração própria.

A Figura 6 não mostra o número de nacionalizações, mas sim a vontade dos imigrantes e filhos de imigrantes se nacionalizarem, sendo que se refere aos processos submetidos para atribuição

ou aquisição de nacionalidade. O crescimento na vontade de se tornar português é ainda mais significativo. Entre 2004 e 2008, o número de processos de atribuição de nacionalidade mais que duplicou de 3.583 para 8.009, embora tenham ocorrido mais atribuições de nacionalidade em 2007 do que em 2008. Entre 2004 e 2008 o número de processos de aquisição de nacionalidade cresceu mais do que sete vezes, de 5.141 para 36.640. Os dados para 2007 e 2008 confirmam o sucesso da intenção do Governo de melhorar o acesso à nacionalidade, mas no entanto mostra uma morosidade significativa no processamento das aplicações. O número de registos de nacionalizações tem crescido significativamente, sendo que eram 29.583 as pessoas que adquiriram a nacionalidade portuguesa em 2008, enquanto foram 21.552 efetivos nacionalizados só para o primeiro semestre de 2009.¹⁴

Para ter uma ideia da distribuição dos pedidos de nacionalidade em função do tipo de pedido no primeiro semestre de 2009, do total de 21.552 pessoas, cerca de metade eram imigrantes que se naturalizaram como maiores de idade (10.991), e 1.505 eram filhos menores de imigrantes que adquiriram a nacionalidade. Cerca de 847 crianças obtiveram a nacionalidade através de naturalização. E ainda 1.073 eram filhos de estrangeiros que viviam em Portugal há mais de cinco anos, enquanto 1.480 adquiriram a nacionalidade portuguesa por estarem casados ou a viver em união de facto com um português ou uma portuguesa. Do total, 1.282 pessoas foram naturalizadas na sequência de um pedido no âmbito da antiga lei. As pessoas restantes adquiriram a nacionalidade por terem um progenitor português, com base na adoção ou na reaquisição de nacionalidade.¹⁵

Quanto ao aparente aumento de nacionalizações no âmbito da nova lei, seguido por uma ligeira estabilização, é necessário esperar para perceber os efetivos efeitos a médio-longo prazo. Depois de um aumento no número de nacionalizações como efeito direto da nova lei, a tendência será, posteriormente aos efeitos da mudança na legislação, para uma estabilização, de acordo com os dados provisórios para 2009. Os dados relativos ao ano 2008 mostram que o número de pedidos

sucedidos de nacionalidade portuguesa (pareceres positivos do SEF) entre os cidadãos imigrantes maiores de idade quadruplicou de 8.970 em 2007 para 34.568 em 2008. É possível que no

14 Dados obtidos junto da Conservatória dos Registos Centrais, 20.08.2009.

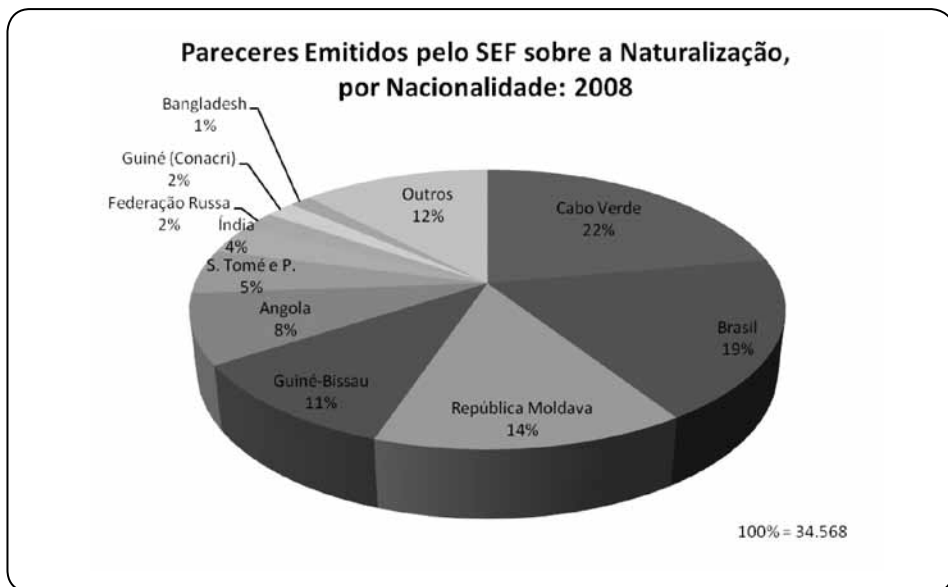
15 Dados da Conservatória dos Registos Centrais, obtidos a 20.08.2009.

futuro as taxas voltem aos números pré-2006, atendendo a uma certa “tradição” dos imigrantes não adquirirem a nacionalidade, tal como se verifica em países como a Alemanha nos anos imediatamente depois ao impacto da mudança da lei de 2001. O padrão na Alemanha, nos anos antes e depois da mudança na lei, foi de um aumento significativo, seguido por uma descida de 2001 para 2007 (Howard, 2009: 143). Recomenda-se, pois, uma contínua monitorização deste fenómeno em Portugal.

As nacionalidades mais representadas entre os efetivos nacionalizados em 2008, por ordem de importância, foram Cabo Verde, Brasil, Moldávia, Guiné-Bissau e Angola (ver Figura 7).¹⁶ Registaram-se 2.757 emissões de certidões de residência para menores no âmbito da nacionalização em 2008 (Pereira, 2009).

16 Seguidas por São Tomé e Príncipe, Índia e Ucrânia. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2009), “Estatística dos Pareceres de Nacionalidade Emitidos pelo SEF em 2008” (Disponível online em: <http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/EstatSite2008.pdf>); Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2008), “Estatística dos Pareceres de Nacionalidade Emitidos pelo SEF em 2007” (Disponível online em: <http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/EstatSite2007.pdf>).

Figura 7. Pareceres emitidos pelo SEF sobre a Naturalização, por nacionalidade (2008)



Fonte: "Estatística dos Pareceres de Nacionalidade Emitidos pelo SEF em 2008" (2009), elaboração própria.

Este aumento reflete a maior agilidade e facilidade inerente ao acesso da nacionalidade, bem como uma maior procura por parte dos imigrantes. Estes dois fenómenos inter-relacionados merecem ser estudados profundamente para monitorizar e avaliar as consequências da nova política de nacionalidade em Portugal. De facto, é curioso, porque outros estudos mostram que não há uma relação simples entre o grau de facilidade da aquisição da nacionalidade e os padrões de naturalização, dado que a liberalização do quadro legislativo ou a aceitação de dupla nacionalidade nem sempre implica o aumento de naturalizações (Bloemraad *in* Bevelander e DeVoretz, 2008: 19). Verifica-se um aumento das pessoas elegíveis no âmbito da nova lei, mas também um aumento dos pedidos de pessoas que já eram elegíveis na antiga lei, mas que requereram a nacionalidade apenas nos últimos anos atendendo à nova facilidade inerente ao processo e à melhoria na infra-estrutura.

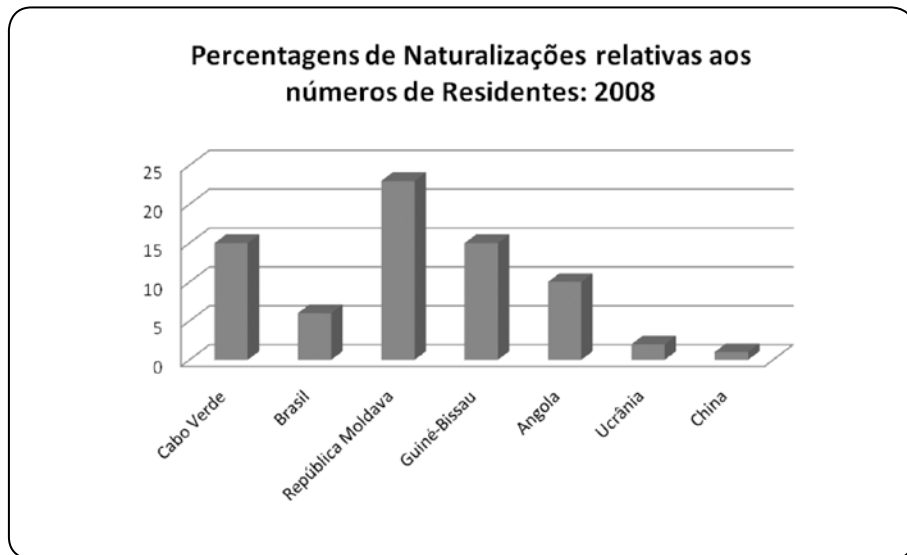
Os dados apontam ainda para a relevância de outro aspeto analisado neste estudo, que está relacionado com os países de origem dos novos cidadãos portugueses. É de notar que as nacionalidades mais representadas nos pedidos não coincidem diretamente com as maiores comunidades de imigrantes em Portugal, sendo que a Ucrânia, por exemplo, não aparece nas primeiras cinco nacionalidades e a China não aparece nas primeiras oito. Isto tem sobretudo a ver com o facto desses países de origem não permitirem a dupla nacionalidade. As taxas de naturalização variam em função da nacionalidade, como é o caso também em outros países da Europa Ocidental (Constant *et al.*, 2007: 7). De facto, a nacionalidade representa um indicador fiável da propensão da naturalização. As taxas variam também consoante o grau da integração social, económica e cultural do requerente, e os custos e condições da aquisição (Bauböck, 2008: 5).

A taxa de naturalização é calculada a partir do total dos estrangeiros residentes e não só dos elegíveis. Para 2008, a população estrangeira residente em Portugal era de 440.277. Se tomarmos o número de pedidos de pareceres do SEF sobre a naturalização de maiores de idade como estimativa das pessoas adultas que pediram a nacionalidade portuguesa por naturalização, temos uma taxa de 8% da população imigrante (que não nasceu em Portugal) a pedir a nacionalidade, um aumento significativo face ao máximo de 1,5% até 2003 (ver Figura 3).¹⁷ Em termos europeus, esta taxa de naturalização é significativamente alta. Se desagregarmos os dados em função das nacionalidades, vemos que as taxas de naturalização para as cinco nacionalidades principais são: Cabo Verde: 15%, Brasil: 6%, República da Moldávia: 23%, Guiné-Bissau: 15% e Angola: 10%, enquanto as taxas para a Ucrânia e para a China, seguramente devido à falta da aceitação de dupla nacionalidade, é de 2%, e 1%, respectivamente.¹⁸

17 Calculado a partir de: SEF (2009) “Estatística dos Pareceres de Nacionalidade Emitidos pelo SEF em 2008” e SEF (2009). “População Estrangeira em Território Nacional, 2008”. Esta taxa equivale à taxa na Suécia, por exemplo (Scott em: Bevelander e DeVoretz, 2008: 108).

18 Calculado a partir de: SEF (2009) “Estatística dos Pareceres de Nacionalidade Emitidos pelo SEF em 2008” e SEF (2009). “População Estrangeira em Território Nacional, 2008”.

Figura 8. Percentagens de naturalizações relativas aos números de residentes (2008)



Fonte: SEF (2009) "Estatística dos Pareceres de Nacionalidade Emitidos pelo SEF em 2008" e SEF (2009). "População Estrangeira em Território Nacional, 2008", elaboração própria.

Ademais, os países de origem desempenham um papel fundamental na duração do processo de aquisição da nacionalidade, enquanto emissores de certidões e registos criminais. Há autoridades em determinados países que demoram mais tempo em emitir estes documentos do que outros, o que contribui para o prolongamento do processo. O papel das autoridades nos países de origem, bem como dos consulados e das embaixadas em Portugal, é muito significativo no processo de aquisição de nacionalidade. Segundo o Artigo 48.º do Código do Registo Civil, os documentos emitidos pelas embaixadas e consulados podem substituir os documentos do país de origem, mas só desde que se encontrem disponíveis no registo civil ou arquivados em conservatória do registo civil.

Entre 2007 e 2009, a Conservatória de Registos Centrais realizou reuniões com representantes dos governos da Moldávia, da Ucrânia, do Nepal e da Costa de Marfim, e ainda com a Associação

de Nacionais do Togo, para esclarecer os procedimentos. Os consulados de Cabo Verde emitem certidões em Portugal para requerentes cabo-verdianos, enquanto o Consulado do Brasil certifica e autentica documentos retirados da Internet (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P, 2010: 44-45). Neste contexto, recomenda-se a organização de mais reuniões com os representantes dos governos dos países de origem das comunidades mais significativos no sentido de melhorar este processo.

O I Plano para a Integração dos Imigrantes para 2007-2009, um plano de ação governamental trienal gerido pelo ACIDI, previu cinco medidas no que respeita ao acesso à cidadania e direitos políticos para imigrantes. Só uma medida se relaciona diretamente com a aquisição de nacionalidade: Medida 109 – “Campanha de divulgação da nova Lei da Nacionalidade e criação de rede para apoio a instrução de processos de candidatura a aquisição da nacionalidade”, que foi da responsabilidade do ACIDI, I.P., do Instituto dos Registos e do Notariado (IRN), e do Ministério da Educação. As metas para cumprir com os objetivos da medida foram:

- 5.000 Provas de Língua Portuguesa realizadas em 2007;
- 40 escolas envolvidas no apoio e dinamização do processo em 2007;
- 200 professores envolvidos em 2007;
- 5 protocolos assinados em 2007;
- Criação do Posto de Atendimento da Conservatória dos Registos Centrais do Porto;
- 15% de diminuição do tempo de espera na obtenção da nacionalidade portuguesa;
- 15.000 pedidos de nacionalidade instruídos em 2007 (excederam em mais do que 33%, sendo que 21.481 estrangeiros tornaram-se portugueses naquele ano);
- 400 funcionários e membros de associações de imigrantes envolvidos em ações de formação a nível nacional;
- 20.000 informações de apoio à instrução de pedidos de nacionalidade;
- 20 ações de esclarecimento realizadas junto de mediadores sócio-culturais;
- 5.000 atendimentos de chamadas telefónicas para apoio e esclarecimento de questões sobre nacionalidade.

O plano também incluiu a Medida 70 que remetia para a agilização do trabalho na área dos Registos e Notariado, da responsabilidade da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, do SEF e do IRN: “Incrementar e melhorar os canais de comunicação entre entidades portuguesas e estrangeiras competentes em razão das matérias, com agilização e desburocratização dos processos.” Outra intenção foi a de dispensar as certidões de nascimento para pessoas de países onde os registos foram destruídos, mas só no caso de imigrantes que já possuam títulos de residência portugueses, a única meta que não foi alcançada. O Governo ainda incentivou o aumento dos serviços das representações diplomáticas e consulares em Portugal e passou a aceitar os documentos que eles emitem para substituir os documentos dos países de origem. Adicionalmente, visou uniformizar os procedimentos nas diferentes conservatórias.

O *Relatório Anual de Execução* do Plano apresenta os resultados para o primeiro ano, conforme as metas estabelecidas. Quanto à criação de “balcões de nacionalidade”, em Novembro de 2007, foram assinados 5 protocolos de cooperação entre o IRN e associações de imigrantes para a prestação de esclarecimentos e instrução de processos.¹⁹ Até ao fim de 2009, mais 36 balcões de nacionalidade foram criados em Conservatórias de Registo Civil espalhadas pelo país e no Espaço de Registos do Areeiro em Lisboa (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P, 2010: 70).

Durante o ano 2007, um gabinete especializado no Centro Nacional para o Apoio ao Imigrante (CNAI), criado para fornecer apoio na instrução de processos de nacionalidade, organizou 40 sessões de esclarecimentos. No total, 683 funcionários foram formados sobre a nova lei de nacionalidade, superando a meta de 400 estabelecida no I Plano (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P, 2010: 70). Apesar disso, o Gabinete de Apoio à Nacionalidade encerrou no fim de 2008, tendo o Gabinete de Acolhimento e Triagem (GAT) continuado a assegurar as sessões de esclarecimento e prestação de apoio aos requerentes.

A Conservatória de Registos Centrais (CRC) proporciona apoio telefónico e atendeu 73.754 pedidos de esclarecimento entre 2008-2009. Em 2009, a CRC realizou 98.908 atendimentos

¹⁹ Associação Solidariedade Imigrante, Associação de Apoio ao Imigrante, Serviço Jesuíta aos Refugiados, Associação Casa do Brasil em Lisboa e Associação Olho Vivo.

presenciais e esclarecimentos à instrução de pedidos de nacionalidade (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P, 2010: 71-72). O IRN tem um serviço de informação sobre a nacionalidade no seu sítio na Internet, e, em Maio de 2007, o Centro de Formação do IRN empreendeu 20 sessões de formação (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, 2008). O *Segundo Relatório Anual de Execução do Plano para a Integração dos Imigrantes, Maio 2008 – Maio 2009* salientou os esforços para a divulgação da Lei da Nacionalidade, mas não mencionou especificamente os números de pedidos de nacionalidade (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, 2009: 36).

O *Relatório Final* do primeiro Plano, publicado em 2010, dá uma visão estatística sobre as mudanças em termos do acesso à nacionalidade portuguesa a partir da entrada em vigor da nova lei e até o fim de 2009. No que diz respeito à Medida 70, os prazos de tramitação internas no IRN e no Departamento de Nacionalidade de SEF foram reduzidos e o tempo médio de espera para todos os processos de atribuição e aquisição em 2008 foi de três meses para menores e de seis meses para maiores de idade, por comparação com mais de 2 anos em 2006 (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P, 2010: 44).

Continua a haver, no entanto, muitos problemas para requerentes de países onde os registos foram destruídos, e o processo ainda tem que ser facilitado para este grupo de pessoas. Num artigo no jornal Público, Manuel Solla, da Comissão Nacional para a Legalização de Imigrantes, foi citado a dizer que, no caso dos angolanos, por exemplo, é por vezes muito difícil encontrar certidões oficiais, sendo que muitas das quais foram destruídas durante a guerra civil. Ainda no caso dos indianos, quando eles requerem um registo criminal, não é emitido ao nível nacional, mas sim ao nível da província (Pereira, 17.02.2009). Contudo, no geral, as metas do *I Plano* foram superadas, dada a crescida procura de nacionalidade portuguesa nos anos seguintes à introdução do novo regime em 2006.

Olhando para o futuro, o *II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013)*, aprovado por resolução da Presidência do Conselho de Ministros, em Setembro de 2010, inclui, tal como o Plano anterior, duas medidas que dizem respeito à nacionalidade, que representa uma preocupação do

Governo de continuar a melhorar o processo, apesar de já não existir uma meta para o número de pedidos recebidos. A medida 9 centra-se nas provas de língua, com o objetivo de continuar a disponibilizar as provas, com quatro provas por ano. Respondendo já a esta medida saiu a Portaria n.º 60/2011, de 2 de Fevereiro de 2011, para regular a aferição de conhecimentos da língua portuguesa para a aquisição da nacionalidade portuguesa, mediante testes de diagnóstico expressamente realizados para esse efeito em estabelecimentos de ensino e outras instituições.

Por sua vez, a medida 49 visa continuar a melhorar a tramitação e a informação no processo para informar eventuais requerentes sobre as condições de acesso. Reconhece ainda que há alguns problemas quanto aos processos pendentes e prevê uma redução em 10% do tempo da tramitação interna, que já foi reduzido significativamente como vimos em cima, e ainda o atendimento de 40.000 pedidos de informação sobre o estado dos processos pendentes, uma meta acima da média de 2008 e 2009, que representaria um melhoramento importante (Presidência do Conselho de Ministros, 2010). Ainda assim, parece que as metas do *II Plano* não são muito ambiciosas, o que indica que, com os avanços dos anos anteriores, se acredita que a maioria dos objetivos do Governo no tocante à nacionalidade já foi alcançada.

O *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), desenvolvido já depois da nova Lei entrar em vigor, colocou Portugal no terceiro lugar entre 28 países em relação ao acesso à nacionalidade. Concluiu, no entanto, que o Estado ainda poderia melhorar o acesso à nacionalidade portuguesa: “*Despite the 17 April 2006 reform of the nationality law [...], nationality policies still have room for improvement*” (MIPEX, 2007). O *ranking* de Portugal em termos de elegibilidade para a nacionalidade foi de 67%, enquanto que para as condições de aquisição foi de 83%. O estudo sublinhou que o estatuto de cidadão naturalizado não é seguro, porque o Estado pode retirar a nacionalidade por várias razões, incluindo por “inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional”, independentemente do tempo durante o qual esses cidadãos foram nacionais (a não ser que isso coloque os indivíduos em situação de apátrida). No entanto, o estudo reconhece que é possível ter a dupla nacionalidade, dando a Portugal 100% nesse respeito (MIPEX, 2007). Já no MIPEX, lançado em Fevereiro de 2011 (referente a mudanças nas políticas de integração até Maio de 2010), Portugal

surge como o país – entre 31 países da Europa e América do Norte – com a melhor e mais eficaz política de nacionalidade.

Entretanto, um novo instrumento para avaliar as políticas de cidadania foi desenvolvido por Howard (2009). O *Citizenship Policy Index* (CPI) que coloca Portugal entre os países que recentemente experimentaram uma mudança no sentido da liberalização da lei, junto com a Finlândia, Alemanha, Luxemburgo, os Países Baixos e a Suécia (Howard, 2009: 31). Esta pontuação resulta da extensão do *ius soli* e da redução do requisito de residência. Portanto, a nova lei aumenta a pontuação de Portugal no CPI de 1,75 da década de 1980 para 4,32 em 2009 (numa escala de 0 a 6), sendo que a última pontuação foi reduzida em 0,5 devido às baixas taxas de naturalização em Portugal entre 2000 e 2005 (0,56%) (Howard, 2009: 87).

2. PROVAS DE LÍNGUA

Portugal não exige a aprovação de um teste de cidadania aos candidatos à nacionalidade, como é o caso de outros Estados-membros da União Europeia (eg. Grã-Bretanha, Países Baixos, Dinamarca). Para o Governo dos Países Baixos, por exemplo, o candidato tem que comprovar que está *ingeburged* (naturalizado) culturalmente (de Groot *in* Carrera, 2006: 21). Em França, é necessário também estar culturalmente assimilado: “*Nul ne peut être naturalisé s’il ne justifie de son assimilation à la communauté française...*” (Code Civil, Arts. 21.^o-24.^o). De acordo com a *Staatsbürgerschaftsprüfungsverordnung* (Regulamento do Teste de Cidadania) na Áustria, o candidato à nacionalidade tem de ser aprovado num teste para comprovar o seu conhecimento da democracia e história austríaca, bem como a história da região. O teste britânico, baseado no livro *Life in the United Kingdom*, inclui perguntas sobre as instituições da Europa e sobre a lei comunitária. Já há décadas que o Governo dos Estados Unidos da América se preocupa com o objetivo de prevenir que os imigrantes desinteressados sejam naturalizados sem ser “americanizados” (DeSipio, 1987: 392).

O imperativo de assegurar ao público de que os novos cidadãos estão integrados cultural, social e politicamente não existe em Portugal. A suposição é de que a integração cultural e social necessária ocorre naturalmente como consequência dos anos de residência, embora a preocupação com a assimilação não seja discernível nos debates parlamentares e nos média. É presumido que exista uma conexão causal entre a adaptação cultural e a duração de residência (Thomas, 2002: 52). Exatamente neste âmbito o partido político CDS-PP criticou o Governo por acreditar neste fenómeno, alegando que “o simples decurso de tempo” baste para o Governo para comprovar uma ligação efetiva com o país (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2461).

No entanto, um dos requisitos, como acima foi referido, é um comprovativo de conhecimento da língua portuguesa. Para o partido CDS-PP nos debates parlamentares, a questão da língua foi crucial: “Como explicar que um português possa sê-lo sem falar a nossa língua?!” (*Diário da Assembleia da República*, 14.10.2005: 2475). Para requerentes de nacionalidade que não podem comprovar os seus conhecimentos de outra maneira, é necessário realizar uma prova de língua, conforme Portaria nº 1403-A/2006 de 15 de Dezembro, publicada no dia posterior à publicação de Decreto-Lei nº 237-A/2006 que aprovou o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, e respetiva atualização com a Portaria n.º60/2011, de 2 de Fevereiro de 2011. A Portaria traz uma nova forma de aferir o conhecimento da língua através de testes de diagnóstico realizados por estabelecimentos de ensino, substituindo o antigo sistema de aferir o conhecimento junto dos notariados, das secretarias das câmaras municipais ou dos diretores dos serviços centrais e culturais em Lisboa e no Porto, que era um sistema muito mais discricionário.

A Portaria aprova os modelos dos testes e fixa o valor da taxa a pagar pelo requerente - 15€ em Portugal e 20€ no estrangeiro. Existe um modelo para requerentes com idades entre os 10 e os 14 anos e outro para maiores de 14 anos. Os dois modelos consistem numa parte de compreensão da leitura e outra parte de expressão escrita e têm duração de 60 minutos. O modelo para os menores de 14 anos tem conteúdos apropriados para esta faixa etária, compreendendo anúncios, informações sobre actividades recreativas e um pequeno texto sobre um animal. O modelo para maiores de 14 anos contém avisos e anúncios realísticos e um texto simples sobre um imigrante.

Os testes correspondem ao nível A2 do quadro europeu comum de referência para as línguas.²⁰ Prevê-se que os testes se realizem com periodicidade trimestral, ou uma periodicidade diferente “se o número de inscrições assim o justificar” (Portaria nº 1403-A/2006). Um resultado igual ou superior a 50% chega para obter aprovação no teste. Depois da realização do teste, o Ministério da Educação em Portugal, ou os consulados no estrangeiro, emitem certificados de aprovação. A gestão do sistema é realizada pela Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular e pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, que fazem parte do Ministério da Educação.

Numa declaração feita após a primeira prova de língua portuguesa, o Ministro da Justiça disse “*estar impressionado com o nível de conhecimentos da língua e cultura portuguesas manifestado pelos candidatos, que, nalguns casos, demonstraram já ter lido romances inteiros em português. Para o ministro, este interesse pela cultura portuguesa demonstra que os imigrantes têm um grande interesse e mesmo um grande amor, pela ideia de serem portugueses*” (ACIDI, 21.01.2007). O Ministro ligou então explicitamente a aprendizagem da língua com a apreciação da cultura portuguesa e um certo “aportuguesamento”.

Na segunda prova de língua em Fevereiro de 2007, 2.806 pessoas estavam inscritas e 1.916 pessoas fizeram o teste, 71% das quais eram homens. Cerca de 84% das pessoas que fizeram o teste foram aprovadas. A maioria era da República da Moldávia, da Ucrânia, do Bangladesh e da Rússia (ACIDI, 29.03.2007). No decurso do ano de 2007, 12.830 pessoas realizaram uma das 6 provas de língua disponibilizadas, enquanto nas duas primeiras provas (de um total de cinco) em 2008 se verificou um aumento importante dos inscritos para cerca de 12.792 candidatos (Presidência do Conselho de Ministros e ACIDI, I.P., 2008). Em 2009 realizaram-se apenas 4, apesar de ter sido alcançado o número previsto. Consta o registo de uma só prova para 2010 à data da finalização deste estudo.²¹ Tomando a prova de língua de 15 de Maio de 2009 como exemplo, encontravam-se disponíveis resultados para as provas em escolas de 16 dos 18 distritos de Portugal Continental, bem como em escolas da Madeira e dos Açores, na China, em França, em Itália, em Moçambique, no Reino Unido, no Senegal e na Suíça.

20 O quadro consiste em seis níveis de referência, de A1 a C2 (Conselho da Europa, 2001: 48).

21 Ver www.dgjedc.min-edu.pt

Na realidade, muitos dos entrevistados neste projeto queixaram-se sobre a regularidade dos testes. Foi criado um sítio da Internet das Provas de Língua Portuguesa para a aquisição de nacionalidade para gerir o programa: www.provalinguaportuguesa.gov.pt, apesar de à data da finalização deste Estudo (Outubro de 2010), o sítio na *Web* se encontrava temporariamente indisponível, negando o acesso às Provas por eventuais requerentes. Pese embora a intenção declarada de oferecer testes de diagnóstico muito frequentes, no início de Junho de 2009, o sítio das provas de língua mostrava a inexistência de provas disponíveis²² ou a impossibilidade de se proceder à inscrição para teste. Por outro lado, a Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular do Ministério de Educação informou que ainda não tinha data marcada para o próximo teste, mas que costumavam realizá-los de três em três meses (e-mail, 04.06.2009). A mesma entidade informou ainda que a próxima prova estava prevista para Setembro (e-mail, 23.06.2009).

O conhecimento da língua é fundamental para a participação de uma pessoa na sociedade, e o nível exigido - A2 - não é excessivamente difícil. Em ambos os casos, o teste tem um nível razoável – nem muito difícil, nem muito fácil. A aplicação de uma prova de língua, ou a exigência de comprovativos de que o requerente fala e escreve português, parece-nos justo e justificado. A prova manifesta a necessidade de ter uma forma de comunicação entre o estado e os seus cidadãos, e promove a integração linguística dos imigrantes, reconhecendo em simultâneo o direitos deles em manter o uso da(s) sua(s) língua(s) nativa(s).

De facto, a prova de língua, junto com os requisitos de um certo período de residência, representa a forma melhor e mais objetiva de estabelecer o nível de integração do requerente. A adição de mais um teste de integração, como acontece nalguns países da União Europeia, não é precisa nem justificada, já que o teste seria sempre subjetivo. A estipulação de seis anos de residência, junto com a prova de língua, já é prova suficiente da integração do requerente. A nacionalidade é parte do processo contínuo de integração, mas não é o passo derradeiro, como defendeu o partido CDS-PP nos debates parlamentares. De facto, vários partidos políticos consideram a nacionalidade como o último passo na integração, enquanto o PSD, por exemplo, a considera um poderoso instrumento de integração

(Diário da Assembleia da República, 17.02.2006: 4315).

²² www.provalinguaportuguesa.gov.pt, consultado em 02.06.2009.

A prova é requerida só a maiores de 10 anos que sabem ler e escrever e que não dispõem de outro meio para comprovar o conhecimento da língua. Os menores e os analfabetos podem fazer provas adaptadas às suas capacidades ou limitações. A história particular do analfabetismo em Portugal (Cabral, 2003: 42-3) traduz-se num teste mais flexível para pessoas com necessidades especiais. O sítio na *Web* das provas de língua propõe para analfabetos o recurso ao programa de “Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências”, que se traduz em ações de formação de curta duração. O Ministério da Educação informou que havia um teste especial ou a possibilidade de certificar a formação para as pessoas analfabetas poderem adquirir a nacionalidade. A ideia é de reencaminhar pessoas analfabetas ou com deficiências para percursos formativos. Quanto às pessoas com necessidades educativas especiais, nomeadamente com deficiência, o mesmo Ministério explicou que o requerente tem “apenas que indicar na ficha de inscrição as necessidades educativas especiais para que as escolas adaptem a prova à necessidade identificada” (Lusa, 05.01.2008).

CAPÍTULO 5

“PORTAS ABERTAS”: A CONSULTA

Para os fins deste estudo, foi realizada uma consulta a opiniões de participantes voluntários, todos eles atores principais no processo de aquisição de nacionalidade portuguesa. A metodologia escolhida foi a realização de entrevistas livres e uma reunião de *focus group*, nos dois casos com perguntas em aberto, visando a recolha de informação qualitativa, tendo em conta que devido às limitações do número de entrevistas, não presumem ser representativas. Esta metodologia foi aplicada com o intuito de contribuir com recolha e análise qualitativa nesta temática para preencher a lacuna que existe de estudos em qualquer disciplina sobre as atitudes face à nova legislação. A intenção foi de recolher sugestões e opiniões sobre o regime implementado pela nova lei para identificar também recomendações para a conclusão deste estudo.

Foram consultadas um total de 26 pessoas, tendo sido vinte pessoas entrevistadas individualmente, entre elas imigrantes no processo de aquisição de nacionalidade e líderes associativos; dois deputados da Assembleia da República (um do PS e outro do PSD) e uma funcionária da Conservatória de Registos Centrais. A maioria das entrevistas a imigrantes foram realizadas no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), enquanto os requerentes esperavam ser atendidos na delegação da Conservatória de Registos Centrais. Foi ainda organizada uma reunião do tipo *focus group* no CNAI, com seis representantes de associações de imigrantes sobre o tema da naturalização no âmbito da nova lei. As nacionalidades dos 20 entrevistados e dos 6 participantes na reunião do *focus group* eram portuguesa, brasileira, ucraniana, cabo-verdiana, são-tomense, togolesa, guineense, romena, indiana, chinesa e peruana. Assim, o propósito foi obter um leque abrangente de opiniões e atitudes sobre o atual procedimento de aquisição da nacionalidade em Portugal.

Aos participantes nas entrevistas livres e na reunião do *focus group* foram colocadas perguntas em aberto sobre as vantagens da naturalização do ponto de vista dos imigrantes e do ponto de

vista do Estado como os potenciais beneficiários do processo, bem como as razões para não adquirir a nacionalidade, e a ideia de que a naturalização devia ser incentivada pelo Estado. Os participantes opinaram sobre as diferentes possibilidades de participação política e social dos nacionais, dos naturalizados e dos não nacionais. Existem várias condições para adquirir a nacionalidade seja em Portugal, seja nos outros países comunitários, e estes requisitos foram o objeto de outra série de perguntas, nomeadamente sobre a duração de residência requerida, a entrega do registo criminal, a prova de língua, os requisitos de rendimento e a admissão da dupla nacionalidade. Foi colocada ainda uma pergunta sobre a necessidade de Portugal ter uma cerimónia de nacionalidade. Finalmente, as atitudes dos participantes no respeitante à dimensão europeia da cidadania portuguesa foram investigadas, junto com a ideia de incluir esta dimensão no processo da naturalização.

1. AS VANTAGENS DA NATURALIZAÇÃO PARA IMIGRANTES

As respostas no que diz respeito às vantagens da naturalização variaram entre preocupações práticas - como a facilidade de um pedido de empréstimo para compra de casa ou para expandir oportunidades de negócio entre os imigrantes entrevistados -, e razões mais sentimentais exprimidas pela funcionária, em relação a um sentimento de ligação íntima com o país, ou por um líder associativo, que disse que a naturalização é uma grande vantagem que no geral representa a integração plena e um sentimento de cidadania, e significa que a pessoa gosta do povo português. Havia uma confusão marcada entre o estatuto de nacional e o estatuto de imigrante regularizado para vários imigrantes, que ainda priorizaram a condição de ser legal no país acima de ter a cidadania de Portugal. De facto, um imigrante brasileiro viu o estatuto de nacional como o patamar mais alto no processo de legalização:

“Provavelmente todas as pessoas que estão legais querem o BI, não é? O mais legal possível é melhor para um imigrante. O mais legal possível.”

Em entrevista, um deputado defendeu que há muitas vantagens em relação à integração no campo político – refletindo, assim, as teorias expostas no capítulo 1 quanto ao direito de voto dos cidadãos –, e acrescentou que é difícil para os jovens que não têm nacionalidade portuguesa fazerem parte, por exemplo, de uma equipa desportiva oficial. Um imigrante expressiu a opinião prática de que é mais fácil encontrar trabalho com a nacionalidade portuguesa, enquanto outro entrevistado imigrante defendeu que há direitos iguais aos dos outros portugueses.

Evitar a burocracia foi citado por várias pessoas como a vantagem principal de ter a nacionalidade – a vantagem de não ter de tratar do visto. Outra imigrante comentou sobre a vantagem da nacionalidade por simplesmente “*uma pessoa não precisa de vir cá [ao CNAI] todos os anos (...) para renovar os documentos*” e outro requerente comentou assim: “*Ufa, a primeira vantagem é para não vir aqui [ao CNAI] mais.*” Duas imigrantes ucranianas referem, que os cidadãos nacionais pagam menos, porque não são obrigados a pagar taxas de imigração. Uma líder associativa pensou similarmente que há menos problemas em viajar e menos burocracia para os nacionais. Um imigrante brasileiro que estava a requerer a nacionalidade queria acabar com os problemas de ter de tratar da residência. Outro imigrante respondeu que “*com a nacionalidade, ficas mais tempo sem ser chateado. Não tens de entregar coisas ao patrão (...), a próxima vez não é preciso entregar as papeladas todas.*” Na reunião do *focus group*, os participantes defenderam também que ser português facilita tudo e ainda mencionaram a burocracia de tratar da autorização de residência e da “papelada”.

Uma imigrante entrevistada queria a nacionalidade para comprar uma casa e ter uma morada permanente em Portugal, bem como para obter um empréstimo. Outro imigrante esperava ter mais acesso ao trabalho e sofrer menos discriminação no mercado laboral assim que adquirisse a nacionalidade portuguesa. O acesso ao mercado de trabalho também foi citado na reunião do *focus group* como uma vantagem de ter a nacionalidade. Uma imigrante expressiu preocupações tanto práticas como sentimentais, enfatizando as vantagens no que diz respeito à criação de um negócio, compra de uma casa ou de móveis e ao pedido de um empréstimo. Além disso, ao nível mais pessoal, ela comentou que quando uma pessoa tem um bilhete de identidade português é

atendida pelos serviços públicos e privados de uma maneira diferente – não como estrangeira mas como cidadã nacional, como membro da comunidade.

A funcionária da Conservatória dos Registos Centrais entrevistada para este estudo defendeu a aquisição de nacionalidade como a conclusão de um processo que começa com a chegada ao país de acolhimento e a legalização, e culmina, se a pessoa se sentir bem e pensar que há oportunidades e perspectivas para a integração neste país, com a aquisição da nacionalidade. Além disso, na perspectiva da entrevistada, a aquisição de nacionalidade proporciona o sentimento de inclusão e de se sentir português e não marginalizado ou denegrido.

Na reunião do *focus group* os participantes também foram de encontro a esta ideia ao expressarem que ter a nacionalidade significa sentir-se mais integrado. Uma participante do *focus group* viu a nacionalidade claramente como um fator de integração, comentando que as pessoas não se naturalizam por patriotismo nem amor à camisola da selecção nacional, mas sim para ter direitos e estarem mais integradas. Um imigrante afirmou que o estatuto afeta a identidade e o tratamento de uma pessoa – nas palavras desse imigrante “*ter nacionalidade é bom porque já ficas um bocadinho mais, como é que se diz, um bocadinho mais respeitado, não é?*”

Uma imigrante exprimiu a sensação de que, tendo vivido em Portugal durante vinte anos, “*não seria bom da minha parte continuar sendo estrangeira*”. Uma imigrante brasileira confundiu a naturalização com a legalização e disse querer que esteja tudo “correto” e ser um “cidadão normal”. De resto, ela achou que até agora só precisava da autorização de residência, apontando para a percepção dos direitos dos residentes de longa duração serem quase iguais aos dos cidadãos. Um imigrante cabo-verdiano respondeu que se sentiu mais seguro no terreno. Outro imigrante respondeu que uma pessoa naturalizada está mais integrada na Europa, e “*é como um cidadão português, pode votar, pode fazer várias coisas*”.

Alguns participantes do *focus group* comentaram ainda que as entidades bancárias dão vantagens a quem tem nacionalidade portuguesa, facilitando o processo de abrir uma conta e dispensando a necessidade de apresentar um fiador. Outro requerente queria ganhar experiência no setor da

aviação na Europa mediante a naturalização por ter uma avó portuguesa. Esta intenção de um requerente oriundo de um país com uma história de imigração portuguesa significativa mostra a relevância contínua da nacionalização por via do *ius sanguinis* e não da naturalização de uma pessoa que tem domicílio em Portugal. Um deputado apontou para a existência de mais direitos para cidadãos nos campos de desporto, saúde, educação e proteção.

Um requerente considerou ainda que a nacionalidade é uma vantagem para os seus filhos poderem viajar na Europa. Um imigrante disse que a razão principal para pedir a nacionalidade é a de viajar: *“a maior parte dos imigrantes neste país querem viajar pela Europa, é mais neste sentido”*. Uma requerente também achou que a nacionalidade facilita os trâmites quando uma pessoa quer viajar. Outro imigrante respondeu que significa que *“a porta está aberta”* para ir e voltar para Portugal e para emigrar para outros países, incluindo os Estados Unidos. Um imigrante referiu a crise e enfatizou a utilidade de ter a nacionalidade portuguesa para poder ir para fora do país à procura de trabalho. Ademais, viajar por a Europa foi uma vantagem mencionada na reunião do *focus group*.

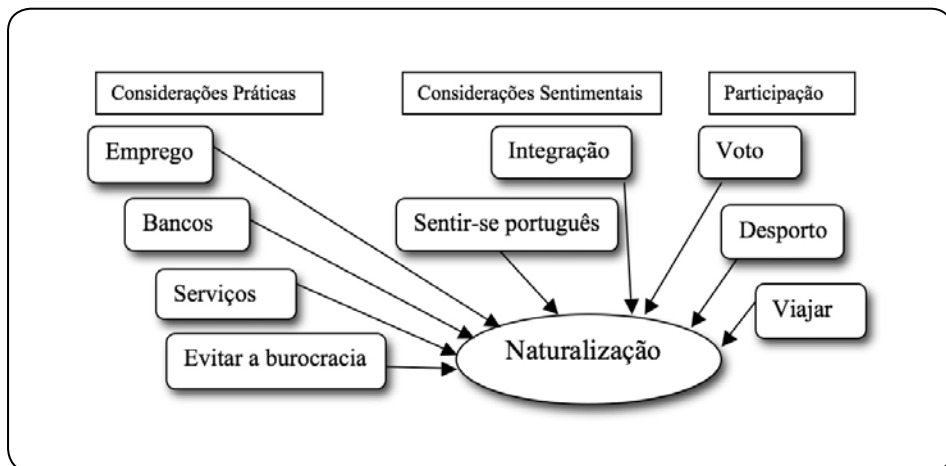
Outro imigrante disse que há benefícios em termos de obter subsídios de desemprego, para a educação dos filhos, e para comprar uma casa ou um carro. Uma imigrante disse que a vantagem tem principalmente a ver com a vida dos filhos, já que a educação é menos cara. Comentou explicitamente que estava a pedir nacionalidade para os seus filhos poderem tê-la também. Um imigrante disse que a nacionalidade portuguesa significa *“portas abertas”* para viajar e trabalhar na Europa, enquanto outro se concentrou na aquisição de direitos de livre circulação dentro da Europa, sobretudo na área do emprego, mas também quanto à criação de uma empresa em Portugal. Os cidadãos da União Europeia têm vantagens em comparação com cidadãos não-europeus. Similarmente outra imigrante enfatizou as vantagens para o seu filho em termos de *“portas abertas”*, especificamente para estudos e trabalho noutros países.

Uma imigrante ucraniana disse que tinha menos direitos na Ucrânia e que vive melhor em Portugal. Há mais direitos para as pessoas que têm o estatuto de cidadão. A funcionária da CRC consultada

realçou que a nacionalidade garante todos os direitos consagrados na Constituição, bem como a possibilidade de ter uma voz ativa e de participar mediante o voto. Alinhado com isso, uma líder associativa comentou que certos empregos e direitos são fechados para não-cidadãos, enquanto ser nacional implica direitos iguais e uma vida melhor.

Segundo uma líder associativa e uma deputada, para a cidadania ser vantajosa deve ser claro que a pessoa não perde a nacionalidade de origem. A líder associativa disse que não teria adquirido a cidadania se o Brasil não reconhecesse a dupla nacionalidade. As opiniões sobre a dupla nacionalidade em geral são analisadas mais adiante neste estudo.

Figura 9. As vantagens da naturalização desde o ponto de vista dos imigrantes



1.1. RAZÕES PORQUE ALGUNS IMIGRANTES NÃO ADQUIREM A NACIONALIDADE

Com o propósito de compreender as baixas taxas históricas de naturalização em Portugal, os participantes foram questionados se viram algumas razões para não adquirir a nacionalidade.

Alguns dos imigrantes contactados para este estudo disseram que dentro do novo regime não vêem nenhuma razão para não pedir a nacionalidade, enquanto uma líder associativa comentou que podem existir razões ideológicas para não a pedir. Um imigrante peruano que tinha decidido não pedir a nacionalidade, disse que não se sente atraído pelo povo português, porque sente que há racismo e que foi discriminado. Contudo, no decurso da conversa ele disse que está ligado a Portugal, que aprendeu português, que tem uma mulher e uma filha portuguesa mas que não sente que faça parte do grupo de referência.

Um imigrante também expressou a falta de identificação com Portugal como razão para não pedir a nacionalidade, *“porque a pessoa fica sujeita ao nacionalismo de ser português. Será visto como um português”*.

Em entrevista, um deputado do PSD realçou que entre as razões para alguns imigrantes não requererem a nacionalidade pode residir no facto de esses não gostarem de Portugal, ou de já se sentirem completamente protegidos e com os direitos necessários para terem uma vida estável no país. Uma deputada do PS entrevistada disse ainda que algumas pessoas com autorizações de longa duração têm quase os mesmos direitos que os nacionais. Este último é, de acordo com a teoria de vários autores, o estatuto de residente de longa duração, o “cartão azul”, e todos os direitos que derivam deste estatuto contribuem para negar a importância da cidadania nacional.

Uma líder associativa mencionou que conhece pessoas que não querem adquirir a cidadania portuguesa por razões de natureza afetiva e/ou por não se reconhecerem na nova nacionalidade. Nas palavras da funcionária da Conservatória entrevistada: *“É uma questão de imagem, de reconhecimento e de sentimentos de pertença. Às vezes é o medo de perder a sensação de pertencer a um lugar de origem. Uma pessoa pode ter uma ligação emocional ou efetiva forte com o seu país de origem e, por razões de orgulho, pode não querer outra nacionalidade”*. Esta ideia vai no sentido contrário às hipóteses defendidas por Kostakopoulou (apresentadas no capítulo 1) em que se argumenta que a nação e o nacionalismo têm perdido a sua relevância.

Por outro lado, um imigrante contactado para efeitos deste estudo argumentou que algumas pes-

soas não querem pedir a nacionalidade porque só querem ficar em Portugal durante algum tempo e depois ir-se embora.

A deputada do PS entrevistada para efeitos deste estudo mencionou que na esteira imediata da independência das colónias portuguesas de África, muitos cidadãos dos novos países não queriam adquirir a nacionalidade portuguesa por razões políticas. Em geral, pode ser relacionado com o patriotismo e a lealdade ao país de origem, segundo esta deputada.

A mesma deputada relacionou ainda o fenómeno dos imigrantes não pedirem a nacionalidade simplesmente pela vontade de deixar as coisas como estão e não ter de lidar com toda a documentação. Ilustrando esta ideia, uma entrevistada de origem chinesa apontou para a desilusão como fator que a desmotiva a adquirir a nacionalidade portuguesa. Ela já tinha tentado requerer a nacionalidade duas vezes e foi recusada.

A deputada comentou, por outro lado, que há muitos pedidos de cidadãos que por não lhes ser possível ficar com a dupla nacionalidade acabam por desistir do processo. Este é o caso dos chineses que posteriormente desistem do processo porque não querem perder a sua nacionalidade chinesa.

Um são-tomense entrevistado comentou que as pessoas devem também ter o direito de viver num país de acolhimento e não adquirir a nacionalidade, sugerindo que a naturalização nunca devia ser obrigatória. No caso específico de uma ucraniana, cujo marido e filho estavam a adquirir a nacionalidade portuguesa enquanto ela ainda não tinha decidido, exprimiu indecisão quanto a se eles iam a voltar à Ucrânia ou não. Já que a Ucrânia não permite dupla nacionalidade, esta é uma preocupação. Esta situação afeta sobretudo os ucranianos e os chineses em Portugal.

Em suma, as razões para alguns imigrantes não adquirirem a nacionalidade portuguesa dividem-se entre razões sentimentais, razões políticas e/ ou o simples facto de o país de origem não permitir a dupla nacionalidade.

2. AS VANTAGENS DA NATURALIZAÇÃO DOS IMIGRANTES PARA O ESTADO PORTUGUÊS

Na reunião de *focus group*, um participante declarou claramente que quem ganha no processo de naturalização é o Estado português. Um deputado do PSD entrevistado deixa tudo muito claro, constatando que sempre que uma pessoa se torna cidadão português traz um benefício para o Estado. As vantagens para o Estado foram analisadas sobretudo em termos do aumento da legitimidade da democracia e em termos populacionais, isto é, numa perspectiva de que quantos mais cidadãos Portugal adquirir melhor.

Para uma funcionária da Conservatória dos Registos Centrais entrevistada para efeitos deste estudo, os benefícios para o Estado têm principalmente a ver com as necessidades de mão-de-obra, sendo que há pessoas “excelentes” e “valorosas” com altas qualificações a vir para o país, e pessoas como médicos e enfermeiros são mesmo precisos. Neste sentido, apontou a crise demográfica e o envelhecimento da população portuguesa como um aspeto a ter em consideração no incentivo à naturalização de imigrantes.

Uma líder associativa argumentou também que na Europa há falta de cidadãos, e o benefício é que os filhos de imigrantes naturalizados também se tornam nacionais. Similarmente, adotando esta postura demográfica, outra líder associativa crê que a Europa, e não só Portugal, é um “continente velho” e portanto necessita dos filhos de imigrantes para substituir a população de idosos. No mesmo sentido, a deputada do PS entrevistada comentou que a União Europeia necessitará de cerca de 50 milhões de imigrantes para evitar o decréscimo e envelhecimento acentuado da sua população, pelo que quantos mais imigrantes se tornarem portugueses melhor será para o Estado. Nas palavras da entrevistada a naturalização de imigrantes será importante “*para a substituição da população, da mão-de-obra e das gerações*”. Um imigrante brasileiro viu a naturalização também como uma garantia do aumento da mão-de-obra para Portugal.

Já numa perspetiva mais economicista, uma imigrante entrevistada argumentou que os novos cidadãos “*são as pessoas que trazem filhos, mas recebem salários baixos*”, pelo que a natu-

realização “*é uma maneira de evoluir os imigrantes, e também o país, têm emprego, estão em condição – claro que o país vai melhorar.*” Um imigrante cabo-verdiano pensou que o benefício para o Governo é simplesmente o dinheiro.

Existem benefícios para o Estado também no respeitante ao enriquecimento cultural que trazem os imigrantes, segundo a funcionária da Conservatória. Outra imigrante fez referência a cientistas, inventores e desportistas que contribuem para a sociedade portuguesa, e sugeriu que eles tenham acesso prioritário à nacionalidade. De facto, esta possibilidade existe no quadro legislativo da nacionalidade e foi criticado por um líder associativo consultado, como acima referido. Relativamente aos imigrantes altamente qualificados, uma entrevistada imigrante referiu-se particularmente aos investigadores indianos em Portugal, que trazem benefícios para o país, mas que não têm direitos. O imigrante indiano que foi entrevistado apontou a qualificação dos imigrantes como uma mais-valia para o Estado, pelo que o acesso à nacionalidade por parte desses imigrantes pode incentivar pessoas com altas qualificações a ficar em Portugal a longo prazo, e não só para projetos de curto prazo.

Por outro lado, uma imigrante comentou que é melhor para o Governo porque os novos cidadãos não têm só os mesmos direitos mas também os mesmos deveres. Não especificou, porém, quais são os deveres que os naturalizados têm que os imigrantes não têm. Um imigrante entrevistado viu uma vantagem para o Estado porque os cidadãos nacionais contribuem mais. Esta opinião é curiosa, dado que não existe diferença entre as contribuições fiscais dos estrangeiros e dos portugueses.

Além disso, uma líder associativa disse que, devido aos requerimentos de registo criminal, nenhum dos novos cidadãos registam antecedentes criminais graves, em contraste com a população de pessoas nascidas portuguesas e por conseguinte há menos criminosos entre os naturalizados.

A vantagem para o Estado, segundo um imigrante, relaciona-se também com o controle dos residentes, enquanto outro imigrante sugeriu que a naturalização torna as coisas mais legais porque há menos uma pessoa de um país terceiro em Portugal, sem pagar impostos nem declarar o seu

rendimento. Nestas ideias recolhidas, ficaram explícitos alguns preconceitos de que os imigrantes são alvo, só pelo facto de serem estrangeiros – concretamente no que respeita a ideias preconcebidas de que não pagam impostos ou não estão legalmente no país. Evidenciou-se uma certa preocupação com o controle e a fiscalização de estrangeiros. Um imigrante sugeriu que convém para o Governo saber exactamente quem vai ficar em Portugal. Similarmente, um imigrante viu a vantagem para o Governo nos seguintes termos: “*É que já tem mais pessoas legal, não é? Não têm de estar preocupados com a imigração legal.*” É manifesta aqui a confusão entre a naturalização e a legalização.

Em contraste, outro imigrante entrevistado não achou a naturalização importante para o Governo. Outra imigrante não viu benefícios para Estado, porém, comentou que depende da pessoa, se for criminosa ou não. O papel do Estado é visto então como o de seleccionar os novos membros, embora não tenha este poder em relação aos que nascem já portugueses.

Os participantes foram ainda questionados se a naturalização deve ser incentivada pelo Estado. O deputado do PSD defendeu que “a naturalização deve ser incentivada sobretudo para crianças que nasceram em Portugal, porque elas não são estrangeiras de modo nenhum”. Reforçou, assim, a importância das disposições para *ius soli* na legislação da nacionalidade. Também muitos dos imigrantes entrevistados defenderam que o Estado deve incentivar a aquisição de nacionalidade porque os imigrantes estão a fazer descontos para a segurança social e a pagar impostos, e o processo de concessão de nacionalidade não custa nada para o Estado, representando, em contrapartida, e caso não seja incentivado, um défice democrático (referido no capítulo1). Nesta vertente, uma imigrante disse que é preciso incentivar a naturalização por via da prestação de mais informação sobre o processo e os documentos necessários.

A funcionária da Conservatória entrevistada argumentou que a cidadania devia ser incentivada porque implica melhor integração para os imigrantes, no entanto, a lei em si já é um incentivo, uma vez que é bastante aberta, traduzindo-se em taxas de naturalização mais altas.

Uma líder associativa advertiu que, por mais que o Estado deva incentivar a naturalização, isso

não devia ser uma forma de negar ou “apagar” a imigração. Esta entrevistada defendeu que a naturalização nunca deve ser uma condição, mas sim uma questão individual e uma escolha, e que os que escolhem não avançar para a naturalização não devem ser discriminados. O deputado do PSD contactado para efeitos deste estudo, em sintonia com esta ideia, defendeu que o Governo não deve pressionar ninguém a adquirir a nacionalidade, já que esta deve ser uma manifestação livre. Contudo, comentou que, segundo a sua perspetiva, mais cedo ou mais tarde na Europa, incluindo Portugal, haverá uma campanha para atrair imigrantes, quando a descida da taxa de natalidade tiver efeito, e vários incentivos serão proporcionados.

Outra imigrante entrevistada manifestou a opinião de que o acesso à nacionalidade deve depender da pessoa, porque acredita que há pessoas que vêm para Portugal e não querem trabalhar, pelo que esses não deviam beneficiar de incentivos deste género. Já outro imigrante respondeu que o acesso à nacionalidade não devia ser incentivado, enquanto outra imigrante disse que não devia ser mais fácil do que é hoje em dia. Por sua vez, uma imigrante comentou que o processo deve ser mais fácil, em vez de ser incentivado. Um participante do *focus group* disse que quando um imigrante com autorização de residência encontra-se com um amigo com a nacionalidade, é o incentivo em si.

Uma contradição evidente surgiu, porém, da análise deste aspeto. Verifica-se um conflito inerente entre o objetivo de incentivar a naturalização e o objetivo de garantir direitos aos não-cidadãos. Alguns imigrantes entrevistados não viram como obrigação para o Estado incentivar a naturalização, uma vez que as medidas existentes, como campanhas de posters e folhetos, são suficientes. Como vimos acima, a implementação de uma campanha é uma realidade pouco comum no âmbito europeu.

3. PARTICIPAÇÃO

Uma das vantagens principais inerentes à cidadania, sugerida na literatura consultada para este estudo, é o direito de voto e/ ou a participação política. Em essência, esse direito representa a distinção fundamental entre nacionais e não nacionais, membros e não membros. Neste âmbito, aos entrevistados e aos participantes do *focus group* foram colocadas algumas questões sobre a participação política e social de estrangeiros e nacionais, tendo sido também confrontados com a ideia de incluir alguma forma de reconhecimento da participação no processo de aquisição da nacionalidade.

No respeitante à participação, o deputado do PSD entrevistado disse que, em geral, as pessoas podem participar na vida das associações, nos partidos políticos e na comunidade, mas que isso é diferente para portugueses, imigrantes da UE e imigrantes não-comunitários. O entrevistado acredita que os imigrantes não-comunitários podem ainda participar numa organização cívica, desportiva ou cultural, mas que isso não deve ser considerado nos procedimentos de acesso à nacionalidade. Faz sentido, segundo este deputado, ter alguma diferença ao nível da participação política, contudo, não acreditou no princípio de reciprocidade, que é discriminatório sobretudo em relação à comunidade ucraniana, dado que há poucos portugueses na Ucrânia.

Já um imigrante entrevistado respondeu que para a participação política, “*sim, têm que estar cá a viver, têm de pôr uma duração do prazo, de sete anos, oito anos (...) faz sentido*”. O imigrante defendeu que a participação política entre imigrantes deve ser promovida. Referiu que os portugueses costumam dizer que têm senadores em França, no Luxemburgo e nos Estados Unidos. Se se sentem orgulhosos de ter portugueses a participarem na vida política destes países, então a lei deve permitir que os estrangeiros que vivem em Portugal participem também na vida política portuguesa.

A deputada do PS salientou também que os imigrantes de facto não participam. A entrevistada mostrou-se desiludida com o Conselho Consultivo para os Assuntos de Imigração (COCAI) porque

há mais representantes de ministérios do que imigrantes. O COCAI existe em Portugal como alternativa ao voto nacional, e a ideia é de facilitar a participação política dos imigrantes. Disse que a ideia era que os imigrantes teriam um espaço onde os seus representantes seriam ouvidos e que poderiam participar nas decisões. No entanto, comentou que as associações não têm problemas na participação e que, ela, entre outros, tinha mudado as regras do partido governante para que os imigrantes possam ser aceites como membros do partido. No entanto, no decurso de uma entrevista, o filho de cerca de 9 anos de um dos entrevistados respondeu à pergunta de se os imigrantes participam na política da mesma maneira: *“Eu acho que não! Porque oficialmente para ser presidente tens que ter a nacionalidade portuguesa!”*

Uma imigrante comentou que todos os residentes devem participar da mesma maneira, independentemente de terem “documentos de diferentes cores”. Infelizmente, o sistema não funciona assim. Os imigrantes devem sentir a mesma vontade de participarem numa sociedade acolhedora. Em termos dessa participação, um imigrante não achou importante ter a nacionalidade para participar: *“Não há diferença, tendo o BI (Bilhete de Identidade Português) ou tendo a residência”*. Em termos sociais também, foi dito que *“não afeta nada nas convivências, na participação ativa, no dia-a-dia.”* Outra imigrante concordou que é possível participar. Uma líder associativa pensou que todos devem ter os mesmos direitos em termos de participação, mas esse não é o caso. Ela colocou a pergunta de como é que os imigrantes podem ser e fazer parte da sociedade acolhedora e comprovar a participação, comentando que a decisão de ser naturalizado em si é um passo significativo no processo. Neste contexto, um imigrante queixou-se de que o seu filho não pode participar nos torneios de ténis porque não tem nacionalidade portuguesa, o que impede a sua participação na comunidade.

Outra líder associativa afirmava-se 100% segura que os imigrantes devem participar na sociedade recetora. Ela não viu necessidade nenhuma de comprovar a participação ou as ligações ao país, considerando que este é um processo natural que acontece pelo facto de viver no país e de pagar impostos e a segurança social.

Quanto à participação, um imigrante comentou que é diferente para pessoas que não são portuguesas, independentemente de eles serem naturalizados ou não. Outro imigrante concordou, ao comentar que há barreiras que não se podem ultrapassar mesmo com a nacionalidade porque essa não resolve tudo. Um imigrante brasileiro enfatizou que a possibilidade de participação só existe para imigrantes com documentos. Entre os brasileiros que participaram, a maioria confundiu a naturalização com a aquisição da autorização de residência e o ato de se tornar legal em Portugal. Esta confusão pode estar associada ao facto dos nacionais do Brasil serem os únicos estrangeiros que em Portugal podem votar em todas as eleições (nacionais e locais), ainda que só possam ser eleitos a nível local. Uma líder associativa brasileira enfatizou que os brasileiros têm um estatuto quase igual no que diz respeito a direitos políticos, devido à Convenção Luso-Brasileira – a Convenção que outra participante brasileira também mencionou.

Junto com o “cartão azul” (o estatuto europeu de residente de longa duração), estes direitos políticos de reciprocidade consistem em mais uma razão por que, nalguns casos, a naturalização seja necessária. Outra imigrante exprimiu uma percepção similar, ao dizer que só existem algumas diferenças entre a participação de uma pessoa com residência regular e uma pessoa naturalizada, porque a última tem mais liberdade para sair do país, enquanto um imigrante tem de pagar o visto. Uma imigrante chinesa defendeu que um imigrante naturalizado pode participar porque “já é português”.

Uma imigrante da Ucrânia teve uma opinião bastante diferente, defendendo que os imigrantes não têm nada a ver com Portugal e que são só “estrangeiros que vivem cá”. Ela achou lógico os imigrantes não terem acesso ao direito de voto, uma opinião que contradiz as propostas da maioria dos teóricos que escrevem sobre este assunto, como vimos anteriormente. Por outro lado, pensou que se uma pessoa mudar a sua vida realmente, e participar na sociedade ou tiver um cônjuge português, tem mais direito à nacionalidade. A participação é restringida, segundo uma imigrante, pela falta de direito de voto por parte dos imigrantes, no entanto, ela considerou isso aceitável. A nível local, porém, pensou que não deve existir tal diferença. Não obstante, apontou para as barreiras, como por exemplo as instituições onde os imigrantes não podem ser diretores

ou chefes. Ela crê que as autoridades devem ter em conta o que as pessoas têm contribuído para o país. Similarmente, outra imigrante pensou que, enquanto é fácil para as crianças e os pais participarem na escola, para participar no mercado de trabalho é mais complicado para um imigrante.

Uma imigrante expressou ainda que os imigrantes naturalizados estão completamente integrados e podem participar tal como os portugueses, enquanto outro era da opinião de que os documentos não provam nada e não substituem a vontade de integração na sociedade. Um imigrante defendeu que a pessoa que adquire a nacionalidade deve integrar-se melhor. Para um imigrante, a concessão de nacionalidade representou uma resposta positiva da parte da sociedade acolhedora, *“que quer dizer que (a pessoa) está integrada na comunidade portuguesa”*.

Um imigrante achou possível participar na religião, na política local e na educação, acrescentando que tinha prestado serviço nos bombeiros voluntários, mas no que diz respeito a decisões públicas como as eleições presidenciais e parlamentares, a participação é impossível. Pensou que a participação não deve ser considerada no processo de naturalização porque as pessoas não têm tempo para isso se saírem cedo de manhã para o trabalho e voltarem à noite. A deputada do PS em entrevista defendeu um argumento semelhante, dizendo que as pessoas que trabalham do amanhecer ao anoitecer já estão a fazer o seu contributo, embora tenha sentido que a participação seja considerada no processo de naturalização. Isto indica um fenómeno que nem sempre é tido em conta na literatura, que muitas pessoas têm uma postura mais apática em relação a política, por diversas razões.

A funcionária da Conservatória, por sua vez, expressou que todos os imigrantes devem poder participar, para que possam melhor avaliar os benefícios da aquisição de nacionalidade. Defendeu que devem ser acolhidos, e sentir-se “abraçados” pelo país, porque é isso que ela queria se fosse para outro país. Disse ainda que a participação deve ser tida em conta, mas não deve representar mais um obstáculo no processo de naturalização. Um imigrante brasileiro achou interessante a ideia de considerar a participação como condição para a naturalização. No entanto, não existe consenso, nem uma mensagem clara sobre até que ponto os imigrantes devem e podem participar na política e na sociedade.

4. CONDIÇÕES

A nova lei, como vimos, mudou alguns requisitos para a aquisição da nacionalidade portuguesa. Consequentemente, os guiões de entrevista adotados neste estudo integraram algumas questões acerca da adequação dos requisitos existentes no processo de aquisição de nacionalidade e sobre os requisitos que foram mudados ou eliminados com o novo enquadramento legal.

O deputado do PSD entrevistado defendeu que as condições se deveriam cingir a três requisitos mínimos para o acesso à nacionalidade portuguesa – não ter antecedentes criminais, um mínimo de anos de residência em Portugal, e a estabilidade na perspetiva de trabalho, ou seja, ter meios de subsistência. De facto, a legislação em vigor é mais simples, requerendo apenas os dois primeiros requisitos e dispensando, justamente (na nossa opinião) o requisito de meios de subsistência que representaria uma forma de discriminação sócio-económica.

No *focus group*, um participante comentou que no geral o procedimento é mais simplificado em Portugal do que em outros países. No entanto, outra participante apontou para uma confusão em torno de se as pessoas têm de falar português, cantar o hino nacional e/ ou amar a pátria. Vários participantes disseram que há uma falta de informação quanto às regras e aos procedimentos na aquisição de nacionalidade.

4.1. REQUISITO DE RESIDÊNCIA

O requisito previsto na lei em vigor no que diz respeito aos anos de residência legal em Portugal para adquirir a nacionalidade é de 6 anos para maiores e de 5 anos para menores. Várias hipóteses foram sugeridas aos participantes, inspiradas nos processos de outros países comunitários. Mais do que oito anos foi considerado exagerado por quase todos os imigrantes e/ ou foi recusado completamente.²³ Uma líder associativa comentou, em tom de ironia, que se for assim, uma pessoa pode morrer antes de ser concedida a nacionalidade. Pensou que seis anos “*é um alívio*” face à lei anterior. Cinco imigrantes

23 No âmbito da nova lei de nacionalidade alemã, o requisito é 8 anos.

eram de opinião que seis anos é realista e justo, embora um deles tenha dito que deve ser analisado caso a caso, uma prática que seria difícil de implementar em termos da burocracia e que corria o risco de arbitrariedade. Outro deles comentou que *“seis anos também passa rápido para um imigrante”*, que claramente é uma opinião muito subjetiva. De facto, a maioria dos entrevistados concordaram em seis anos como o requisito mais razoável. Uma requerente chinesa explicou a sua opinião assim: *“porque não podes vir cá assim um ano e pedir nacionalidade”*.

A funcionária da Conservatória entrevistada considerou que seis anos é o adequado, uma vez que é uma forma de as pessoas terem tempo suficiente para saber e sentir se querem ser portuguesas. É de notar que nenhum dos participantes imigrantes mencionou a necessidade de *“sentir-se português”*. Há um requisito mais reduzido para crianças em Portugal, porque é uma questão mais *“sensível”*. Uma imigrante pensou que seis anos é o requisito certo, porque dá tempo para pensar sobre a sua vida e isso não seria possível em um ou dois anos. No entanto, seis anos poderia traduzir-se em mais tempo, segundo outra imigrante, dado que é raro encontrar alguém que chegou com autorização ou visto legal e que viveu legalmente desde o início, ao que se acrescenta ainda o tempo de espera.

Um imigrante era da opinião que devia ser menos tempo, apesar de não dever ser imediato: *“Também não deve ser logo quando chegam, (...) uma pessoa tem que lutar para a nacionalidade”*. Outro imigrante foi mais longe, sugerindo que seja reduzido a três anos para investigadores que trabalham em causas importantes e que contribuem para o país. Uma imigrante considerou que seis anos é muito tempo, dizendo que três ou quatro anos de residência seria suficiente,²⁴ o que também foi sugerido por uma líder associativa. Cinco imigrantes entrevistados foram da opinião de que dois ou três anos já é tempo suficiente para quem vive, trabalha e paga impostos em Portugal. Uma líder associativa brasileira comentou que o requisito para os portugueses no Brasil é só um ano de residência e notou incongruências na lei portuguesa, atendendo a que um estrangeiro(a) casado com um(a) português(a), independentemente do país onde vive, pode adquirir a nacionalidade depois de três anos, enquanto os que vivem em Portugal, produzindo, trabalhando todos os dias e enviando as crianças à escola, têm

²⁴ Como é o caso na Bélgica e na Irlanda, respetivamente.

que esperar seis anos. Esta aparente contradição contraria o *ius domicilii*, elevando o casamento a um patamar mais alto do que a residência.

4.2. REGISTO CRIMINAL

No âmbito do regulamento da lei da nacionalidade de 2006, compete ao requerente comprovar que não cometeu um crime com pena de prisão igual ou superior a 3 anos. Se já tiver cumprido pena de prisão de entre 1 e 3 anos, tem que esperar 5 anos para pedir a nacionalidade.

Relativamente a este requisito, um imigrante são-tomense disse claramente que é importante os requerentes não terem registo criminal, já que as pessoas não devem estar aqui para causar sarilhos.

Neste contexto de questões surgiu, uma vez mais, o tema do controlo e fiscalização dos imigrantes. Uma imigrante ucraniana defendeu que o requisito de não ter registo criminal é normal, porque a criminalidade deve ser controlada. Pensou, porém, que há certos crimes que não são condenados de forma justa e que a lei não deve ser tão rígida. Uma requerente de nacionalidade brasileira respondeu que: “*Não queremos lidar com uma pessoa que já tem mais precedentes criminais*” e apontou para a possibilidade de um requerente com registo criminal voltar a cometer um crime. Outro brasileiro concordou e disse que queria só boas pessoas no país. Um outro imigrante indiano enfatizou e disse que é preciso ter controlo sobre as pessoas que se tornam portuguesas. Um requerente cabo-verdiano referiu o terrorismo e disse não querer que os terroristas adquiram a nacionalidade portuguesa e fiquem em Portugal. A funcionária da Conservatória concordou com o requisito, mas disse que depende do tipo de crime. Uma pessoa não deve ser estigmatizada por ter cometido um crime menor. No entanto, muitos concordaram e declararam-se a favor da seleção de “boas pessoas”.

Uma imigrante achou que a questão do registo criminal deve ser analisada caso a caso, caso contrário seria injusto. Não obstante, pensou que um registo criminal de uma pena de três anos é

um requisito justo, e outro imigrante concordou. Defendeu ser muito importante o acesso à nacionalidade não constituir perigo para o Estado. Outro imigrante concordou, comentando que isso é relacionado com o registo criminal. Uma imigrante expressou aprovação para o requisito assim: “*Eu acho justo. De repente chega alguém na sua terra, e ...? Não, tem que ser, acho que está correto.*” Uma líder associativa, porém, pensou que uma decisão nesta questão seria muito subjetiva. A deputada do PS defendeu que em relação a ataques pessoais e violência o requisito faz sentido.

Uma líder associativa discordou com a condição de não ter antecedentes criminais, perguntando se os nacionais portugueses que são condenados por um crime são deportados. Isto faz referência à chamada “dupla penalização” de imigrantes criminosos, como vimos acima. Disse que isso significa querer um povo perfeito. Nesta linha de pensamento, outra líder associativa comentou que as pessoas têm o direito de mudar as suas vidas e de ser reabilitadas. Embora ela pensasse que uma pena de três anos de prisão tem a ver com um crime mais grave, sentiu que o registo criminal não deve ter nada a ver com a nacionalidade. Na reunião do *focus group*, vários participantes concordaram e sublinharam a necessidade de pensar na reabilitação. Disseram que uma pessoa não pode ser penalizada para o resto da sua vida por ter cometido um crime. Uma participante não achou justo pedir o registo criminal.

Em termos burocráticos, uma imigrante comentou que é ridículo pedir o registo criminal do país de origem, como é o caso em Portugal, de pessoas que chegaram ao país enquanto criança e, logicamente, não poderiam ter cometido crimes no país de origem.

Em contraste, um imigrante mostrou na entrevista sentimentos muito fortes no que toca ao requisito de não ter antecedentes criminais, considerando-o essencial e achando a estipulação de pena de prisão de três anos demasiado liberal. Acrescentou que deve haver uma melhor troca de informações entre os polícias de imigração e polícias de outros países, e mais controlo sobre os estrangeiros que pedem a nacionalidade. Deu importância ao requisito de registo criminal, dizendo que não é aceitável que a Europa, ou qualquer outra parte do mundo, se torne num refúgio para pessoas que têm registo criminal. No entanto, admitiu que os registos criminais para crimes

menores como roubar uma carteira não devem ser considerados.

Entre os entrevistados e os participantes do *focus group* verificou-se um relativo consenso quanto à necessidade de excluir os que têm cometido crimes graves. Contudo, defende-se neste estudo que deve ser refletida e questionada a injustiça da dupla penalização e a ausência de provisões para criminosos reabilitados.

O regime de nacionalidade é caracterizado por um certo nível de consenso na política portuguesa nos últimos anos. No entanto, na sequência da nova lei, não houve consenso global quanto à eficácia do regime e, em Outubro de 2008, o Partido Popular (CDS-PP) fez uma proposta de alteração à lei, alertando para “lacunas graves” na aplicação da mesma. Na proposta, os militantes do partido defendiam que o candidato à nacionalidade conhecesse os valores fundamentais do Estado português, e que apresentasse comprovativos de meios de subsistência, reintroduzindo este requisito (CDS-PP, 2008). Numa tentativa de responder a um percebido sentido de insegurança que o partido associa à imigração (*Diário da Assembleia da República*, 09.09.2008: 28), no tocante à criminalidade urbana comum, o CDS-PP propôs que o requisito do registo criminal contemplasse penas de prisão iguais ou superiores a um ano como fundamento de oposição ao pedido, bem como o facto de um candidato ser constituído arguido num processo (*Diário da Assembleia da República*, 03.09.2008: 9). O partido frisou o caso de “crimes contra o respeito devido aos símbolos nacionais ou o crime de ofensas ao Presidente da República” (CDS-PP, 2009), numa visão que vê a imigração claramente como ameaça à integridade nacional. O CDS-PP associa sobretudo as segundas e terceiras gerações de imigrantes com a criminalidade, referindo crises de integração (*Diário da Assembleia da República*, 17.02.2006: 4325).

4.3. REQUISITOS DE LÍNGUA

Conforme a tendência em muitos países da UE15, Portugal requer uma prova de conhecimento da língua portuguesa (ver capítulo 1).

Em entrevistas, cinco imigrantes de países lusófonos defenderam que os requerentes têm efetivamente de falar e perceber um nível mínimo de português como requisito fundamental. Um deles referiu que falar português é importante para dialogar com as pessoas. A este propósito a funcionária da Conservatória considerou o domínio da língua como prova de que uma pessoa tem uma ligação efetiva com o Estado.

Por outro lado, uma líder associativa da África francófona argumentou que examinar a língua de um cidadão pela posse de uma qualificação educacional não é justo, e que o teste devia ser oral. Não obstante, considerou a língua como ferramenta importante para todos, ainda que muitas crianças que são enviadas para o país de origem para serem cuidadas ou educadas tenham dificuldades em cumprir os requisitos da língua.

Uma líder associativa brasileira defendeu que a língua é muito importante para a comunicação, e que o mais natural é aprender. Não concordou com o requisito de comprovar conhecimento suficiente ou qualquer forma de teste, mas sugeriu que os imigrantes possam mostrar uma capacidade de aprender e que o Estado deva promover o acesso a cursos de língua. Um imigrante brasileiro sugeriu que é desnecessário pedir um comprovativo do conhecimento da língua aos nacionais de países lusófonos, e que só devia ser requerido a imigrantes oriundos de países que falam outras línguas.

Na reunião de *focus group*, um participante romeno aceitou que o domínio da língua portuguesa é muito importante, mas sublinhou que muitos romenos tiveram problemas em inscrever-se para a prova de língua oficial e tiveram que esperar muito tempo, enquanto os outros documentos necessários e reunidos para o processo caducavam. Outros participantes na reunião queriam uma alternativa à prova escrita para idosos e analfabetos, ou uma isenção para nacionais de países de língua portuguesa.

A este respeito a deputada do PS defendeu que o conhecimento suficiente da língua nacional é fundamental. Em sintonia com esta ideia, uma imigrante chinesa disse que "*se queres ser português, tens que falar português. Simplesmente é assim*". Também uma imigrante ucraniana considerou o

requisito de língua aceitável, dado que é necessário poder falar e perceber português para viver em Portugal, enquanto outra imigrante ucraniana disse que deve haver testes porque é preciso para viver em Portugal. Contudo, a mesma imigrante defendeu que deveria ser possível fazer o teste mais regularmente do que de três em três meses, que é muito inconveniente.

Um imigrante peruano achou o teste importante, sobretudo para pessoas de países terceiros como a China, a Índia e a Indonésia, onde não falam uma língua latina. Disse conhecer pessoas que têm estado em Portugal durante onze anos e que ainda não sabem a língua. Este entrevistado argumentou ainda que para ter uma boa relação com portugueses, para ter influência, para ter benefícios sociais, para ter cuidados de saúde e para ser atendido por um médico, há-de haver uma capacidade mínima de se exprimir em português. Defendeu, contudo, que deveria ser uma prova oral. Exprimiu apoio para a ideia de um curso combinado de língua, cultura e cidadania, e já estava a frequentar um, que considerou “maravilhoso”. Achou que o mesmo curso seria especialmente necessário para pessoas de países como a Índia e o Nepal. Um imigrante indiano, por sua parte, viu o processo como muito simples e lógico: *“Eu fiz a prova e correu tudo bem. (...) Porque quando eu cheguei em Portugal, não sabia nenhuma palavra de português, mas com os colegas, eu aprendi em 3 meses”*.

Em suma, no geral, entre as pessoas contactadas para este estudo não se identificou grande resistência à prova da língua, seja da parte dos lusófonos, seja da parte dos não lusófonos, mas muitos realçaram a necessidade do Estado disponibilizar cursos e necessidade da existência de uma prova oral.

4.4. REQUISITOS DE RENDIMENTO

O requisito de meios de subsistência ou de um rendimento mínimo foi abolido da nova lei da nacionalidade.

Neste âmbito, vários entrevistados concordaram que o rendimento depende das capacidades do

indivíduo, ainda que a maioria se tenha mostrado em desacordo com este tipo de requisito da lei, concordando por isso com a sua exclusão da nova lei.

Uma imigrante afirmou achar injusto requerer meios de subsistência uma vez que muitos estrangeiros não conseguem garantir isso. Outro imigrante pensou que é pedir demais, atendendo à precariedade de empregos e da economia em Portugal. Uma outra imigrante defendeu que, já que um imigrante sempre terá de ter alguma forma de rendimento, o requisito não é necessário, e além do mais seria muito difícil comprovar meios de subsistência. Um dos imigrantes comentou ainda que: *“Para ter a nacionalidade, a gente tem que comprovar que está trabalhando? Nunca ouvi dizer, mas isso é errado, não é justo...”*.

Uma imigrante argumentou ainda que o rendimento não deve ter nada a ver com a pessoa ser portuguesa ou não. Uma líder associativa disse que este tipo de requisitos são injustos porque todas as pessoas emigram para terem um nível de vida melhor e não têm culpa se não o atingirem.

Foram consideradas normais por quatro imigrantes entrevistados em algumas leis de outros países requererem meios de subsistência. Enquanto outro imigrante estava completamente indeciso quanto à ideia de requerer um rendimento mínimo.

Já a funcionária da Conservatória entrevistada achou injusto exigir um requisito desta natureza a imigrantes que ganham baixos salários ou que estão desempregados. Por outro lado, a mesma entrevistada acredita que deve ser considerado um requisito que garanta a dignidade para o novo cidadão (como por exemplo o requisito de um mínimo de metros quadrados de habitação para requerentes da nacionalidade italiana).

Finalmente, o deputado do PSD concentrou o seu argumento primariamente na posse de um contrato de longa duração como necessário para a naturalização, mas no geral, não se mostrou a favor da lei ter este requisito.

4.5. DUPLA NACIONALIDADE

Todos os participantes se opuseram à renúncia de outras nacionalidades, reforçando a tradição portuguesa de décadas de permitir a pluricidadania. Um imigrante declarou *“serei são-tomense até morrer”*; outro *“sou brasileiro e serei sempre brasileiro, mesmo que peça nacionalidade portuguesa”* e uma líder associativa defendeu também que: *“Ninguém pode negar as suas origens. Ninguém pode dizer, não podes ser togolês”*. Outra imigrante explicou desta forma a sua perspectiva relativamente à dupla nacionalidade: *“Nós nunca nos vamos deixar de ser brasileiros. Então continuamos a ser brasileiros e continuamos aqui com a nossa nacionalidade portuguesa. Temos a de ali e a de aqui. Isso é o correto”*.

Identifica-se, pois, o fenómeno da identidade estar fixada em dois locais geográficos. Um imigrante cabo-verdiano descreveu a pluricidadania em termos mais universais - *“ficas mais no mundo, não pertences a uma só nação, pertences a várias”*. Na reunião do *focus group*, os participantes referiram o sentimento da dupla pertença ao país de origem e ao local de acolhimento.

Tanto a funcionária da Conservatória, como a deputada do PS, consideraram ser “muito violento” impedir as pessoas de voltarem aos seus países ou terem de abdicar da sua nacionalidade de origem. A deputada defendeu que desistir de outras nacionalidades seria excessivo, dizendo que vive em Portugal já há muitos anos e nunca deixou de ter a nacionalidade de origem, nem nunca houve um conflito de lealdade entre as duas nacionalidades.

Uma imigrante são-tomense disse ainda que será são-tomense mesmo quando adquirir a nacionalidade portuguesa, e disse que as pessoas não adquiririam a nacionalidade portuguesa se tivessem de desistir da sua nacionalidade originária.

Muitos imigrantes comentaram que queriam ter a possibilidade de voltar para o país de origem, mesmo que seja só de férias. Não queriam ter de pedir vistos para viajar ou viver no país onde eles ou os seus pais nasceram. Um imigrante explicou que se tivesse de abdicar da nacionalidade de origem *“Seria estrangeiro no próprio país”* e outra disse que não queria ser imigrante no país

de origem. Uma participante queria ficar com os dois passaportes porque ia à China nas férias.

Foi evidente a partir das entrevistas e do *focus group* que muitos imigrantes não querem quebrar a ligação, porque “é o país onde você nasceu e foi criado”.

Neste âmbito, uma imigrante ucraniana expressiu frustração com a proibição da dupla nacionalidade pelo seu país de origem. Depois de toda a documentação para ser portuguesa, teria de pedir um visto para viajar para a Ucrânia. Ela acredita que ter a possibilidade de ter duas nacionalidades é bom, mas que quatro ou cinco seria demais. Outra imigrante ucraniana pensou que até três ou quatro nacionalidades seria bom, e expressiu o desejo de a sua filha poder ter nacionalidade ucraniana e portuguesa. Um imigrante opôs-se à ideia de ter só uma nacionalidade, e defendeu que Portugal não o requereria. Uma líder associativa disse que todos os seres humanos são cidadãos do mundo, e que ela tem um filho que tem três nacionalidades. Acrescentou que o mundo só ganha com isso, e tornar-se-ia melhor quando os homens e mulheres são mais adeptos em viver num mundo que não é feito de guetos.

4.6. CERIMÓNIA

Como descrito anteriormente neste estudo, foi organizada uma cerimónia simbólica para festejar a aquisição de nacionalidade dos novos portugueses, sobretudo crianças, ao abrigo da Lei da Nacionalidade de 2006. Importa ressaltar que esta cerimónia não é condição obrigatória do processo de aquisição da nacionalidade portuguesa.

Os participantes das entrevistas e do *focus group* partilharam algumas opiniões sobre a ideia da cerimónia de nacionalidade. A aquisição de nacionalidade foi vista por alguns entrevistados como motivo de orgulho. Outros viram a cerimónia como uma ideia interessante, mas não propriamente necessária.

Segundo a funcionária da Conservatória, a cerimónia proporcionaria mais dignidade e sentimento

ao momento, tal como um casamento, onde há uma união com o Estado Português. A mesma responsável defende, no entanto, que a cerimónia não deve ser obrigatória.

Um imigrante são-tomense comentou que, em geral, os estrangeiros só entregam os documentos, pelo que seria bom ter uma cerimónia e/ ou dar outro carácter ao processo de aquisição de nacionalidade. Opinião semelhante foi expressa pela deputada do PS que considerou que devia haver uma cerimónia para marcar de alguma forma a nova condição de nacional português, apesar de acreditar que Portugal não deve ter “a pompa e circunstância” das cerimónias dos Estados Unidos. A deputada sente que a aquisição da nacionalidade não deveria ser apenas formalizada através da publicação em Diário da República.

O deputado do PSD explicou que já tinha assistido a cerimónias de naturalização em Portugal, mas disse que depende das pessoas, dos países e das famílias. Recomendou cautela a este respeito, dizendo que a cerimónia deve ser realizada de forma sábia, e não de um ponto de vista arrogante como se a pessoa sentisse que agora faz parte de um Estado superior. O deputado considerou ainda que a naturalização é um processo muito íntimo para cada pessoa.

Na mesma linha de pensamento, alguns imigrantes disseram que a participação em cerimónias de nacionalidade depende muito do indivíduo – se se sentirem integrados e quiserem festejar, então deve ser uma opção. A este propósito um imigrante argumentou que os naturalizados devem pagar para uma eventual cerimónia. Já outro imigrante defendeu que a cerimónia é uma questão pessoal, uma vez que se o “novo cidadão” estiver feliz por ser português, pode querer optar por ter a sua própria festa para festejar a aquisição de nacionalidade com a sua família. Uma líder associativa concordou e comentou que é pessoal e individual, e não deve ser comemorado, dado que a aquisição de uma nova nacionalidade não implica perder a antiga.

Por outro lado, um imigrante brasileiro considerou a cerimónia um desperdício de dinheiro, sendo que é meramente um estatuto administrativo. Outros dois brasileiros afirmaram também que não há necessidade. Uma são-tomense não concordou com a ideia, dizendo também que não é necessário, comentando mesmo que as pessoas só querem o passaporte. Uma guineense disse, por

outro lado, que a cerimónia implica simplesmente mais burocracia e que a burocracia do sistema existente de nacionalidade e de imigração já está a encorajar imigrantes a manterem-se numa situação irregular. Similarmente, um brasileiro respondeu que o processo já é muito cansativo e os tempos de espera já são muito longos, não achando necessário acrescentar a cerimónia quando a naturalização é simplesmente normal para pessoas que vivem há muito tempo em Portugal.

Uma líder associativa mostrou-se completamente contra a cerimónia, já que “é uma coisa muito triste” porque tanto imigrantes como nacionais são seres humanos e não devem ser separados pela nacionalidade. Considerou a cerimónia como um gasto desnecessário para o Estado, atendendo a que a única coisa que todos os estrangeiros querem é ter o passaporte na mão. Da mesma forma, uma imigrante considerou a naturalização um passo muito importante e opôs-se à ideia da cerimónia, considerando-a um pouco intimidatória. Outra imigrante riu-se sobre a ideia da cerimónia e pensou que é pouco prática devido ao número de naturalizações e ao seu custo.

4.7. CUSTO

Um imigrante brasileiro achou os custos da naturalização um pouco elevados, sobretudo depois de ter pago tanto para os trâmites da imigração. Aceitou a existência de uma taxa, mas não concordou com o valor, afirmando que os imigrantes já contribuem com muitos impostos.²⁵ Sugeriu que seria uma coisa que o Governo podia resolver. Também um imigrante cabo-verdiano comentou explicitamente que se devia baixar o custo inacessível do processo de aquisição de nacionalidade, coisa que o Governo pode e deve alterar. Um compatriota desse imigrante comentou que o custo é muito pesado mas que não se pode fazer nada, apesar de acreditar que muitos potenciais requerentes não têm dinheiro para pagar o processo.

Outra imigrante brasileira considerou as taxas “caríssimas” e disse que os brasileiros têm de pagar mais do que os imigrantes de Cabo Verde e Angola. No entanto, uma imigrante chinesa comentou que é normal ter de pagar e que não é assim tão caro. Um imigrante indiano comentou que

²⁵ Para justificar esta postura, ver: André Corrêa d’Almeida e Pedro Duarte Silva (2007).

ao custo do processo em si, há a acrescentar o custo da tradução dos documentos para português, que pode ser excessivo. No seu caso, achou ridículo ter de traduzir os documentos indianos, escritos em inglês, dado que o inglês é uma língua internacional.

De forma geral também na reunião do *focus group*, foi comentado que o processo é muito caro. Alguns imigrantes mencionaram ainda os custos que os governos dos países de origem cobram para emitir os documentos necessários. Neste âmbito é, no entanto, fundamental referir que o sistema português de facto suspende a taxa cobrada para os trâmites em Portugal se o imigrante não os puder pagar.

5. A DIMENSÃO EUROPEIA

5.1. A IMPORTÂNCIA DA DIMENSÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Embora seja uma característica implícita na aquisição da nacionalidade portuguesa por um cidadão de um país terceiro, a aquisição simultânea da cidadania da União Europeia não está explícita na nova lei, nem faz parte do processo de naturalização.

Os entrevistados e os participantes do *focus group* fizeram vários comentários sobre a dimensão europeia da nacionalidade portuguesa, tendo sido questionados sobre a eventualidade de se incluir esta dimensão no procedimento de aquisição de nacionalidade.

Pela simples razão de um desejo exprimido de visitar amigos na Inglaterra, um imigrante considerou a dimensão europeia da cidadania útil, sendo que proporciona mais oportunidades e abre mais portas. Uma imigrante disse que significa portas abertas para outros países. Outro imigrante disse que há muitas pessoas que querem a nacionalidade portuguesa para poderem viajar por toda a Europa, acrescentando que as coisas são mais complicadas quando uma pessoa não é europeia. Uma imigrante só queria ir para Espanha. Dois imigrantes viram a cidadania europeia como uma fonte de segurança no caso do projeto migratório correr mal em Portugal, nomeadamente devido à crise, podendo tentar noutra país comunitário.

Por outro lado, outro imigrante não a considerou importante, uma vez que não falava inglês e só se preocupava com Portugal e com a cidadania portuguesa. Uma imigrante disse: “*Tanto faz. Não quero viajar na Europa, só quero nacionalidade portuguesa.*” De forma semelhante, outra imigrante não tinha planos para mudar para outro país comunitário, mas tinha consciência que existiam salários melhores no estrangeiro e gostou da ideia de visitar outros países. Outra imigrante disse que essa possibilidade é importante para os jovens que querem viajar pelo resto da Europa, embora achasse que é demasiado tarde para ela.

A deputada do PS entrevistada falou da enorme responsabilidade para o Estado que concede nacionalidade, devido à extensão das fronteiras da União Europeia. Isso foi uma das razões porque o Governo não optou por *ius soli* puro, porque não queriam soluções “*que atrairiam metade do Brasil aqui para a Europa, através de Portugal*”. Aparentemente, a dimensão europeia foi ainda tida em consideração na cláusula prevista na lei do Estado ter retido o poder de recusar as pessoas que constituem um perigo para o Estado. Embora a dimensão europeia não esteja explicitamente presente na Lei de Nacionalidade, fez parte dos debates que a precederam.

Por sua vez, o deputado do PSD considerou a dimensão europeia fundamental, uma vez que a cidadania europeia é uma das bases do projeto europeu, e a livre circulação é central para esta cidadania. Com a cidadania europeia, ele acredita que as pessoas se sentem mais seguras, e sabem que podem trabalhar e viver noutro país. É uma cidadania baseada na diversidade. Acrescentou que deve haver uma cidadania lusófona comum, uma ideia desenvolvida no âmbito da CPLP, descrita no capítulo 2. Em contraste com esta ideia, uma imigrante afirmou: “*acho que a maioria das pessoas que pedem nacionalidade não tem isso em conta*”. Um imigrante comparou a cidadania europeia ainda com a cidadania indiana, no sentido de que a Índia tem 28 estados, mas só um Governo central e uma nacionalidade.

Uma líder associativa argumentou também que todos os seres humanos devem ter direitos de livre circulação, tal como os cidadãos europeus, e que conceder a cidadania nacional na União Europeia sem contemplar direitos em outros países comunitários não seria nacionalidade verda-

deira. Outro imigrante achou que os direitos de livre circulação e de trabalho são um benefício da cidadania europeia e explicou que a vantagem consiste em evitar as filas para tirar o passaporte. Também outro imigrante disse: *“Há diferentes filas, há sempre filas. Há uma para cidadãos de Europa e outra para outros países.”* Uma líder associativa defendeu que os direitos europeus são muito positivos, vendo o projeto europeu como bastante humanista e como uma tentativa de criar um espaço em que os cidadãos cooperam e colaboram, não só entre empresas, mas também entre seres humanos, entre países, entre Governos e entre nacionalidades.

5.2. A DIMENSÃO EUROPEIA COMO PARTE DO PROCESSO DE NATURALIZAÇÃO

A funcionária da Conservatória entrevistada no âmbito deste estudo sugeriu que deve haver um processo estandardizado de naturalização em toda a União Europeia. Considerou a cidadania europeia muito positiva e a dimensão europeia como sendo muito importante.

Também a deputada do PS mencionou a tendência para a harmonização europeia, igualmente no caso de condições para a naturalização. Como defendeu, com o amadurecimento do projeto europeu e num mundo que é cada vez mais aberto e globalizado, com mais circulação de informação, de dinheiro e de pessoas, Portugal não pode continuar a ter regimes legais diferentes dos outros Estados-membros. Este argumento enquadra-se nas teorias de convergência e divergência nos enquadramentos jurídicos para a nacionalidade na UE, e no impulso para mais harmonização nas políticas de cidadania.

Em contraste, um imigrante entrevistado considerou que as leis de nacionalidade não devem ser as mesmas em toda a Europa, mas que a dimensão europeia deve ser mencionada na documentação de nacionalidade.

Por sua vez uma líder associativa considerou a dimensão europeia como mais uma barreira na aquisição da nacionalidade, enquanto outra líder disse acreditar que são os imigrantes os que mais sabem sobre a Europa. A imigrante não achou que as pessoas estejam a pensar na cidadania

européia quando adquirem a cidadania nacional.

Outra imigrante argumentou que, como Portugal é um Estado-membro da União Europeia, o procedimento de naturalização deveria incluir algo sobre a Europa. Outro imigrante reforçou esta ideia dizendo que as pessoas devem pelo menos estar informadas de que estão a adquirir também a cidadania da União Europeia. Segundo este imigrante isso promoveria a ideia de que os imigrantes têm de respeitar as leis democráticas, e as raízes democráticas ou monárquicas de um país. Uma imigrante achou uma ideia muito boa fazer perguntas no processo sobre a União Europeia. Outro imigrante queria que o Governo informasse as pessoas de que podem viajar para outros países, mas não achou realista: *“Vai lá a outros países!” Eu acho que é impossível para o Governo falar concretamente assim.*”

Numa época em que estamos a ver cada vez mais integração política na Europa, é necessário que as futuras administrações tenham a dimensão europeia em conta no planeamento e desenvolvimento de políticas de cidadania. Como desenvolvemos no capítulo das recomendações deste estudo, uma proposta era pensar a um nível mais europeu no que diz respeito, por exemplo, às provas de língua e exigir conhecimento, não restrito à língua nacional, mas de qualquer língua da União Europeia - como já é, aliás, a realidade para os imigrantes comunitários em Portugal, a quem não é requerido falar português.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES

Por razões relacionadas com a experiência colonial, Portugal tardou em modernizar as suas leis de nacionalidade, e daí a política restritiva dos anos noventa, mais focada na política de emigração do que de imigração. Comparado com os vizinhos europeus, a combinação da falta de polémica quanto ao tema de cidadania nacional, com as baixas taxas de naturalização e a ausência de um partido forte da extrema-direita, tornou possível a liberalização da política em 2006.

As mudanças na lei da nacionalidade de 2006 refletem as tendências recentes na Europa Ocidental, com a redução da importância do princípio do *ius sanguinis* (embora ainda exista a possibilidade de nacionalização para netos de portugueses), a aceitação da dupla nacionalidade, e, sobretudo, a rejeição do tratamento preferencial para “imigrantes étnicos” (Mouritsen *in* Zapata-Barrero, 2009: 27), que se verificou em Portugal com a abolição das condições preferenciais para lusófonos. É de notar que, em Portugal, esse tratamento preferencial se destinava a pessoas consideradas culturalmente portuguesas dadas as suas ligações coloniais – caso dos nacionais dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, do Brasil e Macau.

A nova lei refletiu ainda as tendências internacionalistas no âmbito dos direitos humanos (ver os debates humanistas no parlamento) associadas à Convenção da Nacionalidade do Conselho da Europa de 1997 e da mobilização de associações e grupos de interesse (Howard, 2009: 36, 66, 70).

Na esteira da liberalização da lei da nacionalidade na Alemanha, por exemplo, surgiram uma série de artigos e livros científicos que analisaram e avaliaram o seu desenvolvimento. Muito embora na base da mudança da lei da nacionalidade em Portugal tenham estado algumas recomendações do estudo de Pereira da Silva (2004), desde 2006 que estas mudanças não foram acompanhadas de uma análise rigorosa dos dados e factos. Este estudo foi uma contribuição para preencher esta

lacuna, procurando analisar os impactos da nova lei na vida dos imigrantes e identificar aspetos que deveriam ser revistos.

Os traços do futuro da cidadania na Europa começam também já a estar visíveis, sobretudo no conceito de *stakeholder citizenship*, onde o que se tem em conta é o interesse no futuro do país e não a pertença ao passado de um Estado-nação. Já é tempo de começar a planear uma cidadania que não seja estritamente ligada à nacionalidade, como propôs Kostakopoulou (2009). A questão é de definir qual a substância e o nível de ligações necessárias para a existência de uma relação política entre um Estado e uma pessoa (Klusmeyer, 2000: 5). Os direitos de cidadania locais associadas ao lugar de residência estão a ser reforçados, independentemente da cidadania nacional de origem da pessoa, uma vez que o facto de possuir a nacionalidade do país onde uma pessoa reside significa estabilidade e afiliação (Kalekin-Fishman *et al.*, 2007: 26).

Neste âmbito a política de nacionalidade em geral deve concentrar-se na mais nova tendência de *ius domicilii* – o direito da residência –, e menos nos princípios históricos de *ius soli* – o direito do solo – e *ius sanguinis* – o direito de sangue.

Contudo, a absorção do princípio do *ius domicilii* na lei da nacionalidade associa-se ao debate do tema da relação entre o Estado providência e os imigrantes. Por vezes, os cidadãos nacionais opõem-se à concessão de todos os direitos sociais, económicos e políticos aos imigrantes, sendo que a perceção é que nem eles, nem os seus antecedentes, têm contribuído para o sistema de segurança social, para a criação de infra-estruturas e para o desenvolvimento geral do país de acolhimento. A cultura nacional e a infra-estrutura são vistas como fruto do trabalho dos antecedentes. Uma análise mais rigorosa da realidade mostra que os requerentes de nacionalidade portuguesa têm residido pelo menos durante seis anos em Portugal, pagando impostos às Finanças, contribuindo para a Segurança Social e, muitas vezes, contribuindo para a construção de infra-estruturas do país. Além disso, contribuem para o desenvolvimento da sociedade portuguesa de várias formas, sejam elas científicas, artísticas, linguísticas ou culinárias, entre outras. Por consequência, os requerentes à nacionalidade portuguesa já têm colaborado para o futuro de

Portugal e são, pois, *stakeholders* na sociedade.

Outro debate central nesta temática do acesso à nacionalidade gira em torno da relação entre a naturalização e a integração. A naturalização em Portugal é vista como o culminar do processo de integração, que inclui a aprendizagem da língua e a criação de ligações efetivas e afetivas com o país. Os países tradicionais de imigração adotam uma postura diferente, em que a aquisição da nacionalidade é uma ferramenta no processo de integração de um imigrante, ou seja, um passo numa viagem contínua de aprendizagem mútua.

Vários autores têm contribuído para este debate, mas ninguém declarou definitivamente se a cidadania nacional é uma ferramenta ou um prémio para a integração. Considerando os contributos desenvolvidos neste estudo, fica claro que qualquer tentativa de medir a integração seria demasiado subjetiva e arbitrária e, por isso, vê-se a utilidade da naturalização mais no sentido de uma ferramenta que faz parte da trajetória migratória de alguns imigrantes (muito embora a aquisição da nacionalidade nunca deva ser obrigatória) e não como um culminar de um processo de integração ou uma meta. A integração é, pois, mais uma ferramenta para gerir a diversidade em Portugal, como foi argumentado por vários autores (entre eles, Zapata-Barrero, 2009; Kostakopoulou, 2008). Como comentou António Vitorino: *“A definição do estatuto jurídico de nacionalidade é, pois, um pressuposto, mas não pode ser entendido como ‘o fim da linha’. O processo de integração das comunidades imigrantes nas sociedades de acolhimento pode beneficiar muito do reconhecimento formal do estatuto de cidadania mas não dispensa, antes exige, a prossecução de políticas activas de integração”* (Vitorino, 2006).

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 tem 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.

A partir deste estudo conclui-se também que para continuar a melhorar a política de nacionalidade

em Portugal, é necessário ter em conta os obstáculos e desincentivos que existem para eventuais requerentes. Esta análise, e respetivos alertas, torna-se, assim, fundamental uma vez que a exclusão de certos imigrantes da cidadania nacional pode ter implicações graves para os seus direitos e para o futuro da sociedade. Como argumenta Kalekin-Fishman: “*Socio-cultural exclusion from national membership has long-range effects on the emotional adjustment of migrants and on the viability of their identities*” (Kalekin-Fishman *et al.*, 2007: 10).

O simples desconhecimento das mudanças introduzidas pela nova lei pode constituir um motivo para alguns imigrantes não adquirirem a nacionalidade. Este estudo aponta para a influência do antigo quadro legislativo para a não requisição da nacionalidade por imigrantes já estabelecidos que quando atingiram os seis anos de residência não tinham direito à cidadania nacional, ou ainda por os que foram excluídos no âmbito da lei de 1975.

Porventura, a área de residência também joga um papel importante na decisão de naturalizar-se (DeSipio, 1987: 394), o que pode indiciar a existência de “contágios” de naturalizações dentro de uma comunidade, apontando para a centralidade da disseminação de informação nas taxas de naturalização (Hayfron in Bevelander e DeVoretz, 2008: 98).

Outro motivo potencial para a não aquisição de nacionalidade é o facto de alguns imigrantes estarem em situação irregular. A nova Lei previu a possibilidade de imigrantes nascidos em Portugal que se encontrem em situação ilegal adquirirem a cidadania portuguesa. Adotando para estes casos o princípio do *ius domicilii*, a Lei procura combater as situações de hereditariedade da ilegalidade no país a partir da segunda geração, e assim a vulnerabilidade de algumas crianças e jovens. Este artigo da Lei contempla que os jovens nessas circunstâncias têm de provar que permaneceram no país 10 anos imediatamente antes ao pedido.²⁶ Apesar de haver alguns receios

desse processo de análise de provas de residência estar sujeito a alguma discricionariedade legislativa, esta porta da lei traz uma tendência de *ius soli* quase completamente desaparecida nos países da União Europeia, uma vez que também os países dessas

26 As provas de 10 anos de residência em situação irregular em Portugal podem ser designadamente documentos que comprovem os descontos efetuados para a Segurança Social e para a Administração Fiscal, a frequência escolar, as condições de alojamento ou documento de viagem válido e reconhecido.

crianças naturalizadas podem também ver por esta via a sua situação regularizar-se (sobretudo a partir do Caso C-34/09 do TJUE de Março 2011). Por sua vez os imigrantes não naturais de Portugal e que chegaram sem autorização têm de esperar seis anos a partir do momento em que conseguem regularizar-se.

Paradoxalmente, o conjunto de direitos concedidos em Portugal aos cidadãos da União Europeia e – embora a um nível muito mais reduzido - da CPLP, pode constituir-se como uma desmotivação para esses mesmos cidadãos adquirirem a nacionalidade (Oliveira e Inácio, 1999: 47). Neste estudo a perceção dos imigrantes oriundos da União Europeia não foi investigada. De facto, bem como o Tratado de Maastricht, a Diretiva de Cidadania (Diretiva 2004/38/EC, OJ L 158/77, 30.04.2004) analisado no capítulo 1 remove a necessidade de naturalização para cidadãos da União Europeia dado que confere o direito incondicional de residência permanente em qualquer Estado-membro para esses cidadãos e os seus familiares (Kostakopolou, 2009: 7). A aquisição da nacionalidade de um outro Estado-membro não melhora significativamente o estatuto legal de um imigrante (Bauböck, 2008: 5), embora confira o direito de votar nas eleições nacionais. Além disso, num fenómeno distinto, estudos mostram que, geralmente, imigrantes de países com PIB altos tendem a não se nacionalizar (DeSipio, 1987: 399).

Em 2006, no mesmo ano em que a nova lei de nacionalidade entrou em vigor em Portugal, Niessen propôs sete critérios para avaliar regimes de nacionalidade (Niessen cit *in* Carrera, 2006: 35-36), como vimos introdução. O primeiro critério é de ter procedimentos claros, enquanto o terceiro aposta em campanhas de naturalização. Apesar dos procedimentos para a atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa serem muito mais claros e inteligíveis no novo regime, continua a haver maus entendimentos e confusões entre a comunidade imigrante, como foi identificado nas entrevistas desenvolvidas neste estudo. Assim, recomenda-se o reforço da campanha de informação lançada com a introdução da nova lei e prevista na medida 49 do *II Plano para a Integração dos Imigrantes*.

A promoção ativa da naturalização, vista como um fator muito positivo em Portugal, deve continu-

ar, contemplando metas para os números de imigrantes que têm acesso à nacionalidade e que de facto se naturalizam. O segundo critério refere-se à formação de funcionários, que foi uma das metas atingidas no âmbito do *I Plano para a Imigração dos Imigrantes*, mas que infelizmente não ficou contemplada no *II Plano*.

Os outros quatro critérios de Niessen fazem referência à comunicação efetiva com o candidato; à eficiência burocrática e a existência de um sistema inter-agência; à redução dos custos e dos tempos de espera; e à justificação e direito à apelação. O sistema português associado à gestão de pedidos de nacionalidade que remetem para a articulação entre o Departamento de Nacionalidade do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Conservatória de Registos Centrais, e as autoridades consulares dos países de origem, foi melhorado significativamente. Vários documentos passaram a ser obtidos oficiosamente e as reuniões com os representantes dos governos dos países de origem tiveram efeito. O processo também é mais acessível agora em termos do custo que lhe está associado, mas dado os baixos salários de muitos imigrantes em Portugal, devia ser ainda mais barato e facilitado em casos de carência (apesar da Lei prever a isenção de cidadãos que não reúnem rendimentos para suportar as despesas do processo).

De acordo com os dados dos relatórios sobre a implementação do *I Plano para a Integração dos Imigrantes*, tanto o SEF como a Conservatória também melhoraram os tempos de espera. Porém, muitos requerentes esperam meses para obterem uma resposta das autoridades consulares ou para fazer a prova de língua portuguesa. Alguns imigrantes entrevistados referiram que, em alguns momentos, a demora na realização do curso de português fez com que a validade da restante documentação requerida para o processo perdesse a validade.

Este estudo não abrangeu a análise da qualidade da comunicação entre o Estado e o requerente relativo ao processo, e da prestação de justificações e esclarecimentos sobre o direito a apelação, uma pesquisa que seria de recomendar para futuros estudos. No entanto, é de referir que o número de pedidos recusados é relativamente baixo, o que não nega o fenómeno de eventuais requerentes que desistem antes de finalizar os procedimentos.

Algumas das recomendações e alertas recolhidos nas entrevistas realizadas para este estudo de monitorização da política de nacionalidade serão expostas aqui, muito embora seja reconhecido que esta consulta não se baseou numa amostra representativa da população imigrante que requer a nacionalidade portuguesa. Neste âmbito, desde já se recomenda um futuro estudo que se baseie numa amostra abrangente e, para o qual, o presente estudo pode dar algumas orientações ou conteúdos que mereçam ser aprofundadas para melhor compreensão deste tema.

No que diz respeito às vantagens de naturalização na perspetiva dos imigrantes, as respostas variaram entre preocupações práticas, a melhores direitos, ou a razões sentimentais. Houve participantes que viram a naturalização como a conclusão de um processo de plena integração. Alguns entrevistados enfatizaram, contudo, que a naturalização só é vantajosa se as pessoas não perderem a sua nacionalidade de origem. Detetou-se, por outro lado, uma gama similar de razões sugeridas para não adquirir a nacionalidade portuguesa de natureza ideológica, patriótica, ou pelo facto de não se identificarem com Portugal, ou ainda por razões práticas associadas ao excesso de documentação (embora tenha havido avanços neste sentido com a nova Lei). Em casos específicos, pessoas de países que não permitem a dupla nacionalidade, como a Ucrânia e a China, viram isto como motivo forte para não se naturalizarem.

Os benefícios da naturalização para o Estado foram vistos principalmente em termos do impacto que o fenómeno pode ter para a demografia ou o envelhecimento da população de Portugal e da União Europeia, mas também em relação ao enriquecimento cultural da sociedade. Alguns entrevistados deferenderam também que imigrantes naturalizados se tornam mais legais, dando mais controle ao Estado. As opiniões recolhidas dividiram-se quanto a se o Governo deve de facto incentivar a naturalização – muitos consideraram que a nova Lei de Nacionalidade sendo mais aberta é um incentivo em si para a aquisição de nacionalidade portuguesa. No entanto, foi frisado que as pessoas nunca se devem sentir forçadas a naturalizar.

Alguns entrevistados levantaram a questão de os imigrantes não terem tempo para frequentar cursos de português ou para estudar para a prova de língua, devido a compromissos profissio-

nais. A possibilidade de se definir com regularidade uma cerimónia para os “novos cidadãos” foi considerada como uma ideia interessante, mas se essa não for obrigatória. A maioria das pessoas concordaram em que deveria depender de cada pessoa e da sua circunstância individual, enquanto alguns argumentaram que seria um desperdício de dinheiro.

Relativamente aos requisitos que podem estar associados à Lei da Nacionalidade, a maioria dos entrevistados considerou seis anos de residência – ou menos – como apropriado. Tanto os imigrantes lusófonos como os imigrantes não lusófonos, bem como os deputados e a funcionária da Conservatória, concordaram que uma prova de língua é um elemento importante do processo de naturalização, apesar de alguns terem sugerido que seria mais justo se a prova fosse oral. Não obstante, as opiniões não foram concordantes quanto à possibilidade de existirem requisitos de rendimento – os deputados concordaram e alguns imigrantes recusaram-nos, vendo-os como injustos. Todos os entrevistados para este estudo mostraram-se contra requisitos que impliquem a renúncia à nacionalidade de origem, devido às conexões fortemente exprimidas com o país de origem, e ao eventual desejo de voltar. Quanto à questão do registo criminal, a maioria dos entrevistados concordou com a sua aplicação como requisito, apesar de pelas razões expostas acima, continuamos a discordar com este requisito.

No que diz respeito à participação política, foi considerada difícil para os imigrantes, embora sejam admitidos como militantes nos principais partidos políticos. Podem ser ativos através de associações, organizações voluntárias e organizações religiosas, entre outras. Todos os entrevistados acharam a participação boa, mas alguns mencionaram que os imigrantes podem não ter tempo e portanto esta prática não deve ser incluída como um requisito no procedimento de naturalização. Um imigrante não considerou a participação de imigrantes importante, já que são “*só estrangeiros que vivem cá.*” Muitos entrevistados e participantes do *focus group* argumentaram que não existe diferença entre a participação dos imigrantes e dos naturalizados, o que talvez aponte para o facto dos direitos dos residentes de longa duração estar a contribuir para as taxas relativamente baixas de naturalização em Portugal.

A dimensão da União Europeia na cidadania nacional foi considerada importante em relação a direitos de trabalho e de livre circulação, e confere uma grande responsabilidade ao Estado Português. A cidadania da União Europeia foi considerada central para o projeto europeu em geral. A funcionária da Conservatória e os deputados entrevistados enfatizaram a eventual harmonização de leis de nacionalidade da União Europeia no futuro. Os imigrantes eram principalmente contra a inclusão de uma perspectiva europeia nos procedimentos de naturalização, mas apoiaram iniciativas de informar as pessoas sobre a União Europeia.

Obviamente nunca existiu, nem existe agora, consenso total quanto à política de nacionalidade. Talvez vários portugueses, sejam eles de origem portuguesa ou imigrante, não concordem com todos os requisitos e pensem que a nova lei ou é demasiado rígida e exigente ou que é demasiado “generosa”. Isto leva à conclusão de Howard: *“In short, the 2006 citizenship policy reform in Portugal represents a relatively uncontested elite-led promotion of inclusion and rights through the extension of citizenship to immigrants”* (Howard, 2009: 90). Realçamos, pois, o facto de que muitos imigrantes que antes não tinham direitos de cidadania, agora têm acesso à nacionalidade portuguesa, o que por si só significa que o novo enquadramento legal responde já à necessidade de milhares de imigrantes que optam por se nacionalizar. O impacto positivo desta lei justificou também o reconhecimento internacional recente no MIPEX 2011 onde Portugal surgiu como o país com o índice mais elevado associado à melhor e mais eficaz política de nacionalidade desenvolvida nos últimos anos.

RECOMENDAÇÕES

Respondendo à filosofia dos estudos do Observatório da Imigração, concluímos este estudo com o elencar de algumas recomendações específicas que se enquadram nas principais conclusões deste trabalho:

(1) Requisitos da Lei

- O requisito de não ter sido condenado pela prática de um crime com pena de prisão igual ou superior a três anos deve ter um limite temporal face ao número de anos a que essa pena se reporta. Seria aconselhável permitir aos requerentes que cometeram o crime em questão há mais de dez anos, por exemplo, terem acesso à nacionalidade portuguesa, uma vez que a própria lei criminal prevê a reabilitação do indivíduo que cometeu um crime depois de cumprir a pena de prisão. Esta recomendação vai no sentido de evitar a chamada “dupla penalização” dos ex-criminosos que já cumpriram a condenação de que foram alvo.

- Também associado a este requisito, atualmente existe a prática de pedir o registo criminal de crianças que estão a adquirir a nacionalidade, ou de pedir o registo criminal de um país onde um requerente nunca tenha residido (no caso do país de origem dos pais). Pode também ser exigido o registo criminal de um país de onde o requerente saiu quando ainda era uma criança. Ora, sendo que a obtenção do registo criminal nessas situações pode ser muito difícil e até implicar uma viagem a esse país, deve refletir-se se tal requisito é justo ou realista, recomendando-se que seja abolido para estes casos. O mesmo se aplica no caso de países onde existem provas de que os registos tenham sido destruídos ou perdidos.

- Para todas as categorias de requerentes, não houve muita resistência ao requisito de seis anos de residência, mas este requisito contrasta com as declarações de que a nova lei colocava Portugal entre os países mais liberais nesta questão. Existem países, como a Bélgica e a Irlanda, que dão acesso à nacionalidade a imigrantes com três a cinco anos de residência regular. Deve ser tomado em consideração que seis anos a viver e a trabalhar em Portugal, sem acesso à participação política nacional, não corresponde a uma integração plena.

(2) Custo do Processo

- O custo atual do processo de aquisição de nacionalidade –170€ – não é exagerado, mas pode representar um desincentivo para eventuais requerentes com menos meios. Junto com os custos

de obtenção de documentos requeridos, há as despesas associadas à tradução de documentos que, para alguns imigrantes, pode ser impossível suportar. Assim, nos casos em que for preciso, o Governo deve conferir isenção da taxa, bem como negociar com as autoridades consulares dos países de origem para facilitar um processo mais acessível em termos financeiros, e trâmites mais céleres. É importante realçar neste âmbito que a Lei actual já prevê um direito subjetivo à nacionalidade, e que todos devem ter acesso nas mesmas condições.

- É necessário empreender em Portugal um projeto de investigação de natureza económica sobre a questão de se os naturalizados contribuem mais para as contas públicas do que os imigrantes. Infelizmente não existem dados desagregados para investigar esta proposição em Portugal. Mais investigação é, contudo, necessária também para saber mais sobre a relação entre as características sócio-económicas e a propensão dos indivíduos se naturalizarem.

(3) Dupla nacionalidade

- Todos os entrevistados para este estudo argumentaram a importância da Lei da nacionalidade prever a possibilidade da dupla nacionalidade. Os imigrantes provenientes da Ucrânia e China, contudo, partilharam a sua desmotivação para adquirirem a nacionalidade portuguesa, por os seus países obrigarem a abdicar da nacionalidade de origem. Deixa-se, pois, neste estudo a recomendação de se promover diálogo com os governos de países de origem que não permitem a dupla cidadania, no sentido de concretizar uma situação melhor para esta categoria de eventuais requerentes para eles poderem participar plenamente na sociedade portuguesa.

(4) Prova de Língua Portuguesa

- Todas as pessoas consultadas para este estudo concordaram com a aplicação de uma prova de língua aos requerentes que não conseguem comprovar o conhecimento de outra maneira. No entanto, evidenciou-se uma série de problemas com a administração das provas, sobretudo quanto ao sítio da Internet e aos tempos de espera para fazer a prova. Embora exista a possibilidade de fazer a prova oralmente, esta opção é pouco conhecida e os requerentes devem ser melhor

informados sobre as suas opções. É ainda necessário disseminar mais informação em relação à opção de entregar um comprovativo de qualquer estabelecimento de ensino num país de língua portuguesa, para evitar que os requerentes de países da CPLP tenham que fazer a prova, mesmo sendo falantes nativos ou fluentes.

(5) Nacionalidade e família

- A naturalização de pelo menos um dos pais deve implicar automaticamente a naturalização de todos os filhos menores. Caso contrário, a unidade da família será posta em causa, e nesta matéria, Portugal não está atualmente em consonância com a maioria dos países da UE15. No novo milénio, já décadas depois da falha do sistema de *Gastarbeiter*, é necessário reconhecer, como comentou em 1965 Max Frisch, que estamos a acolher seres humanos – com famílias – e não só mão-de-obra. O mesmo princípio aplica-se à naturalização de cônjuges, que, mesmo exigindo um período mínimo de existência do casamento, deve proceder rapidamente. Isto é em conformidade com o segundo Protocolo Modificativo da Convenção Europeia sobre redução de casos de pluralidade de nacionalidades, que reconhece a necessidade de promover a unidade de nacionalidade no seio de uma mesma família.

- A atribuição de nacionalidade a filhos de pelo menos um pai que tem residência regular há pelo menos seis anos deve ser aplicado também aos filhos de pais que não têm residência regular, para não penalizar crianças nascidas em Portugal pelo estatuto dos pais. Esta mudança evitaria também que eles passem os seus primeiros dez anos de vida em Portugal sem acesso à nacionalidade portuguesa e/ ou até acabarem os primeiros quatro anos de ensino básico.

(6) Requerentes da Lei da Nacionalidade

- Já em 1836 foi promulgada uma lei que declarou que estrangeiros perseguidos no seu país devido a ideias liberais podiam ter acesso à naturalização em Portugal (Ramos, 2004: 553). Não foram entrevistados refugiados para este estudo, mas a investigação internacional mostra que os refugiados pedem a naturalização em números mais altos do que a restante população imigrante

(Bloemraad *in* Bevelander e DeVoretz, 2008: 16). Ora, sendo Portugal um dos países da UE com o menor número absoluto e relativo de refugiados, seria de esperar que houvesse menos naturalizações. Embora se trate de números reduzidos em Portugal, os refugiados e apátridas não nascidos no país devem beneficiar de um regime mais aberto quanto à aquisição de nacionalidade, como por exemplo, com uma redução no requisito de seis anos de residência e um programa de promoção da naturalização. O facto de haver números muito reduzidos de refugiados em Portugal neste momento não quer dizer que não exista a possibilidade de refugiados e requerentes de asilo virem ao país em números maiores no futuro (por exemplo na sequência dum potencial programa de repartição equilibrada do esforço ao nível europeu para a concessão de proteção internacional,²⁷ à semelhança do que se discutiu a partir de Março de 2011 com a pressão da imigração clandestina do Norte de África face à turbulência política em alguns países).

- Portugal já tem uma tradição de ter um enquadramento legislativo relativamente positivo para imigrantes que querem regularizar a sua situação, o que é refletido também na nova lei de 2006, que oferece a possibilidade de adquirir nacionalidade depois de dez anos de residência. A única característica problemática desta disposição é o elemento de discricionariedade, que deve ser removido, estabelecendo o direito subjetivo de todos os imigrantes irregulares que conseguem comprovar a sua residência de dez anos poderem adquirir a nacionalidade.

- O Governo deve acompanhar, enquanto possível, o desenvolvimento de novos conceitos na cidadania no mundo académico e entre o público em geral. Como analisado neste estudo, o conceito de *stakeholder citizenship* é um paradigma muito adequado para pensar numa cidadania do futuro que seja a mais igualitária para todos. Os imigrantes que ficam poucos anos claramente têm um interesse menos importante no futuro do país e então ficam fora destas disposições. Assim, os residentes de longa duração que escolhem um estatuto que lhes permite participar plenamente na sociedade portuguesa podem basear a sua pertença nacional na residência num país, em vez de nos laços de sangue.

27 Previsto na Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

(6) Disseminação de informação, transparência do processo e sensibilização

- Os procedimentos do processo de adquirir a nacionalidade têm que ser bem definidos e equilibrados, e ao mesmo tempo, os requisitos têm que ser comunicados a todos os eventuais requerentes. Se não há regras transparentes para a aquisição de nacionalidade, a política e o regime em papel não corresponderão à realidade. Neste sentido, deve proceder a uma melhoria contínua do funcionamento da burocracia de aquisição de nacionalidade.

- A consulta mostrou que existe uma certa confusão entre a população imigrante no que diz respeito à relação entre o estatuto legal e o estatuto de nacionalidade portuguesa (de “ter o BI”). Isto implica que é necessário prestar informações claras que expliquem a diferença entre ser imigrante regular e ser cidadão português, que permite aos imigrantes escolherem a opção mais adequada para eles, e evitar que eles escolham a nacionalidade só porque pensam que é o estatuto “*mais legal possível*”.

- No sentido de facilitar o acesso à nacionalidade portuguesa a todas as pessoas elegíveis que a querem, deve ser dada continuação às campanhas de informação e sensibilização sobre a Lei de Nacionalidade, para não partir do pressuposto de que com a mudança da lei o assunto esteja “resolvido”. Aumentar o número de nacionalizações deve constar nos futuros *Planos para a Imigração de Imigrantes*, com metas que promovam a participação de todos os residentes de longa duração em Portugal. Para este propósito, deve ser considerado a re-abertura do Gabinete de Apoio à Nacionalidade no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, para se responsabilizar da promoção da naturalização.

- Para promover a aquisição da nacionalidade, é recomendável implementar uma política para tornar a cidadania portuguesa mais atrativa para os cidadãos da União Europeia residentes em Portugal, e não só direcionada aos cidadãos de países terceiros, para promover a participação de todos os residentes de longa duração no processo democrático nacional.

- No âmbito do regulamento actual, a inscrição de novos nacionais para o processo eleitoral não é

automático. Seria aconselhável que prosseguisse automaticamente, para promover a participação política dos naturalizados.

- Não é de aconselhar incluir requisitos que tenham a ver com a cidadania europeia nos procedimentos da aquisição de nacionalidade. Porém, com a concessão do passaporte português, os novos portugueses devem ser conscientes dos seus direitos como cidadãos comunitários.

- Este estudo não encontrou muito apoio para a ideia de organizar cerimónias de cidadania em Portugal, sobretudo porque foi vista como um desperdício de dinheiro, pelo que não é de recomendar.

NOTA FINAL

A Lei de Nacionalidade de 2006 introduziu disposições na sua grande maioria mais igualitárias nos processos de atribuição e aquisição da cidadania nacional portuguesa, tendo sido por isso reconhecida como a melhor e mais eficaz política de cidadania no *Migrant Integration Policy Index III* de 2011, em comparação com 31 países da Europa e América do Norte. Por isso, embora com umas exceções fundamentais, a avaliação do novo regime, tendo em conta a história, as estatísticas, a consulta e o enquadramento teórico para o futuro, é muito positiva. Para as décadas vindouras, o desafio será de contrariar as tendências actuais e futuras na Europa de confundir a política de nacionalidade com a política de imigração e de questões de segurança. Assim, Portugal conseguirá oferecer, reforçar e defender uma política que aposta nos direitos dos cidadãos de várias origens, e que corresponde a um elemento fundamental de o que quer dizer “ser português” dentro e fora do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAV (2008), *Canadian Diversity/Diversité Canadienne - Citizenship in the 21st Century: International Approaches*, vol. 6, n.º 4, Outono 2008.

ABRANCHES, Maria e ALVES, Tatiana (2008), *Avaliação dos Serviços de Apoio ao Imigrante – ACIDI*, Lisboa: Organização Internacional de Migrações.

ACIDI (2007a), *Folheto da Nacionalidade*, Lisboa: ACIDI.

ACIDI (2007b), “Provas de português: Quase mil imigrantes mais perto da cidadania”, notícia de 21.01.2007 (disponível em: <http://www.acidi.gov.pt/noticias/visualizar-noticia/4cdbf7411441c/provas-de-portugues%3A-quase-mil-imigrantes-mais-perto-da-cidadania>).

ACIDI (2007c), “Prova de português para obtenção da nacionalidade”, notícia de 29.03.2007 (disponível em: <http://www.acidi.gov.pt/noticias/visualizar-noticia/4cdbf7321d215/prova-de-portugues-para-obtencao-da-nacionalidade>).

ACIDI (2009), *Imigração em Portugal: Informação Útil, 2009*, Lisboa: ACIDI.

ALEINIKOFF, T. Alexander e DOUGLAS, Klusmeyer (orgs.) (2001), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

ALMEIDA, André Corrêa d’ e SILVA, Pedro Duarte (2007), *Impacto da Imigração em Portugal nas Contas do Estado* (2.ª edição, versão actualizada), Lisboa: ACIDI/Observatório da Imigração.

ANDERSON, Benedict (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres: Verso.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2000), *Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000 Convenção Europeia sobre a Nacionalidade*, aberta à assinatura em Estrasburgo em 26 de Novembro de 1997.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2006), “Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de Abril.” *Diário da República – I série-A – N.º 75, 2776-2782.*

BAGANHA, Maria Ioannis e SOUSA, Constança Urbano de (2006), “Portugal”, in BAUBÖCK, Rainer, ERSBØLL, Eva, GROENENDIJK, Kees e WALDRAUCH, Harald, *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses*, Amesterdão: IMISCOE Research/Amsterdam UP, pp. 435-76.

BALIBAR, Etienne (2004), *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*, (trad.) James Swenson, Princeton University Press.

BAUBÖCK, Rainer (1994), *Transnational Citizenship*, Aldershot: Edward Elgar.

BAUBÖCK, Rainer (1997), “Citizenship and National Identities in the European Union”, *Working Paper 4/97*, Harvard Jean Monnet.

BAUBÖCK, Rainer (org.) (2006), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, IMISCOE Reports, Amesterdão: Amsterdam UP.

BAUBÖCK, Rainer (2008). “Ties Across Borders: The Growing Salience of Transnationalism and Diaspora Politics”, *IMISCOE Policy Brief*, n.º13.

BAUBÖCK, Rainer, ERSBØLL, Eva, GROENENDIJK, Kees e WALDRAUCH, Harald (2006a), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*, IMISCOE Research. Amesterdão: Amsterdam UP.

BAUBÖCK, Rainer, ERSBØLL, Eva, GROENENDIJK, Kees e WALDRAUCH, Harald (2006b), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses*, IMISCOE Research, Amesterdão: Amsterdam UP.

BAUBÖCK, Rainer, ERSBØLL, Eva, GROENENDIJK, Kees e WALDRAUCH, Harald (orgs.)

(2006c), *Acquisition and Loss of Nationality: Policy Trends in 15 European States: Summary and Recommendations*, Viena: Institute for European Integration Research of the Austrian Academy of Sciences.

BAUBÖCK, Rainer, PERCHINIG, Bernhard e SIEVERS, Wiebke (orgs.) (2007), *Citizenship Policies in the New Europe*, Amsterdão: Amsterdam UP.

BEVELANDER, Pieter e DEVORETZ, Don J. (orgs.) (2008), *The Economics of Citizenship*, Malmö: Malmö University.

BOSNIAK, Linda (2006), *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*, Princeton: Princeton UP.

CABRAL, Manuel Villaverde (2003), "O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil)", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n.º 51, pp.31-60.

CARDOSO, Inês (2008), "Portugal ganha 34 mil cidadãos em ano e meio", *Jornal de Notícias*, 14.12.2008 (disponível em: http://www.jn.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=1058692).

CARRERA, Sergio (org.) (2006), *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, Collective Conference Volume, CEPS.

CARRILHO, Maria José e PATRÍCIO, Lurdes (2008), "A Situação Demográfica Recente em Portugal", in *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 44, pp.35-80.

CARVALHAIS, Isabel Estrada (2006), "Condição Pós-Nacional da Cidadania Política: Pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal", in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 50, pp.109-130.

CDS-PP (2008), "Projecto de Lei n.º 592/X Altera a Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril – "Quarta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro"".

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008), *Report from the Commission: Fifth Report on Citizenship of the Union (1 May 2004 – 30 June 2007)*, Brussels 15.02.2008, COM (2008) 85 final.

CONSELHO DA EUROPA (2001), *Quadro europeu comum de referência para as línguas – Aprendizagem, ensino, avaliação*, Lisboa: Edições ASA.

CONSTANT, Amelie F., GATAULLINA, Liliya e ZIMMERMANN, Klaus F. (2007). “Naturalization Proclivities, Ethnicity and Integration”, *Discussion Paper no. 3260*, Bona: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).

COUNCIL OF EUROPE (2000), *1st European Conference on Nationality: “Trends and Developments in National and International Law on Nationality”*. Proceedings, Estrasburgo: Conselho da Europa.

COUNCIL OF EUROPE (2001), *2nd European Conference on Nationality. “Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millennium” Proceedings*, Estrasburgo: Conselho da Europa.

CPLP (1996), *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (disponível em: www.cplp.org).

CPLP (2006), *Pensar, Comunicar, Actuar em Língua Portuguesa. 10 Anos da CPLP/ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, CPLP.

DE GROOT, Gerard-René (2004), “Towards a European Nationality Law”, in *Electronic Journal of Comparative Law*, vol.8, n.º3.

DESIPIO, Louis (1987), “Social Science Literature and the Naturalization Process”, in *International Migration Review*, vol. 21, n.º 2, pp. 390-405.

Diário da Assembleia da República I Série, Número 54, X Legislatura, 14-10-2005.

Diário da Assembleia da República I Série, Número 91, X Legislatura, 17-02-2006.

Diário da Assembleia da República I Série, Número 8, X Legislatura, Sessão 4, 03-09-2008.

Diário da Assembleia da República I Série, Número 111, X Legislatura, Sessão 3, 09-09-2008.

EVERSON, Michelle (1999), *British Citizenship: Autonomy and Representation*, European University Institute.

FAVELL, Adrian (2001), *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Nova Iorque: Palgrave.

FELDBLUM, Miriam (2000), “Managing Membership: New Trends in Citizenship and Nationality Policy”, in KLUSMEYER, Douglas B. e ALEINIKOFF, Thomas Alexander, *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

FONSECA, Luís de Matos Monteiro da (2006), “A Lusophone Community: Multinational Alliances, Multiple Belongings”, comunicação apresentada em 11th *International Metropolis Conference: “Paths and Crossroads: Moving People, Changing Places*, Lisboa, 5 de Outubro de 2006.

FONSECA, Maria Lucinda, ESTEVES, Alina, POSSIDÓNIO, Dora e MCGARRIGLE, Jennifer (2009), *Country Report Portugal*, Prominstat: National Data Collection Systems and Practices.

GROENENDIJK, Kees (2006), “The legal integration of potential citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 Directive on Long-Term Resident Third Country Nationals”, in BAUBÖCK, Rainer, ERSBØLL, Eva, GROENENDIJK, Kees e WALDRAUCH, Harald, *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amesterdão: Amsterdam UP.

GUICHARD Éric e NOIRIEL, Gérard (1997), *Construction des nationalités et immigration dans la France contemporaine*, Presses de l'École normale supérieure.

GUNSTEREN, Herman van (2007), "European Citizenship: How Bad Is It?", in CARVALHAIS, Isabel Estrada (coord.), *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*, Estoril: Príncipe Editora, pp. 229-237.

HANSEN, Randall e WEIL, Patrick (orgs.) (2001), *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

HORTA, Ana Paula Beja (2007), *A Construção da Alteridade. Nacionalidade, Políticas de Imigração e Acção Colectiva Migrante na Sociedade Portuguesa Pós-colonial*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

HOWARD, Marc Morjé (2009), *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge: Cambridge UP.

IMMIGRATIE-EN NATURALISATIEDIENTST (2009), "De naturalisatieceremonie voor nieuwe Nederlanders" (10.06.009) (disponível em: <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/nederlandworden/naturalisatieceremonie.asp>).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2001), *Censos 2001: Resultados Definitivos: XIV Recenseamento Geral da População, IV Recenseamento Geral da Habitação*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2008), *Estatísticas Demográficas 2007*, Lisboa: INE.

ITZIGSOHN, Jose (2000), "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism", in *International Migration Review*, vol. 34, n.º4, pp. 1126-1154.

JUNCO, Ana Paloma Abarca (2009), *Legislación de nacionalidad y de extranjería incluye la normativa para determinar la nacionalidad de los ascendientes tras la Ley de Memoria Histórica*, Valencia: Librería Tirant lo Blanch.

KALEKIN-FISHMAN, Devorah, TISITSELIKIS, Konstantinos e PITKÄNEN, Pirrko (2007), “Theorizing Multiple Citizenship”, in KALEKIN-FISHMAN, Devorah e PITKÄNEN, Pirrko (orgs.), *Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States*, Roterdão, Taipei: Sense Publishers.

KLUSMEYER, Douglas (2000), “Introduction”, in KLUSMEYER, Douglas B. e ALEINIKOFF, Thomas Alexander, *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

KOSTAKOPOULOU, Dora (2009), *Problems and Perspectives of the European Citizenship: The Fifth Report on Citizenship of the Union*, Briefing Note, Bruxelas: European Parliament.

KOSTAKOPOULOU, Dora (2008), *The Future Governance of Citizenship*, The Law in Context Series, Cambridge: Cambridge University Press.

KRALER, Albert (2006) “The legal status of immigrants and their access to nationality”, in BAUBÖCK, Rainer (org.), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, IMISCOE Reports, Amesterdão: Amsterdam UP, pp. 33-66.

KYMLICKA, Will (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.

LIFE IN THE UNITED KINGDOM ADVISORY GROUP (2004), *Life in the United Kingdom: A Journey to Citizenship*, Londres: The Stationery Office.

LUSA (2008), “Estrangeiros iletrados ou com deficiência poderão fazer prova adaptada às suas limitações”, notícia de 05.01.2008, (disponível em: <http://www.acidi.gov.pt/noticias/visualizar-noticia/4cdbf6f9de024/estrangeiros-iletrados-ou-com-deficiencia-poderao-fazer-prova-adaptada-as-suas-limitacoes>)

MAAS, Willem (2005), “The Evolution of EU Citizenship”, Memo for Princeton workshop on *The State of the European Union*, vol. 8, 16 September 2005.

MARTINIELLO, Marco (2000), “Citizenship in the European Union”, in KLUSMEYER, Douglas B. e ALEINIKOFF, Thomas Alexander (orgs.), *From Migrants to Citizens: membership in a changing world*, Brookings Institution Press.

MINISTÉRIOS DA COORDENAÇÃO INTERTERRITORIAL, DA JUSTIÇA E DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1975), “Decreto-Lei n.º 308-A/75 de 24 de Junho”.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2006a), “Decreto-Lei n.º 237-A/2006 de 14 de Dezembro.”, *Diário da República*, 1ª série – No. 239, 8388 (2-16).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2006b), “Entra hoje em vigor o novo regime da nacionalidade portuguesa”, 15.12.2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2007), “Cerimónia da Nacionalidade Portuguesa, Lisboa, Mosteiro dos Jerónimos”, 20.05.2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2006), “Portaria n.º 1403-A/2006 de 15 de Dezembro.”, *Diário da República I Série – N.º 240*.

MINISTRO DA PRESIDÊNCIA (2005), “Apresentação da Proposta de Lei da Nacionalidade”, 18.10.2005.

NEVES, Carlos Santos (2008), “Língua Portuguesa e cidadania são prioridades para a CPLP”, RTP, 25.07.2008.

OIM LISBOA (2006), “Migração e Políticas de Desenvolvimento no Quadro da CPLP – As Diásporas como Agentes de Desenvolvimento”, 6 de Junho de 2006

OLIVEIRA, Catarina e INÁCIO, Andreia (1999), “Nacionalizações em Portugal (1985-1996)”, *Working Paper*, n.º11, Lisboa: SociNova.

Ö1 (Rádio Público Austríaco) (2009), “Recht auf Zugehörigkeit – Staatsbürgerschaftspolitik in Europa” – “Radiokolleg” (programa de rádio), 6-9 de Julho.

PADILLA, Beatriz (2006), “Migración, ciudadanía y multiculturalismo de los brasileños en Portugal”, Comunicação apresentada no colóquio *Quels défis pour l'analyse et les politiques*, OBREAL, GRIAL, EADI, Bruxelas, 6 de novembro de 2006.

PEREIRA, Ana Cristina (2009), “Número de imigrantes que pediram para ser portugueses quadruplicou”, in *Público*, 17.02.2009 (disponível em: http://www.publico.pt/Sociedade/numero-de-imigrantes-que-pediram-para-ser-portugueses-quadruplicou_1365513).

PIÇARRA, Nuno e GIL, Ana Rita (2009), “Country Report: Portugal”, in *EUDO Citizenship Observatory*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Edinburgh University Law School.

PIRES, Rui Pena e PINHO, Filipa (2009), “Immigration policies in Portugal”, in VIEGAS, José Manuel Leite, CARREIRAS, Helena e MALAMUD, Andrés (coords.), *Portugal in the European Context, vol. I: Institutions and Politics*, Lisboa: CIES, ISCTE-IUL, Celta Editora.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2010), “Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010”, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 182, 17 de Setembro de 2010, pp. 4097-4116.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS e ACIDI, I.P. (2007), *I Plano para a Integração dos Imigrantes*, Lisboa: ACIDI.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS e ACIDI, I.P. (2008), *Relatório Anual de Execução Maio de 2007 – Maio 2008: Plano para a Integração dos Imigrantes*, Lisboa: ACIDI.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS e ACIDI, I.P. (2009), *Segundo Relatório Anual de Execução do Plano para a Integração dos Imigrantes, Maio 2008 – Maio 2009*, Lisboa: ACIDI.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS e ACIDI, I.P. (2010), *Relatório Final do I Plano para a Integração dos Imigrantes*, Lisboa: ACIDI.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS e ACIDI, I.P. (2010), *Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013)*, Lisboa: ACIDI.

RAMOS, Maria e GOMES, Manuela (2007), “Dual Citizenship, Governance and Education: The Situation in Portugal”, in KALEKIN-FISHMAN, Deborah e PITKÄNEN, Pirrko (orgs.), *Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States*, Roterdão, Taipei: Sense Publishers.

RAMOS, Rui (2004). “Para uma história política da cidadania em Portugal”, in *Análise Social*, Outubro, n.º172, pp. 547-569.

RAPOSO, Paulo e TOGNI, Paula (2009), *Fluxos Matrimoniais Transnacionais entre Brasileiras e Portugueses: Género e Imigração*, Lisboa: ACIDI/ Observatório da Imigração.

RTAINE, Évelyne (org.) (2005), *L'Europe du Sud face à l'Immigration: Politique de l'Étranger*, Paris: Presses Universitaires de France.

ROSA, Maria João Valente, SEABRA, Hugo de, e SANTOS, Tiago (2003), *Contributos dos “Imigrantes” na Demografia Portuguesa: O papel das populações de nacionalidade estrangeira*, Lisboa: ACIME/Observatório da Imigração.

SANTOS, Luís António (2003), “Portugal and the CPLP: heightened expectations, unfounded disillusion”, in LLOYD-JONES, Stewart e PINTO, António Costa, *The Last Empire: Thirty Years of Portuguese Decolonization*, Bristol: Intellect.

SCHNAPPER, Dominique (1998), *Community of Citizens: On the Modern Idea of Nationality*, Transaction Publishers.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (SEF) (2008), “População Estrangeira em Território Nacional, 2007” (disponível em: http://www.sef.pt/documentos/56/DADOS_2007.pdf).

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (SEF) (2009), “População Estrangeira em Território Nacional, 2008” (disponível em: http://www.sef.pt/documentos/59/Total_2008.pdf).

SERVICO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (SEF) (2010), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo, 2009*, Lisboa: SEF.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (SEF) (2009), *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo, 2008*, Lisboa: SEF.

SILVA, Jorge Pereira da (2004), *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania: Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito a cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Lisboa: ACIDI/ Observatório da Imigração.

SOBRAL, José Manuel (2007), "Cidadania, Nacionalidade, Imigração: Um breve historial das suas inter-relações contemporâneas com referência ao caso português", in CARVALHAIS, Isabel Estrada (coord.), *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*, Estoril: Principia Editora, pp. 137-163.

SOUTHWICK, Katherine e M. LYNCH (2009), *Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness*, Refugees International.

SOYSAL, Yasemin (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Post-national Citizenship in Europe*, Chicago: Chicago University Press.

STOKES, Geoffrey (2004), "Transnational citizenship: problems of definition, culture and democracy", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, n.º 1, Abril 2004, pp. 119-135.

THOMAS, Elaine R. (2002), "Immigration and Changing Definitions of National Citizenship", Comunicação apresentada para o *American Political Science Association Annual Meeting*, Boston, 29 Agosto -1 Setembro 2002.

VAN ELSUWEGE, Peter (2004), "Russian-speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union", *Working Paper n.º 20*, European Centre for Minority Issues.

VERHOEVEN, Marie (2006), «Cidadania y Multiculturalismo», comunicação apresentada no colóquio *Quels défis pour l'analyse et les politiques?*, OBREAL, GRIAL, EADI, Bruxelas, 6 de no-

vembro de 2006.

VINK, Maarten P. (2007), “Limits of European Citizenship”, in CARVALHAIS, Isabel Estrada (co-ord.), *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*, Estoril: Príncipe Editora, pp. 239-261.

VITORINO, António (2006), “Ser Português”, in *Diário de Notícias*, 24.02.2006.

VON MÜNCH, Ingo (2007), *Die deutsche Staatsangehörigkeit: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft*, Berlin: De Gruyter Recht.

WALDRAUCH, Harald (2006), “Acquisition of Nationality”, in BAUBÖCK, Rainer, ERSBØLL, Eva, GROENENDIJK, Kees e WALDRAUCH, Harald, *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*. Amesterdão: Amsterdam UP.

WALDRAUCH, Harald (2006b), “Statistics on Acquisition and Loss of Nationality in EU15 Member States”, in BAUBÖCK, Rainer, ERSBØLL, Eva, GROENENDIJK, Kees e WALDRAUCH, Harald, *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amesterdão: Amsterdam UP.

WEIL, Patrick e HANSEN, Randall (1999), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris: La Découverte.

YANG, Philip Q. (1994) “Explaining Immigrant Naturalization”, in *International Migration Review*, vol. 28, n.º 3, pp. 449-77.

ZAPATA-BARRERO, Ricard (org.) (2009), *Citizenship Policies in the Age of Diversity: Europe at the Crossroads*, Colección Monografías, Barcelona: CIDOB Foundation.

CO-FINANCIAMENTO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU

