

## CONDIÇÃO PÓS-NACIONAL DA CIDADANIA POLÍTICA Pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal

*Isabel Estrada Carvalhais*

### Introdução

A caminhada da cidadania na Europa dos estados modernos revela-a primeiramente como um estatuto de direitos cívicos e políticos que, da sua posse exclusiva pelas classes dominantes, passa à sua lenta democratização, pela abertura às classes trabalhadoras ao longo do século XIX (Gamble, 1981) — quiçá menos como resultado inequívoco da força da luta operária do que como estratégia de continuidade do próprio capitalismo através da sua domesticação (Santos, 1993).<sup>1</sup> Mas o que importa aqui sublinhar é o facto de, tanto no contexto das lutas das classes dominantes como no contexto das lutas dos trabalhadores e de outros grupos, a conquista dos direitos políticos aparecer como imprescindível, já que do acesso à esfera mais importante da vida colectiva, a esfera política, dependeria posteriormente a conquista e salvaguarda de outros direitos fundamentais, como os económicos e os sociais.

Paralelamente, a história do estado moderno europeu mostra-nos que, no processo de edificação e consolidação do seu poder, a invenção do critério da nacionalidade como critério máximo no acesso à cidadania — apresentada como uma espécie de recurso precioso, raro e por isso de acesso limitado — surge como a estratégia responsável pela maquinação de uma sinonímia artificial entre cidadania e nacionalidade.

Deliberadamente contidos, os dois parágrafos anteriores cumprem aqui apenas a função de mote a uma breve reflexão e crítica sobre o que parece ser, por um lado, a defesa corrente e quase apoteótica da *cidadania social* como a cidadania que verdadeiramente vale a pena ter e exercer, e por outro, a persistente nacionalização da cidadania política (persistência incongruente, aliás, para quem acreditasse que esta realmente já nada vale). Em contraponto, este texto procura argumentar que:

- tanto a separação entre cidadania social e cidadania política, como o subsequente enaltecimento da primeira em detrimento da segunda, são estratégias que contrariam o ideal democrático da cidadania enquanto estatuto promotor de relações de poder mais equilibradas entre estado e sociedade:
- a privação ou mitigação da cidadania política aos residentes não-nacionais de um estado (em parte resultante da aplicação da lógica que ocorre na alínea

---

1 Este texto tem por base duas comunicações apresentadas em 2004, no âmbito do seminário *Trabalho e Cidadania na Europa dos 25: Dilemas e Potencialidades*, promovido pelo Departamento de Sociologia da Universidade do Minho, em colaboração com a APSIOT; e no âmbito do V Congresso de Sociologia, realizado em Braga.

anterior) serve não para demonstrar a suposta inutilidade da dimensão política dessa cidadania, mas a forma como essa dimensão é usada para garantir o contínuo aprisionamento da cidadania ao paradigma moderno da nacionalidade — o que, em simultâneo, também não deixa de demonstrar o valor que afinal a dimensão política ainda encerra;

- porque a cidadania não é completa se não for simultaneamente social e política, entre outras dimensões (posição normativa que reconhecemos sujeita a várias críticas...), a existência na Europa de uma progressiva desnacionalização da cidadania social ao longo do século XX não pode, por isso mesmo, ser vista como exemplo escorrito de “cidadania pós-nacional” em progresso;
- não obstante os avanços mais recentes no sentido de uma cidadania *também* política para não-nacionais (ainda que, em verdade, muitos desses avanços se façam quase sempre por vias ainda inseridas no velho paradigma nacional, como sejam as naturalizações e as duplas nacionalidades), para a qual o estatuto de cidadão europeu veio dar um modesto contributo, países como Portugal só muito tenuemente começam a explorar uma dimensão pós-nacional da sua cidadania, subsistindo porém dúvidas quanto à sua real compreensão sobre o que seja aderir a uma lógica pós-nacional.

Ainda antes de prosseguirmos, é importante sublinhar que o cenário de referência deste texto é a Europa. Esta nota é importante, pois embora a proposta pós-nacional, tal como adiante a definiremos, seja isso mesmo, apenas uma proposta, poder-se-ia pensar que esta guardaria alguma pretensão universalista, caso que a verificar-se a tornaria disparatada. No entanto, a nossa proposta fica salvaguardada dessa possibilidade, pois parte do reconhecimento prévio de um facto indelével: que existem na Europa tradições em matéria de leis da nacionalidade, de leituras da imigração e da integração, e suas respectivas políticas, que não são de modo algum iguais a outras tradições, como por exemplo a tradição americana. Na origem dessa distinção, estão por sua vez, diferentes entendimentos do que é supostamente uma nação, do que forma e sustenta a ideia de identidade nacional, e da relação que se acredita dever existir entre o estado e esse universo de conceitos-valor.

O nosso pano de fundo é pois a tradição nacional europeia (Brubaker, 1996), sendo esta que, em última análise, nos permite compreender aqui a ideia de uma cidadania pós-nacional, definida como estatuto de direitos e deveres “universal” dentro de um mesmo estado, sem que para o efeito a categoria de não-nacional tenha de ser suprimida pelas vias tradicionais da naturalização ou da dupla nacionalidade.

Ao falarmos em “tradição nacional” europeia não pretendemos com tal ignorar as tradições multi nacionais que esse espaço alberga. As famílias partidárias europeias do nosso tempo, para usarmos a terminologia de Beyme (1985), são aliás o reflexo ainda vivo de profundas fracturas sociais e políticas ocorridas entre os séculos XVIII e XIX, entre elas a fractura centro-periferia, emergida da construção do estado nacional, cujo objecto de conflito se centra na língua e na qual radica a formação e evolução da ampla família de partidos etno-regionalistas (Rokkan, 1970).

Efectivamente, das principais fracturas que se podem identificar, entre

capital e trabalho (na origem de partidos socialistas e partidos conservadores), entre mundo industrial e mundo rural (na origem de partidos industriais e partidos rurais), entre estado laico e igreja (na origem de partidos liberais e partidos religiosos) (Porta, 2003; Rokkan, 1970; Lipset e Rokkan, 1967; Freire, 2001), é na fractura centro-periferia que melhor podemos identificar a oposição entre, por um lado, um centro empenhado na construção de um estado moderno forte, e por outro, uma periferia marcada pela diversidade cultural, étnica e linguística, a qual luta quer pela preservação da sua identidade cultural, quer pela emergência da sua própria força política enquanto garantia dessa mesma preservação identitária. Obviamente, umas periferias foram bem sucedidas nessa empresa, outras não. Veja-se a este propósito as seis categorias de Flora, nas quais se combinam o estatuto de cada língua periférica com o sistema linguístico do território em questão (1999: 170-208). Dos países estudados, Portugal surge como o único caso em que a questão das línguas periféricas nem sequer se coloca (categoria 1), ao passo que em outros países se encontram variações entre o completo sucesso das línguas periféricas (categoria 2), como no caso do catalão em Espanha, e o completo fracasso das suas estratégias de sobrevivência (categoria 5), como no caso do bretão em França (1999: 175).

E, na verdade, uma coisa será a força e a evidência histórica quer da diversidade etno-linguística e regional, quer dos seus casos de sucesso no contexto da formação do estado moderno, outra, bem diferente, será a complacência pacífica do estado perante a sua presença. Veja-se o caso de Espanha. Sem dúvida que é exemplo do sucesso de uma língua periférica como o catalão. No entanto, Espanha é também exemplo de um estado unitário descentralizado que só a contragosto tem admitido essa condição híbrida, plural, e geradora, como sabemos, de enormes tensões. Aliás, o caso de sucesso do catalão, não se repete para o caso galego nem para o caso basco, como bem o demonstra Flora (1999: 176).

Parece pois ser possível falar numa espécie de “tradição nacional” europeia, não porque haja afinal ausência de casos bem evidentes de estados construídos em bases multinacionais, mas porque, de um modo geral, a relação centro-periferia, ou seja, entre estado e identidades regionais e etno-linguisticamente distintas, se assumiu antes de mais como relação tensa de luta pelo poder político. Historicamente, a Suíça é talvez a maior excepção a esta relação tensa e um dos casos mais bem conseguidos de convivência pacífica do estado com a sua pluralidade étnica e linguística, graças à adopção da figura da federação. Porém, e como bem nota Habermas:

... só os *estados territoriais* com uma administração forte exerceram uma influência estruturante sobre o sistema de estados europeus. No século dezasseis, reinos deram origem a esses estados territoriais — tais como a Inglaterra, França, Portugal, Espanha e Suécia — que mais tarde, no decurso da democratização na linha do exemplo francês, — foram gradualmente transformados em *estados-nação*. (1994: 21)

### **Do paradigma nacional do estado moderno ao conceito de cidadania pós-nacional**

O que é uma cidadania pós-nacional? Terá alguma coisa a ver com o exercício transnacional (isto é, para além das fronteiras estatais) de direitos? Não necessariamente. Vejamos. Em primeiro lugar, importa afirmar que, embora cidadania e nacionalidade sejam conceptualmente distintas (Habermas, 1994), a sua história revela-as no contexto do estado moderno europeu profundamente interligadas, a ponto de partilharem entre si a condição de quasi-sinónimas. De facto, no moderno estado europeu, a atribuição da cidadania enquanto estatuto legal de direitos e de deveres sempre esteve dependente de dois elementos incontornáveis para o indivíduo:

- por um lado, da vontade do estado enquanto gestor absoluto da sua atribuição;
- e por outro, de algo que ultrapassa a simples vontade e racionalidade do sujeito, o “ser-se nacional”.

Desta forma, mais do que gestor dos critérios de inclusão e de exclusão da sociedade, o estado, em particular na sua forma de estado-nação, tem sido igualmente o guardião da sacralidade de que se reveste a própria ideia de identidade nacional, ao tornar o acesso à cidadania num privilégio (quase) exclusivo dos que são nacionais.

Não é pois de estranhar que ao longo do século XIX, à medida que a cidadania aparentemente se democratiza (com a abertura das suas portas às classes trabalhadoras e posteriormente às mulheres), ocorra em simultâneo a sua *elitização geocultural* em função da ideia de nacionalidade, tal como cada estado a sanciona e promove.

Paralelamente, pese embora o facto de as sociedades europeias nunca terem sido altares de homogeneidade étnica e cultural — e de na idade moderna muitas terem sido as pessoas (escravos, prisioneiros de guerra, soldados, intelectuais, missionários, corsários, etc. ...) que viveram o que hoje chamaríamos de experiências multiculturais (Schwartz, 2004: 22) — o seu autoconvencimento quanto a uma certa homogeneidade interna foi-lhes ainda assim facilitado, já que, na maioria dos casos, não conheceriam durante séculos a mesma exposição à mobilidade, ao intercâmbio e à recepção de comunidades, que entretanto vieram a conhecer, sobretudo a partir da segunda metade do século passado. Digamos que o “colonialismo interno” a que alguns estados submeterem as suas sociedades (Hechter, 1975) e o culto da aversão ao diferente foram na esfera cultural estratégias de consolidação do poder do estado relativamente bem sucedidas até aos inícios do século XX, porque as condições gerais das sociedades (com destaque óbvio para as condições tecnológicas nas áreas dos transportes e das comunicações) assim o permitiam.

Ora, o crescente grau de exposição ao “outro” (exposição que deixa de ocorrer no contexto do contacto deliberado com o exterior no âmbito de uma estratégia colonial definida, para passar a ocorrer no interior das velhas metrópoles, em desafio aberto às suas capacidades de controlo) acaba naturalmente por contribuir para a

erosão da racionalidade do estado moderno em matéria de gestão e de dominação cultural.

Mas mais importante que essa exposição ao “outro”, foi a progressiva incorporação/consciencialização da *condição receptora* no perfil identitário de diversas sociedades democráticas ao longo do século XX, acompanhada (e efeito) de uma deslocação da legitimidade da acção do estado — outrora centrada na invocação da própria *raison d’Etat* — para a ideia de direitos humanos. Ou seja, esta deslocação — para a qual muito contribuiu a reflexão sobre as atrocidades de duas guerras mundiais iniciadas na Europa — diz-nos que o estado legítimo, o estado de direito, é agora o estado que respeita e promove os direitos humanos, o que naturalmente corresponde a desafiar os termos e as expectativas em que tradicionalmente decorria a relação estado-indivíduo. Neste cenário, a *capacidade inclusora da maioria dos projectos nacionais* começa necessariamente a ser questionada quanto à sua compatibilidade com o projecto dos direitos humanos.

Assim, à medida que a gestão da pluralidade deixa de ser um assunto externo à identidade colectiva, e passa a ser a gestão de um traço interno e estruturante dessa mesma identidade; e à medida que essa gestão vai sendo interpretada pelas opiniões públicas como inseparável dos direitos inalienáveis da pessoa, torna-se por demais evidente que a capacidade inclusora da lógica nacional se tem realizado a expensas da integridade de muitas outras identidades, facto que vai surgindo aos olhos das sociedades europeias democráticas ou democratizadas do século XX como inaceitável. E desta forma, vários estados europeus receptores de comunidades não-nacionais começaram nas últimas décadas do século passado a ser cada vez mais confrontados com a necessidade de proceder a uma *desnacionalização da sua cidadania*, de forma a torná-la num conceito dependente já não da nacionalidade mas da inalienável condição humana do indivíduo — condição por via da qual se justifica também o direito à integridade cultural e social das entidades comunitárias em que aquele se insere. E é neste cenário, em que a Europa dos estados “imigrantes” do pós-segunda guerra amplamente se insere, que se assiste à progressiva afirmação de formas de cidadania mais próximas da ideia de uma *cidadania pós-nacional*.

Por *condição pós-nacional da cidadania* entende-se aqui a *qualidade* de uma *relação entre estado e sociedade* pela qual o primeiro se vê confrontado com a necessidade, desde logo moral (Carens, 1989), de reequacionar o modo como pensa a integração dos seus residentes legais, independentemente da sua nacionalidade. Quer isto dizer que a condição pós-nacional, tal como este texto a entende, não deve ser confundida com lógica pós-estado ou lógica “para além do estado”. Efectivamente, nesta leitura a cidadania pós-nacional surge como um conceito que não pressupõe necessariamente a sua efectivação numa (e através de uma) geografia extra-estatal (feita de acções e espaços transnacionais, ou de acções e espaços supranacionais). Demarca-se pois de outros desenvolvimentos teóricos, nos quais a ideia dessa transposição territorial está de tal maneira vincada que tornam o “pós-nacional” em quase e apenas sinónimo de transnacional (*e. g.*, Soysal, 1994).

De referir que este projecto de cidadania pós-nacional de maneira nenhuma pretende substituir-se ao projecto de cidadania europeia. Também esta é

pós-nacional no sentido aqui explícito, porque traz toda uma nova dimensão à realização de direitos humanos *dentro* do território de cada estado-membro. Porém, este é ainda um projecto muito limitado, sujeito aliás a várias desconfianças sobre a autenticidade da sua condição pós-nacional (Feldblum, 1998: 231-270), porque, ao ser ele mesmo estruturado na base do princípio da nacionalidade, acaba por ser insensível ao facto de as comunidades não-europeias terem na maioria dos estados-membros um peso muito elevado, e frequentemente superior àquele das comunidades europeias de residentes não-nacionais. A cidadania europeia é, por isso, um instrumento coadjuvante na construção da lógica pós-nacional *dentro* de cada estado, mas que de maneira alguma pode ser tido como já totalmente compatibilizado com aquela (Carvalhais, 2004: 150-164). Assim, pese embora o contributo institucional de carácter supranacional (ou melhor dito, supra-estatal) trazido pela cidadania europeia no incentivo à construção da lógica pós-nacional, continua a ser fundamental que cada estado e sociedade possam criar as suas opções domésticas no sentido da lógica pós-nacional.

**Identificação da primeira situação problemática: fragmentação da cidadania, com simultânea desvalorização da dimensão política face à social**

O discurso sobre uma lógica pós-nacional desenvolvida no interior da relação estado-sociedade civil, pela qual as esferas da vida pública se abrem a todo o residente legal, é ainda, e em muitos aspectos, apenas um discurso normativo sobre um futuro, sem garantias de que as escolhas entretanto feitas apontem efectivamente no sentido da concordância plena com essa lógica.

De facto, quando há pouco afirmámos que vários estados europeus iniciaram no final do século passado processos de *desnacionalização da sua cidadania*, tal não é inteiramente correcto, porque o que verdadeiramente tem ocorrido é sobretudo uma flexibilização dos critérios de admissão à nacionalidade (seja pela flexibilização dos processos de naturalização, seja pela maior receptividade governamental às estratégias de dupla nacionalidade), mantendo-se esta porém como via privilegiada de acesso à cidadania. Ora, em rigor tal não constitui expressão de pós-nacionalidade, já que, no nosso entendimento, esta exprime uma condição em que o acesso à cidadania não tem (já não terá) de ser mediado.

Alguém, condescendendo com a nossa postura, poderá dizer que, efectivamente, compete aos estados em diálogo aberto e esclarecido com as sociedades civis repensar a inclusão dos seus não-nacionais, dando-lhes acesso a direitos fundamentais à sua integração plena, sem lhes exigir em troca a adopção de uma das duas opções mais típicas: a naturalização (adopção da nacionalidade do estado receptor) ou a dupla nacionalidade. Mas, a mesma voz poderá ainda argumentar que, seguindo essa ordem de ideias, tal já não constitui novidade para a maioria dos estados democráticos europeus receptores de comunidades não-nacionais, habituados que estão a garantir o acesso a direitos económicos e sociais aos seus residentes não-nacionais. Afinal, qualquer imigrante legal tem hoje acesso a direitos

económicos e sociais que se vão alargando à medida que este atinge a situação de residente de longa duração e não de simples temporário. E o que haverá de mais importante para si do que o acesso a esses direitos? O que lhe poderá interessar mais que a garantia do seu acesso e da sua família, em igualdade de direitos, aos sistemas nacionais de saúde e de educação?

De facto, para os que acreditam que o importante nos nossos dias é a cidadania social, a cidadania pós-nacional é já um projecto em marcha, sobretudo nos países europeus em que os regimes de segurança social têm sido capazes de maior generosidade para com os seus cidadãos não-nacionais. Porém, quem assim pensa não compreende que a cidadania, independentemente do paradigma em que a pensemos — nacional ou pós-nacional — não é, *nem deve ser*, apenas cidadania social. E não o deve ser porque, ao contrário de argumentos que pretendem dar conta de uma suposta degradação da esfera política (em benefício, por exemplo, do mercado), ainda é esse o *locus superior* em que ocorrem as decisões colectivas de uma sociedade.

É bem verdade que se generalizou a ideia (em grande parte devido aos impactos do discurso neoliberal) de que a esfera política caminha para a condição de esfera meramente formal e formalizadora das decisões colectivas, decisões essas na realidade ditadas por outros espaços da sociedade (para uma crítica a este pensamento veja-se Weiss, 1998). Nessa óptica, o exercício dos direitos políticos torna-se também ele numa formalidade, e aqueles em simples instrumentos responsáveis algures na história pela conquista de outros direitos, mas sem qualquer efeito prático na vivência actual da nossa cidadania.

Este é todavia um raciocínio perigoso para a saúde dos nossos direitos de cidadania e, conseqüentemente, para a saúde das nossas democracias, tanto mais quanto se sabe que, no contexto de um capitalismo *off the leash* (Marquand, 1997), a protecção dos direitos sociais e económicos do trabalhador nunca pode ser vista como definitiva. Que o digam os trabalhadores do mundo em que hoje vivemos. Por essa e outras razões, e ainda que sem pretender sobrevalorizar o peso que os direitos políticos efectivamente detêm na obtenção de direitos sociais, é importante que se proceda à reabilitação do valor da cidadania política, porquanto é este um espaço ainda importante na defesa da integridade da cidadania social conquistada. Afinal, não é preciso viver em democracia para que os governos condescendam na atribuição de alguns direitos sociais, mas só em democracia se pode garantir a manutenção e expansão dos mesmos, uma vez que só em democracia haverá a liberdade, desde logo política, exigida pela luta aí implícita. Ora, a garantia da manutenção e expansão dos direitos sociais poderá de algum modo ficar comprometida se assistirmos a um anquilosamento das artérias que em democracia ligam a vida do espaço social à vida do espaço político.

Quem poderá então assumir a causa e a reabilitação dos direitos políticos? Na lista de opções a ter em conta na reabilitação da imagem e do efectivo valor dos direitos políticos junto do cidadão, muitas passam sem dúvida por mudanças atitudinais a operar no seio das classes políticas (veja-se, para melhor compreensão do caso português, os contributos de Freire 2002 e 2003; Freire e outros, 2002; Lobo, 2003; Cabral, 2000 e 1997; Heimer, Vala e Viegas, 1990; Pinto e Freire, 2003; Fortes,

2003; Gunther e Diamandouros, 2001), e outras pelo aperfeiçoamento dos contributos da própria sociedade civil, com destaque para novos actores políticos, como sejam os movimentos sociais, o que demonstra que pelo menos os cientistas sociais já se consciencializaram que esta é uma tarefa a partilhar entre estado e sociedade, uma tarefa de múltiplos actores, todos eles fundamentais enquanto estimuladores e fiscalizadores mútuos.

Mas, num contexto marcado pelo cansaço e pelo desencanto do indivíduo face à vida e acção políticas, como pode a sociedade civil cumprir esse papel de estímulo à mudança de mentalidade da nossa classe política? A questão assim colocada é séria. No entanto, sofre de um vício de conteúdo, o qual assenta sobretudo num excesso de generalização sobre esse mesmo desencanto, que ignora na sua sentença a existência de grupos na sociedade, frequentemente não abrangidos por inquéritos e estudos comportamentais em virtude da sua condição de não-cidadãos nacionais, para quem o resgate da cidadania política surge como fundamental na dignificação das restantes dimensões da sua cidadania.

Não pretendemos aqui de modo algum escamotear a evidência dos dados empíricos existentes para o caso português em concreto. Efectivamente, e segundo André Freire, se no conjunto europeu “o crescimento das novas formas de participação de alguma maneira compensa o declínio da participação eleitoral, no caso português tal afirmação não parece ser adequada” (2003: 350). E, neste sentido, o cidadão português não será o melhor exemplo de “modernização do sujeito”, na expressão de Klingemann e Fuchs (1995), a propósito da expansão das formas não convencionais de participação política complementares da democracia representativa. Porém, também não podemos ser insensíveis às nossas próprias evidências empíricas recolhidas no decurso da investigação, e que nos demonstraram, tanto no momento das entrevistas, como a montante e a jusante das mesmas, nos contactos mantidos com aquelas estruturas, uma enorme vitalidade associativa e desejo de maior participação política no futuro.

Os residentes não-nacionais que em Portugal aspiram a uma cidadania política plena (e na maioria dos casos pelo menos parcial), são exemplos de grupos nos quais a sociedade civil em geral poderá encontrar o exemplo e a inspiração para a luta no conducente à reconquista do lugar devido aos direitos políticos como direitos humanos dignos em si, e como instrumentos fundamentais de luta social.

No entanto, não raras vezes, essa luta é minimizada, desde logo através de uma argumentação que pretende dar conta da suposta incapacidade de tais direitos em acrescentar mais-valias à vivência quotidiana do sujeito. Tal argumentação ignora contudo a questão principal da democratização da participação política, a qual não está em saber, por exemplo, se tais direitos são ou não postos em prática uma vez adquiridos, mas em saber se a negação do seu acesso é mais consonante com a integridade dos direitos humanos do que o seu não uso. Por outras palavras, tal argumentação confunde o direito de acesso a direitos essenciais da pessoa, com o investimento posterior que o estado e a sociedade em conjunto devem realizar no sentido de estimular o uso desses mesmos direitos.

Simultaneamente, esta argumentação sofre de tiques coloniais, na linha de muitas outras denunciadas pela crítica pós-colonial, e nas quais se repete a prática



de desvalorização de conceitos (estado, sujeito criador e agora, cidadania política) no momento em que estes se afirmam importantes na construção das estratégias de emancipação do “outro”.

Mas para o cientista social que rejeita esta postura, e que está ao mesmo tempo interessado em explorar uma leitura pós-nacional da cidadania tal como a definimos, faz todo o sentido olhar para um estado, para a sua elite política e procurar ver (1) como ambos equacionam a sua relação com os não-nacionais, e (2) como o fazem não só ao nível social, económico e cultural, mas *também* ao nível político, porquanto é a este nível que muito se pode revelar sobre a sensibilidade do estado e das elites políticas na compreensão e promoção de uma lógica pós-nacional, isto é, de uma lógica de relação com a sociedade mais inclusora, mais aberta à pluralidade, e por isso também mais democrática.

### **Percepções da elite política portuguesa sobre a presença não-nacional na vida política**

Parte do nosso projecto de doutoramento, realizado entre 2000 e 2003, centrou-se no estudo das percepções de actores políticos portugueses no que se refere à abertura da vida pública à participação política de cidadãos *não-nacionais*.<sup>2</sup>

O processo de recolha de dados teve por base vinte e seis entrevistas semiestruturadas, realizadas em 2002 a partidos políticos com assento parlamentar, centrais sindicais, associações de imigrantes, associações de defesa dos direitos humanos, organizações não governamentais e agentes de poder central e local.

Gostaríamos aqui de adicionar algumas notas relativamente ao processo de amostragem, no que toca aos partidos políticos e sobretudo às associações de imigrantes. Assim, relativamente aos partidos, foram seleccionados apenas aqueles com assento parlamentar, por serem os que mais directamente se ligam aos resultados do sistema de governação. As entrevistas realizaram-se junto dos deputados integrados na Comissão para os Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Quanto às associações, e atendendo à volatilidade e curta vida de muitas das associações de imigrantes existentes, e à falta de fiabilidade quanto ao número exacto de associações operantes no terreno, confirmada aliás por outros investigadores (Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000), optámos por trabalhar na base de duas listas publicamente reconhecidas e acreditadas. Assim, olhando para as associações de imigrantes oficialmente reconhecidas pelo ACIME (ao tempo apenas 50) e as integradas na Rede Anti-Racismo (entre elas, associações de defesa dos direitos humanos), seleccionámos as que se afiguraram como mais representativas (pelo número de sócios, pela visibilidade mediática, pela continuidade da sua

---

2 O guião incluía nove questões, pelas quais se procurava obter as caracterizações feitas pelo actor, por exemplo: a) quanto à presente participação política dos não-nacionais e suas associações na esfera política; b) quanto à legislação portuguesa no tocante a políticas de integração social e política; c) quanto às formas pelas quais, segundo os entrevistados, as autoridades nacionais e sociedade civil têm interpretado e praticado a lei.

acção no tempo, pela extensão geográfica da sua missão e/ou dos seus associados) das comunidades lusófonas.<sup>3</sup> O mundo seleccionado para o nosso estudo foi apenas o lusófono, por ser aí, não obstante as naturalizações e nascimentos em Portugal, que ainda se concentram as maiores taxas de residentes não-nacionais, e de pedidos de autorizações de residência (foram trabalhados dados de 2001 para o efeito).

O objectivo estava em observar como estes actores se vêem a si e entre si enquanto agentes políticos responsáveis em diferentes graus pela integração social, económica e política dos residentes não-nacionais.<sup>4</sup> Entretanto, os resultados obtidos permitiram delinear um primeiro perfil da sensibilidade desta elite face à ideia de incorporação na relação estado-sociedade da lógica pós-nacional, tal como foi aqui resumidamente apresentada, ou seja, face à ideia de uma cidadania política aberta à sua desnacionalização.

Da análise das entrevistas resultou clara a existência de dois problemas, aliás já aqui apontados, a saber, a persistência de um entendimento fragmentado e sequencial da relação entre cidadania política e cidadania social, e a persistência da ideia da cidadania política como cidadania nacional (ideia aliás entroncada na primeira).<sup>5</sup>

De facto, há uma marcada tendência para separar direitos políticos de direitos sociais e para os posicionar numa ordem sequencial um pouco na linha clássica de Marshall (1950). Com a diferença porém de, no caso da avaliação feita à cidadania dos residentes não-nacionais, essa ordem aparecer não só invertida em relação à narrativa proposta por Marshall, como contingente (os direitos políticos poderão vir ou não, sem que tal comprometa a vivência da cidadania social). Esta foi pelo menos a leitura encontrada nas entrevistas a actores partidários e governamentais, contrastando em simultâneo com a leitura apresentada sem excepção pelas associações de imigrantes, organizações não governamentais e religiosas, associações de defesa dos direitos humanos e centrais sindicais. Atenda-se, como exemplo da visão sequencial e fragmentada da cidadania, ao conteúdo de uma das entrevistas:

(A)cho que isso [acesso a direitos políticos] não é o mais importante para as comunidades [imigrantes] até porque as que já têm a possibilidade de participar [politicamente] fazem-no de forma incipiente. Julgo que no *ranking* das suas preocupações, os

3 Algumas associações, embora não integradas nas listas com que trabalhamos, foram todavia seleccionadas atendendo ao cumprimento que faziam dos critérios que valorizámos para efeitos de amostragem.

4 Entende-se aqui por integração “um processo gradual pelo qual os sujeitos e os grupos imigrantes se tornam em participantes activos na vida económica, (...) cívica, política, cultural e espiritual do país de acolhimento, levando ao exercício de cidadania.” (Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000: 21). Para outras leituras sobre o conceito, em particular sobre a sua aplicação ao caso português, veja-se Pires (2003).

5 As entrevistas, realizadas na base da aceitação expressa e informada (Czaja e Blair, 1996: 78-82; Kent, 2000: 81), procuraram respeitar quer o princípio da praticabilidade do projecto (atendendo aos limites financeiros e de tempo em processos que envolveram transcrições e traduções), quer o princípio da saturação e da acessibilidade da informação recebida (Stroh, 2000: 201; Glaser e Strauss, 1967; Valles, 1999; Gorden, 1975: 187-189).

direitos políticos não têm qualquer papel de destaque. Estão mais preocupadas com a segurança no trabalho, melhores condições de saúde...

E prossegue:

(...) das muitas reuniões de trabalho que temos tido com as cerca de cinquenta associações registadas [no ACIME] não corro o risco de faltar à verdade se disser que só uma associação frisou os direitos políticos como uma prioridade. É que há algumas associações que dizem ser uma prioridade mas até são associações não reconhecidas pelo estado português. (...) Algumas estão claramente ao serviço de partidos políticos. (...). Não coloco de parte essa hipótese [da participação política] mas julgo que há um longo caminho a ser percorrido e preenchido por outro tipo de direitos (...). (Feliciano Barreiras Duarte, secretário de estado adjunto do ministro da Presidência no XV Governo)

Relativamente à persistência da ideia da cidadania política como cidadania nacional, esta pode ser melhor vista através das posições sobre o princípio da reciprocidade, tal como o consagra o artigo 15.º da Constituição, parágrafos 3, 4 e 5. Em termos gerais, diz-nos este artigo que direitos políticos poderão ser concedidos a residentes estrangeiros em Portugal, se na base de acordos de reciprocidade iguais direitos forem consagrados aos cidadãos portugueses residentes nos países de origem desses estrangeiros (Canotilho e Moreira, 2003: 16).

Ora, embora a defesa deste princípio nas entrevistas não possa de maneira alguma ser interpretada como sinal de rejeição da ideia de alargamento da participação política a não-nacionais, não podemos contudo ignorar que este princípio *também* suporta a argumentação nesse sentido. No caso em análise, e perante a pergunta “o que pensa sobre integração política de residentes não-nacionais?”, é certo que ninguém se pronunciou abertamente contra. No entanto, e no seguimento do que dizíamos, verificou-se que em alguns casos a defesa do princípio da reciprocidade se associava ao longo da entrevista a posições mais conservadoras, isto é, mais concordantes com o paradigma nacional, sobre a relação do estado com os seus não-nacionais.

Claramente, do meu ponto de vista, a reciprocidade faz todo o sentido. (...) qualquer expectativa que exista em Portugal não pode ser superior às expectativas tidas pelos Portugueses em outros países. E qualquer acto de reciprocidade entre países deve também contemplar os deveres dos cidadãos (...) Choca um pouco a minha sensibilidade a ideia de que a reciprocidade possa ser abolida. Quero dizer, não podemos por um lado estar a restringir, ou melhor, a adaptar a imigração às reais necessidades de trabalho do país, e por outro lado, deixar que o quadro legal dê sinais de abertura que não se adequa a esse rigor. (Nuno Melo, deputado do Partido Popular à Assembleia da República)

Paralelamente, junto de todos os entrevistados situados na sociedade civil encontrou-se tanto a denúncia do paradigma nacional (exemplo 1) como da interpretação fragmentada e sequencial da cidadania (exemplo 2):

### Exemplo 1

(...) acho que não só a bem das comunidades que aqui residem como do próprio país e do seu desenvolvimento económico, os imigrantes que participam activamente na vida social e económica do país deveriam também ter acesso à cidadania política, nomeadamente a local. Poderá começar por essa base. Já não digo as legislativas como no caso de alguns brasileiros, mas pelo menos a nível local a bem da integração destes imigrantes que já têm filhos de primeira e de segunda geração, muitos deles já com nacionalidade portuguesa. A participação política, embora talvez subestimada por muita gente, é uma forma de identidade. Quanto maior a participação política activa for permitida a estes imigrantes, maior será o seu grau de integração, porque serão mais responsáveis e sentirão vontade de se responsabilizar. (Eliza Vaz, ACIMA — Associação de Apoio à Integração dos Imigrantes Angolanos; Centro de Apoio aos Imigrantes/OIM)

### Exemplo 2

(...) os direitos políticos são tão fundamentais para um indivíduo como qualquer outro direito. Na verdade, é estúpido até acreditar que os direitos sociais estão desligados dos direitos políticos. Eles não são ornamentais. Eles reforçam a nossa luta pela preservação dos direitos sociais. Eles garantem que o estatuto de cidadania não seja um estatuto menor para a pessoa que o possui. (Timóteo Macedo, Solidariedade Imigrante)

No entanto, é importante sublinhar que esta segunda visão é também ela uma visão de elite, isto porque não se pode esperar que cidadãos não-nacionais absorvidos por um quotidiano na maioria das vezes repleto de grandes dificuldades, percebam o que também aos nacionais parece escapar: a força da relação entre direitos políticos e direitos sociais. Isto levar-nos-ia à tal questão da partilha de responsabilidades entre estado e sociedade na construção de mudanças atitudinais na promoção dessa leitura muito mais completa sobre o que é a cidadania e o que é ser-se plenamente cidadão. As percepções quanto à quota-parte de responsabilidade do associativismo imigrante em Portugal no (in)sucesso atribuível à luta pelo acesso à cidadania política (e seu exercício) foi, aliás, um dos aspectos mais marcantes das entrevistas e da sua subsequente análise (Carvalhais, 2004: 202-250).

Relativamente ao segundo ponto — a persistência da ideia da cidadania política como cidadania nacional —, este não resulta evidente da análise das respostas, já que nem partidos políticos, nem agentes governamentais chegam a defender de forma explícita a manutenção do paradigma nacional na definição da cidadania. Estamos em crer que tal facto se deve a uma percepção por parte dos entrevistados sobre o que é social e politicamente correcto na nossa sociedade, e à tentativa de veicular opiniões concordantes com esse equilíbrio. A melhor forma de testar o segundo ponto em análise foi, pois, através da sua confrontação quer com o quadro legislativo em vigor, quer com as práticas partidárias no que toca à abertura dos seus espaços de poder e de decisão aos não-nacionais.

Ora, o que Portugal tem em matéria de direitos políticos para residentes não-nacionais é muito pouco e recente, o que necessariamente limita a projecção das práticas da cidadania política a um nível pós-nacional.

Temos, por um lado, a consagração do associativismo político (cujo enquadramento legal é feito pela Lei 115/99, e que legitima pela primeira vez as associações de imigrantes como actores políticos). E temos, por outro lado, o acesso a direitos políticos de voto e de eleição por parte de cidadãos não-nacionais ao nível do poder local (acesso consagrado pela Declaração 2-A/97, e actualizado pela Declaração 10/2001).<sup>6</sup> Aparentemente, tudo isto reflecte uma progressiva consciencialização do estado e da sociedade sobre a sua diversidade étnica e nacional e sobre a necessidade de a integrar em igualdade de direitos e de responsabilização perante o seu regime democrático. De facto, se acreditarmos que o perfil imigratório do país só surge com os anos 90, então 1997 e 1999 podem ser vistos como marcos muito rápidos na consagração de uma primeira cidadania política pós-nacional. O entusiasmo quebra-se um pouco, se pensarmos que das comunidades lusófonas, que são tão-só as comunidades mais antigas e com o maior número de residentes em Portugal, apenas a brasileira e a cabo-verdiana têm acesso a direitos eleitorais locais (e nacionais no caso de cidadãos brasileiros com estatuto especial).

Mas o entusiasmo quebra-se ainda mais, ao pensar que o nosso perfil imigratório se gera já nos anos 60, com a formação das primeiras comunidades luso-africanas na cintura suburbana de Lisboa (Esteves, 1991), chegadas ainda no contexto da linguagem jurídica típica de uma realidade colonial. Dir-se-á, na avaliação dessa época, que a condição dessas comunidades não era diferente da do resto dos portugueses. E na verdade, não era o acesso à nacionalidade — baseado no *jus solis*, tal como o consagrava o Acto da Nacionalidade de 1959 — que era restrito, mas sim o acesso à cidadania, facto este que em Portugal parece explicar-se pelas raízes elitistas, urbanas e liberais do próprio projecto nacional (Bellamy, Castiglione e Santori, 2004: 16; Ramos, 2004: 93-102). Podemos então afirmar que, nessa época, a falta de atenção dada às comunidades lusófonas derivava não da condição não-nacional, mas precisamente da condição nacional, agravada, é claro, pela condição étnica que as diferenciava da restante população nacional. Em todo o caso, e independentemente das razões políticas detectáveis em cada momento histórico, tais comunidades não conheceram, nem nesse período, nem no período democrático que mais tarde se iniciaria, qualquer atenção vocacionada para a compreensão das especificidades do seu processo de integração.

Em resumo, o que há em matéria de consagração de participação política eleitoral é importante, mas ainda não é o suficiente nem revelador de adesão incondicional das elites políticas à lógica pós-nacional. Pelo contrário, revela uma tentativa de compromisso entre a evidência da nossa diversidade, afinal não tão recente assim, e o desejo de uma erosão mínima do paradigma nacional.

---

6 Actualmente podem votar e ser eleitos em sede de eleições autárquicas, os residentes nacionais dos estados-membros da UE (incluindo os novos aderentes), do Brasil, Cabo-Verde, Uruguai e Peru. Quanto aos que apenas podem votar, temos, para além de todos os anteriores, os residentes nacionais da Argentina, Israel, Noruega e Islândia (Declaração 9/2005).

Tal facto é comprovável olhando para o nosso sistema de acesso a direitos políticos por parte dos não-nacionais, no qual se destacam as condições preferenciais dadas a espaços cultural e linguisticamente próximos; as restrições de direitos quase sempre ao nível local (com excepção dos brasileiros portadores de um estatuto especial); mas sobretudo, a predominância do princípio da reciprocidade (Strudel, 2003). Há que referir que estas características do nosso sistema não são todavia um exclusivo seu, sendo marcas dominantes da maioria dos sistemas de direitos políticos para não-nacionais em vigor na Europa e em várias democracias do mundo (Waldrauch, 2003).

O que pois resulta claro nesta investigação é que não existe uma adesão serena e esclarecida aos princípios da pós-nacionalidade, mas simplesmente uma gestão de concessões estreitas a esses mesmos princípios a bem da aparência da coesão social.

O caso particular da gestão feita pelos partidos políticos no que se refere às possibilidades de participação política de não-nacionais é disso um bom exemplo. Quando entrevistados, todos os partidos revelaram de forma mais ou menos acentuada uma preocupação pela integração política dos não-nacionais e pela necessidade de tornar os seus discursos mais sensíveis à presença da diversidade e de, em simultâneo, tornar esses discursos mais consequentes do ponto de vista da abertura das suas estruturas organizativas aos não-nacionais.

Mas, paralelamente, o que os resultados das eleições autárquicas de 2001 nos dizem é que apenas cinco cidadãos não-nacionais foram eleitos para cargos autárquicos, ou seja, um cidadão por cada universo de 4.692 residentes não-nacionais recenseados.

É evidente que os apenas 29,2% de cabo-verdianos e os 7,4% de brasileiros recenseados até Julho de 2001 (num universo de 73.694 residentes de ambas as nacionalidades), ou os 10% de recenseados entre cidadãos da UE, revelam que os não-nacionais de forma alguma estão imunes ao contexto atitudinal da sociedade em que se inserem, isto é, não escapam ao facto de esta ser uma sociedade que tradicionalmente não privilegia a participação política interessada e activa do indivíduo.<sup>7</sup>

Simultaneamente, tais dados são também sintomáticos de factores relacionados quer com a condição de “estrangeiro”, quer com as idiosincrasias particulares de cada comunidade. Por exemplo, são conhecidas as dificuldades sociais e económicas com que muitos residentes se debatem, a que acrescem frequentes problemas no domínio da língua portuguesa, com todos os medos que tal vulnerabilidade gera em torno da possibilidade de uma participação mais activa na sociedade receptora. Do mesmo modo, é também conhecida alguma tendência ao elitismo entre comunidades como a britânica e germânica no que se refere ao seu envolvimento com as comunidades locais, seja a nível social e cultural, seja a nível político (se bem que esta seja uma ideia corrente que necessitaria de confrontação empírica mais

---

7 É também de sublinhar o facto de no universo de 124.818 cidadãos da CPLP em 2003, 51.549 cidadãos, isto é, 41,2% desse total, não ter ainda acesso a iguais direitos de participação democrática.

**Quadro 1** Recenseamento eleitoral de não-nacionais 2003

	2003		
	Residentes	Recenseados	Porcentagem
Cabo-Verde	53.454	15.635	29,2
Brasil	26.559	1.974	7,4
CPLP	124.818 a)	17.609	14,1
União Europeia	69.939	7.028	10,0
Outros	5.602 b)	313	5,6

Notas: a) somatório dos cidadãos residentes de todos os países da CPLP; b) totais de cidadãos residentes da Argentina, Chile, Peru, Uruguai, Venezuela, Israel, Noruega. Nestes dados ainda não é integrada a Islândia, e ainda se integram os dados referentes à Rep. Checa, à Rep. Eslovaca, à Estónia, Letónia, Lituânia e ao Chipre, uma vez que apenas deram entrada na UE em Maio de 2004.

Fonte: www.stape.pt (dados não trabalhados).

regular e sistematizada para poder ser dita com mais propriedade sem se correr o risco de entrar no reino das generalizações e até dos estereótipos).

Contudo, a montante dos *cinco* eleitos não-nacionais nas autárquicas de 2001, não estão apenas as tendências internas das comunidades não-nacionais, ou as transferências atitudinais entre comunidades. Está antes de mais a interpretação que os partidos políticos fazem do valor dos cidadãos não-nacionais na vida pública portuguesa.

Olhando para os estatutos dos principais partidos políticos, facilmente se constata que na sua maioria prevalece o entendimento “nacional” do cidadão político. Note-se que apenas o partido socialista consagra no artigo 1.º, parágrafo 2 dos seus estatutos a possibilidade de admitir como membros cidadãos não-nacionais do espaço lusófono.

O PSD, no capítulo II, artigo 5.º, considera para efeitos de requisitos e processos de admissão, os “...cidadãos ... que se encontrem no pleno gozo dos seus direitos políticos”. Se neste caso pode haver alguma margem para interpretações mais abertas, já no caso dos estatutos da JSD, o capítulo III, artigo 10.º é bastante mais claro, ao afirmar a sua abertura a “cidadãos portugueses”.

O Bloco de Esquerda, por sua vez, estabelece no artigo 3.º que podem ser adrentes os cidadãos não inibidos do exercício dos seus direitos políticos, o que, tal como no caso do PSD, também pode permitir uma interpretação mais aberta, já que se pode considerar como cidadão todo aquele que, sendo nacional ou não-nacional, tenha acesso a direitos políticos. Porém, o facto de, no caso do PSD, se falar em “pleno gozo” pode novamente restringir a nossa interpretação, já que não parece razoável que se possa interpretar como gozo pleno de direitos políticos o acesso parcial actualmente conferido (uma vez que, e como exemplo, o acesso à capacidade eleitoral passiva, ou seja, ao direito de ser eleito, não abrange residentes argentinos, noruegueses e israelitas). Esse entendimento ficou aliás ilustrado na falta de conhecimento que os entrevistados revelaram quando interrogados sobre a presença não-nacional em listas às autárquicas de 1997 e de 2001.

Pese embora o seu empenho em passar a mensagem de que o seu partido tem preocupações com o eleitorado não-nacional e com a variedade multicultural do

país, nenhum soube ao certo esclarecer qual fora (se alguma) a presença de candidatos não-nacionais, tendo algumas das suas afirmações sido inclusivamente contrariadas pelos dados fornecidos pelos órgãos autárquicos que responderam ao nosso inquérito. Apenas como nota, refira-se que frequentemente os entrevistados confundiram não-nacionais com cidadãos nacionais de outras origens étnicas. No caso da CDU (PEV-PCP), por exemplo, foram referidos em entrevista cerca de 75 candidatos às eleições autárquicas de 1997, nas áreas de Lisboa e Setúbal. Porém, ao contrário do expressamente perguntado, esse total incluía afinal uma larga maioria de cidadãos nacionais (naturalizados ou de “segunda geração”), o que serve de alguma forma para ilustrar um outro problema detectado neste trabalho e que passa pela confusão frequente entre o universo não-nacional e o universo étnico.

Sintomático também desta realidade foi o facto de os secretariados dos partidos posteriormente contactados para confrontação de informações, não disporem de dados sobre a nacionalidade dos candidatos em listas locais. Das razões apontadas, à cabeça estava a falta de cooperação das concelhias na construção de bases para tais informações e, mais genericamente, a percepção de que este é um fenómeno muito recente e ainda “um pouco marginal” na organização interna das prioridades partidárias.

Ora, sendo certo que uma sociedade não é necessariamente melhor representada pelo facto de os partidos serem espelhos da sua diversidade étnica e cultural (Freire e outros, 2002: 164), a verdade é que daqui também não se pode deduzir como benéfico para a democracia que os partidos se mantenham como estruturas altamente selectivas na composição do seu perfil. Concretizando, não basta adotar um discurso apelativo do ponto de vista da diversidade étnica e multinacional, como forma de alargar o campo eleitoral.

Do mesmo modo, não bastará recrutar para lugares inelegíveis, figuras que, pela sua ascendência étnica, cultural ou estatuto de não-nacional, possam servir de isco em momentos eleitorais, mas que na verdade cumprem apenas a função de dar a aparência de um ecumenismo inconsequente afinal nas práticas dos partidos enquanto governos e enquanto oposições, e inexistente nas suas práticas de gestão interna.

## Conclusões

A cidadania política é inseparável da vigilância que deve acompanhar a integridade da cidadania social (proposição 1). A cidadania social, por sua vez, é hoje reconhecidamente um bem de toda a pessoa residente num estado democrático (constatação 1) — sem que isto faça prova de adesão do estado a uma lógica pós-nacional, tal como aqui a definimos, em virtude de se tratar apenas de uma cidadania parcial e, como tal, limitada no seu potencial democrático (constatação condicionada à aceitação da proposição 1).

Assim sendo, e tomando como razoável a proposição 1, há que reconhecer a necessidade de libertar a cidadania política do paradigma nacional, para que todos os admitidos à cidadania social possam efectivamente gozar de iguais oportunidades na sua defesa (proposição 2).



Ora, confrontando o enunciado destas preposições com o observável na realidade portuguesa, conclui-se entretanto que, tal como inicialmente apontado no texto, a elite política portuguesa oscila ainda entre um entendimento sequencial e fragmentado da cidadania e uma visão unificadora da mesma, sendo que na defesa da primeira visão se repetem argumentos como:

- a suposta menor utilidade dos direitos políticos na aquisição de bem-estar social para os não-nacionais (na linha aliás do que parece ser também verdade para os nacionais);
- a fraca adesão dos não-nacionais (à semelhança do que acontece com os nacionais) ao seu exercício uma vez adquiridos.

Na segunda visão, por sua vez, encontra-se sem surpresa o universo de actores políticos (alguns só recentemente reconhecidos pela lei como tal, como é o caso das associações de imigrantes) que na sociedade civil assumem a luta dos não-nacionais pela conquista de direitos políticos.

Esse universo de actores poderá ser exemplo de luta pela integridade da cidadania e ser por isso mesmo uma fonte inspiradora da sociedade, entre outras possíveis, no exigir de mudanças atitudinais por parte das suas elites políticas.

No entanto, para que tal aconteça, será preciso em primeiro lugar que a sua luta se liberte da condição periférica a que a sociedade e a classe política a têm relegado. Tal feito, por sua vez, implicará, em nossa opinião, um esforço derradeiro desse universo de actores no sentido da sua organização e acreditação no mercado das lutas políticas e sociais. Resta acreditar que tal será possível, já que consciência dos desafios internos (à qualidade das lideranças associativas, à credibilidade e articulação de projectos, à capacidade de autonomização política e financeira face ao poder político...) parece não faltar, pelo menos aos actores da sociedade civil que entrevistámos. Esse será todavia tema de outras reflexões.

### Referências bibliográficas

- Albuquerque, Rosana, Lúcia Évora Ferreira, e Telma Viegas (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Imigratório*, Oeiras, Celta Editora.
- Bellamy, Richard, Dario Castiglione, e Emilio Santori (2004), *Lineages of European Citizenship: Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Beyme, Klaus von (1985), *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot, Gower (trad. Eileen Martin).
- Brubaker, William Rogers (1996), *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cabral, Manuel Villaverde (1997), *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

- Cabral, Manuel Villaverde (2000), "O exercício da cidadania política em Portugal", em Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e João Freire (orgs.), *Trabalho e Cidadania (1)*, Lisboa, ICS-UL, pp. 123-159.
- Canotilho, José Gomes, e Vital Moreira (2003), *Constituição da República Portuguesa: Lei do Tribunal Constitucional* (6.ª ed.), Coimbra, Coimbra Editora.
- Carens, Joseph H. (1989), "Membership and morality", em William Rogers Brubaker (org.), *Immigration and the Politics of Citizenship*, Boston, University Press of America and the German Marshall Fund, pp. 31- 49.
- Carvalhais, Isabel Estrada (2004), *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional*, Porto, Afrontamento.
- Czaja, Ronald, e Johnny Blair (1996), *Designing Surveys: A Guide to Decisions and Procedures*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Dahrendorf, Ralf (1994), "The changing quality of citizenship", em Bart van Steenbergem (org.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage, pp. 10-19.
- Dexter, Lewis Anthony (1970), *Elite and Specialized Interviewing*, Evanston, Northwestern University Press.
- Esteves, Maria do Céu (org.) (1991), *Portugal: País de Imigração*, Lisboa, IED.
- Feldblum, Miriam (1998), "Reconfiguring citizenship in Western Europe", em Christian Joppke (org.), *Challenge to the Nation State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, pp. 231-270.
- Flora, Peter, Stein Kuhlne, e Derek Urwin (orgs.) (1999), *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan, Based on his Collected Works*, Oxford, Oxford University Press.
- Fortes, Baulio Gomez (2003), "Elites parlamentares de Espanha e de Portugal: estrutura de oportunidades, formas e efeitos de recrutamento", em António Costa Pinto e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, pp. 217-248.
- Freire, André (2001), *Modelos do Comportamento Eleitoral: Uma Breve Introdução Crítica*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, André (2002), "Realinhamentos eleitorais, 1983-1999: estruturas sociais, economia e voto partidário", *Análise Social*, XXXVII (162), pp. 102-118.
- Freire, André (2003), "Pós-materialismo e comportamentos políticos: o caso português em perspectiva comparativa", em Jorge Vala, Manuel Villaverde Cabral e Alice Ramos (orgs.), *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, ICS-UL/Imprensa da Ciências Sociais, pp. 295-361.
- Freire, André e outros (2002), *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa, ICS-UL.
- Gamble, Andrew (1981), *An Introduction to Modern Social and Political Thought*, Londres, Macmillan.
- Glaser, Barney G., e Anselm L. Strauss (1967), *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago, Aldine.
- Gorden, Raymond L. (1975), *Interviewing: Strategy, Techniques, and Tactics* (ed. rev.), Homewood III, Dorsey Press.
- Gunther, Richard, e P. Nikiforos Diamandouros (orgs.) (2001), *Parties, Politics and Democracy in Southern Europe*, Baltimore, The John Hopkins University.

- Habermas, Jurgen (1994), "Citizenship and national identity", em Bart van Steenbergen, (org.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage, pp. 20-35.
- Hechter, Michael (1975), *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Heimer, Franz Wilhelm, Jorge Vala, e José Manuel Leite Viegas (1990), "Padrões de cultura política em Portugal: atitudes em relação à democracia", *Análise Social*, XXV (105-106), pp. 31-56.
- Kent, Gerry (2000), "Ethical principles", em Dawn Burton (org.), *Research Training for Social Scientists*, Londres, Sage, pp. 61-7.
- Klingemann, Hans-Dieter, e Dieter Fuchs (orgs.) (1995), *Citizens and the State*, Oxford, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Leeh, Beth L. (2002), "Asking questions: techniques for semistructured interviews", *Political Science and Politics*, 35 (4), pp. 665-8.
- Lipset, Seymour M., e Stein Rokkan (1967), "Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction", em Seymour M. Lipset e Stein Rokkan (orgs.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nova Iorque, Free Press, pp. 1-64.
- Lobo, Marina Costa (2003), "A elite partidária em Portugal, 1976-2002: dirigentes, deputados e membros do governo", em António Costa Pinto e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, pp. 249-275.
- Marquand, David (1997), *The New Reckoning: Capitalism, States and Citizens*, Cambridge, Polity Press.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Patton, Michael Quinn (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods* (3.<sup>a</sup> ed.), Londres, Sage.
- Pinto, António Costa, e André Freire (orgs.) (2003), *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Oeiras, Celta Editora.
- Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta Editora.
- Porta, Donatella Della (2003), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Ramos, Rui (2004), "Portuguese, but not citizens: restricted citizenship in contemporary Portugal", em Richard Bellamy, Dario Castiglione e Emilio Santori (orgs.), *Lineages of European Citizenship: Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, pp. 92-112.
- Rokkan, Stein (1970), *Citizens, Elections and Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993), *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto, Afrontamento.
- Schwartz, Stuart B. (2004), "O mundo da era moderna era muito mais móvel do que pensamos", *Revista História*, 63, pp. 18-23.
- Soysal, Yasmin N. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, The University of Chicago.
- Steenbergen, Bart van (org.) (1994), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage.
- Stroh, Matt (2000), "Qualitative interviews", em Dawn Burton (org.), *Research Training for Social Scientists*, Londres, Sage, pp. 196-214.

- Strudel, Sylvie (2003), "Polyrythme européenne: le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'union, une règle électorale entre détournements et retardements", *Revue Française de Science Politique*, 53 (1), pp. 3-34.
- Valles, Miguel S. (1999), *Técnicas Cualitativas de Investigación Social: Reflexión Metodológica y Práctica Profesional*, Madrid, Síntesis.
- Waldrauch, Harald (2003), "Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries", *National Europe Centre Paper 73*. URL: [http://www.anu.edu.au/NEC/waldrauch\\_paper.pdf](http://www.anu.edu.au/NEC/waldrauch_paper.pdf)
- Weiss, Linda (1998), *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.

Isabel Estrada Carvalhais. Professora auxiliar no Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, e investigadora do Núcleo de Investigação Ciência Política e Relações Internacionais, na Universidade do Minho. *E-mail*: [isabelestrada@eeg.uminho.pt](mailto:isabelestrada@eeg.uminho.pt)

### **Resumo/abstract/résumé/resumen**

#### *Condição pós-nacional da cidadania política: pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal*

Um estudo realizado a propósito da integração política de não-nacionais em Portugal, mostra que, não obstante avanços recentes no sentido de lhes atribuir uma cidadania *também* política, Portugal só muito tenuemente começa a compreender o valor (e até mesmo a inevitabilidade) de um estatuto de direitos sociais e políticos acessível a *todos* os residentes, capaz de harmonizar as práticas e discursos da sua democracia com a evidência da sua crescente pluralidade humana. A adesão a esta lógica "pós-nacional" luta todavia contra muitos obstáculos, entre eles: a ideia de que cidadania social é viável sem cidadania política, e de que apenas a primeira interessa tanto a nacionais como a não-nacionais. A ideia de que para a construção pós-nacional basta seguir a via da cidadania social sofre no entanto de um duplo vício: impede o desenvolvimento do potencial inclusor da democracia — em virtude do agrilhoamento da esfera política ao velho paradigma nacional; ao mesmo tempo que, frisando a suposta decadência da dimensão política da cidadania, acaba por retirar à cidadania social um dos seus mais importantes espaços de luta e de garantia de direitos conquistados.

Palavras-chave Participação política, residentes não-nacionais, cidadania pós-nacional.

*The post-national condition of political citizenship: thinking about the integration of non-national residents in Portugal*

A study on the political integration of non-national residents in Portugal reveals that, despite recent steps towards granting both social and political rights to non-national residents, the country is still far from a complete understanding of the meaning and relevance of admitting non-national residents to its political sphere. There are a number of obstacles in the way of achieving this “post-national” understanding, such as the idea that social citizenship is viable without political citizenship, and that social citizenship is what actually matters to nationals and non-nationals’ daily lives. Ideas like these keep democracy encapsulated in the old national paradigm, constraining its ability to be more inclusive. At the same time, while highlighting the supposed demise of the political dimension of citizenship, they in fact deprive social citizenship of an important battleground and arena in which earlier social gains are safeguarded.

Key-words Political participation, non-national residents, post-national citizenship

*Condition post-nationale de la citoyenneté politique: penser l’intégration des résidents non nationaux au Portugal*

Une étude réalisée à propos de l’intégration politique des non nationaux au Portugal montre que, malgré les récents progrès visant l’attribution d’une citoyenneté également politique, le Portugal ne commence que très lentement à comprendre la valeur (voire l’inévitabilité) d’un statut de droits sociaux et politiques accessible à tous les résidents, de nature à harmoniser les pratiques et les discours démocratiques avec l’évidence d’une pluralité humaine croissante. L’adhésion à cette logique post-nationale se heurte à plusieurs obstacles, parmi lesquels l’idée que la démocratie sociale est viable sans une citoyenneté politique, et que seule la première importe aux nationaux et aux non nationaux. Cependant, l’idée qu’il suffit de poursuivre le chemin de la citoyenneté sociale pour bâtir une démocratie post-nationale souffre d’un double vice: d’une part, elle empêche le développement du potentiel d’insertion de la démocratie — en conséquence de la sujétion de la sphère politique au vieux paradigme national; d’autre part, en même temps qu’elle souligne la soi-disant décadence de la dimension politique de la citoyenneté, elle soustrait à la citoyenneté sociale un de ses espaces les plus importants de lutte et de garantie des droits acquis.

Mots-clés Participation politique, résidents non nationaux, citoyenneté post-nationale.

*Condición pos-nacional de la ciudadanía política: pensar la integración de residentes no nacionales en Portugal*

Un estudio realizado en relación a la integración política de los residentes no nacionales en Portugal, demuestra que a pesar de los recientes avances con vistas a atribuirles una ciudadanía también política, muy tenuemente, Portugal comienza a comprender el valor

(e incluso lo inevitable que es) de un estatuto de derechos sociales y políticos accesible a todos los residentes, capaz de armonizar las prácticas y discursos de su democracia con la evidencia de su creciente pluralidad humana. La adhesión a esta lógica “pos-nacional”, todavía se enfrenta a muchos obstáculos, entre ellos: la idea de que la ciudadanía social es viable, en democracia, sin ciudadanía política, y que apenas la primera interesa tanto a los nacionales como a los no nacionales. La idea de que para la construcción post-nacional basta seguir la vía de la ciudadanía social sufre, sin embargo, un doble vicio: impide el desarrollo de aquello que potencialmente incluye la democracia — en virtud de la coacción de la esfera política al viejo paradigma nacional; al mismo tiempo que, rozando la supuesta decadencia de la dimensión política de la ciudadanía, acaba por retirarle a la ciudadanía social uno de sus más importantes espacios de lucha y de garantía de derechos conquistados.

Palabras-clave Participación política, residentes no-nacionales, ciudadanía pos-nacional.