

A atribuição de direitos de participação eleitoral aos estrangeiros: o princípio da reciprocidade

Uma primeira versão deste texto esteve disponível *on-line* no formato *working paper* (2016),
sendo expressamente revista para o actual e-book.

Paulo Manuel da Costa ¹

1. Introdução. 2. Princípio da reciprocidade na concessão de direitos aos estrangeiros.
3. Participação eleitoral dos estrangeiros. 4. Princípio da reciprocidade na delimitação do corpo
eleitoral. 5. Considerações finais. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Tradicionalmente foram recusados os direitos de cidadania aos estrangeiros, em especial, os direitos de participação política na sociedade de acolhimento. Este entendimento derivava, em grande medida, das razões que estão na base da criação e da organização do Estado, com este a servir o propósito de permitir à nação o exercício do poder político soberano. Não fazendo parte da nação, o estrangeiro não deveria beneficiar da mesma protecção conferida aos membros da nação, nem poderia participar no processo de decisão política. Deste modo, a ligação estreita estabelecida entre a nacionalidade e a cidadania, tinha como consequência que o gozo integral dos direitos de cidadania ficava reservado para aqueles que eram titulares da nacionalidade do Estado; os estrangeiros beneficiariam apenas de um conjunto de direitos civis resultantes de normas internacionais de protecção dos direitos humanos e de direitos económicos e sociais associados ao exercício de uma actividade económica.

O estabelecimento e o prolongamento da permanência dos estrangeiros nas sociedades de acolhimento, com tendência para ser definitiva, assim como a evolução do direito internacional e da jurisprudência dos tribunais internacionais, provocou alterações neste

¹ Professor Auxiliar na Universidade Aberta e investigador no CEMRI - Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais e na ELO - Unidade Móvel de Investigação em Estudos do Local.
E-mail: pmcosta@uab.pt

quadro geral, com o alargamento progressivo dos direitos de cidadania a estrangeiros. Para isso, contribuiu igualmente o reconhecimento da importância de implementar políticas de integração dos estrangeiros (em especial dos imigrantes), de modo a impedir a sua exclusão social e a promover a coesão social.

A coesão social é importante porque ela reforça a disponibilidade das pessoas para cooperarem no âmbito da sociedade, ou seja, de desenvolverem as tarefas necessárias para o grupo, promovendo a interiorização da ideia que cada pessoa tem uma função a desempenhar na sociedade. Em simultâneo, a sociedade “sabe” que todos os seus membros desempenham funções específicas e que todas elas são igualmente importantes para a sua manutenção e sobrevivência.

Embora não exista consenso quanto à definição de coesão social e esta seja utilizada de forma vaga no debate político, os trabalhos científicos realizados sobre a coesão social sugerem que ela pode ser analisada em três dimensões (Bernard, 1999, p. 13):

- económica: inclusão/exclusão e igualdade/desigualdade;
- política: legitimidade/ilegitimidade e participação/não envolvimento;
- sócio-cultural: reconhecimento/rejeição e pertença/isolamento.

A esfera económica tem como referência principal o mercado, com a dimensão inclusão/exclusão a incidir sobre o acesso das pessoas ao mercado e a igualdade/desigualdade a centrar-se no tipo de oportunidades que lhes são garantidas. Por sua vez, a esfera política está centrada nas instituições públicas e privadas que actuam como mediadoras e no nível de envolvimento das pessoas na comunidade. Por fim, a esfera sócio-cultural atende ao modo como a comunidade lida com o pluralismo e ao tipo de relacionamento que as pessoas estabelecem com a comunidade e àquilo que partilham com os restantes membros.

O número de indicadores que pode ser utilizado para analisar cada uma destas dimensões é extenso. No caso da dimensão política, podem ser utilizados indicadores como o conjunto de direitos políticos e liberdades civis disponíveis, a representatividade dos parlamentares eleitos, a percentagem de pessoas que votam em eleições, a percentagem de pessoas que participam em acções políticas ou cívicas, etc.

Segundo White, a disponibilidade para a cooperação é produzida em três níveis diferentes (White, 2003, pp. 66-67): nas relações de proximidade (familiares, amizade e vizinhança), nas relações associativas e pelo Estado.

Ao nível do Estado, existem três condições que são fundamentais para a produção da disponibilidade para cooperar: o acesso aos direitos, a gestão dos conflitos e a legitimidade das instituições.

Em particular, a igualdade de acesso aos direitos de cidadania é tida como decisiva para gerar a disponibilidade para a cooperação entre os membros da sociedade. E, neste âmbito, os direitos políticos são bastante importantes porque são eles que permitem às pessoas participarem na tomada de decisões que as possam afectar e em todas as decisões e escolhas fundamentais feitas pela sociedade.

No alargamento dos direitos de cidadania aos estrangeiros residentes, nomeadamente o reconhecimento de direitos eleitorais, tem sido utilizado o princípio da reciprocidade, pelo que, neste texto, pretendemos ver em que medida o princípio da reciprocidade pode ser eficaz na promoção da igualdade e, nesse sentido, promover a coesão social.

2. Princípio da reciprocidade na concessão de direitos aos estrangeiros

Na atribuição de direitos aos estrangeiros podem ser seguidos dois sistemas:

- a equiparação, em que os nacionais e os estrangeiros ficam titulares dos mesmos direitos;
- a reciprocidade, em que o gozo de direitos pelos estrangeiros no Estado de acolhimento (Portugal), fica dependente de idêntico reconhecimento de direitos aos nacionais (portugueses) no Estado de que são originários os estrangeiros.

No entanto, os princípios da equiparação de direitos e da reciprocidade não são incompatíveis entre si e podem ser utilizados em simultâneo, como o confirmam o artigo 15.º da Constituição Portuguesa (CRP) e o artigo 14.º do Código Civil português (CC).

O artigo 15.º, n.º 1, da CRP refere que «os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português» [princípio da equiparação], para logo de seguida exceptuar dessa equiparação os direitos que são reservados exclusivamente aos portugueses (n.º 2), mas admitindo que alguns deles possam ser atribuídos «aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa [...] em condições de reciprocidade [...]» (n.º 3), assim como pode ser atribuída capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições autárquicas aos estrangeiros (n.º 4) e nas eleições para o Parlamento Europeu aos nacionais de Estados-membros da União Europeia (n.º 5) [princípio da reciprocidade].

Quanto ao CC, é estabelecido no artigo 14.º que:

«1 - Os estrangeiros são equiparados aos nacionais quanto ao gozo de direitos civis, salvo disposição legal em contrário» [princípio da equiparação].

2 - Não são, porém, reconhecidos aos estrangeiros os direitos que, sendo atribuídos pelo respectivo Estado aos seus nacionais, o não sejam aos portugueses em igualdade de circunstâncias» [princípio da reciprocidade].

Segundo Lima e Varela, os dois princípios, tal como constam do CC, funcionam de forma autónoma e, como tal, é permitida a atribuição de direitos aos estrangeiros que não sejam reconhecidos aos portugueses, desde que este não reconhecimento não revista um carácter discriminatório (Lima e Varela, 1987, p. 63). Deste modo, por exemplo, se um ordenamento jurídico estrangeiro não integrar um direito idêntico ao da ordem jurídica portuguesa, não existirá um impedimento à atribuição desse direito aos estrangeiros originários desse Estado.

Assim, se compararmos a CRP e o CC, verificamos que a norma do CC é muito mais aberta, dado que apenas impede a atribuição de direitos que sejam recusados aos portugueses, não condicionando o gozo de direitos pelos estrangeiros a uma prévia atribuição de idêntico direito aos portugueses.

Para além da CRP e do CC, o princípio da reciprocidade é utilizado em muitos outros domínios, como é o caso da cooperação judiciária internacional², dos direitos de autor³, do acesso ao sistema nacional de saúde⁴ ou do direito eleitoral.

Partindo da análise da ordem jurídica portuguesa, verifica-se que o princípio da reciprocidade permitiu alguns avanços em termos da protecção e alargamento do estatuto jurídico dos estrangeiros, dado que possibilitou a titularidade e o exercício de direitos que estes, doutro modo, não teriam (como por exemplo, o direito de participação política nas eleições locais), pelo que, em certa medida, se pode aceitar que a reciprocidade seja considerada como um instrumento de progresso do direito.

No entanto, e vários autores chamam a atenção para esse facto, a reciprocidade pode também funcionar como uma forma de retrocesso, bastando que, para o efeito, assuma uma dimensão de retorsão, ou seja, de sanção, em que determinados estrangeiros não são titulares de direitos, porque o Estado de que são originários não confere (ou deixa de conferir) uma idêntica protecção aos nacionais do Estado de acolhimento (Lagarde, 1997, p. 189; Virally, 1967, pp. 20-21).

Para além disso, o princípio da reciprocidade não garante uma regulação normativa universal e objectiva, no sentido de poder ser aplicada a todos as pessoas de forma idêntica,

² Cfr. Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto - artigo 4.º, n.º 1: «A cooperação internacional em matéria penal regulada no presente diploma releva do princípio da reciprocidade [...]».

³ Cfr. Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos (Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de Março) - artigo 64.º: «As obras de autores estrangeiros ou que tiverem como país de origem um país estrangeiro beneficiam da protecção conferida pela lei portuguesa, sob reserva de reciprocidade, salvo convenção internacional em contrário a que o Estado Português esteja vinculado».

⁴ Cfr. Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto) – Base XXV, n.º 2: «São igualmente beneficiários do Serviço Nacional de Saúde os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, em condições de reciprocidade [...]».

mas revela uma regulação subjectiva⁵, ou seja, que visa certos destinatários em concreto, resultado essa regulação de uma espécie de contratualização entre Estados (a nível bilateral ou multilateral).

O princípio da reciprocidade assenta em considerações políticas estritamente nacionais, relacionadas intimamente com a concepção política dominante do Estado-nação. Com efeito, a sua utilização é baseada na ideia da:

- defesa da soberania e da preservação da independência do Estado, pois ao conceder a um estrangeiro um determinado conjunto de direitos, o Estado estará a limitar a sua soberania, situação que só será aceitável se os respectivos nacionais beneficiarem igualmente do gozo desses direitos no outro Estado, o qual aceita assim, de igual modo, limitar a sua soberania⁶, pois, caso contrário, sem contrapartida, o primeiro Estado ficaria colocado numa situação de subordinação perante o segundo Estado (Lugato, 1993, p. 387);
- protecção dos nacionais residentes no estrangeiro, a qual é uma das funções externas fundamentais do Estado e está na base da celebração de vários tratados e convenções relativas à protecção diplomática e consular.

No entanto, em matéria de direitos humanos, o princípio da reciprocidade tem sido progressivamente afastado, reconhecendo-se que cada indivíduo é titular de um conjunto de direitos inerentes à sua pessoa, independentemente da nacionalidade, e que os poderá fazer valer mesmo contra o Estado de que é nacional. É esse o caso dos direitos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem⁷, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis

⁵ Decaux fala em “subjectividade colectiva”, no sentido em que os indivíduos são considerados não em si mesmos, mas enquanto pertencentes a uma determinada colectividade de origem (Decaux, 1980, p. 130).

⁶ Para Decaux, o que está em causa não é propriamente a limitação da soberania, mas a limitação unilateral, a qual poderia colocar em causa um princípio fundamental da comunidade internacional - a igualdade soberana dos Estados, pelo que uma limitação da soberania só seria válida se fosse recíproca (Decaux, 1980, p. 17-18).

⁷ Adoptada pela Assembleia Geral da ONU, em 10 de Dezembro de 1948. No preâmbulo, é referido que os «Estados membros se comprometeram a promover [...] o respeito universal e efectivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais», situação em que «uma concepção comum destes direitos e liberdades é da mais alta importância».

e Políticos⁸ ou pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais⁹.

Alguns desses instrumentos jurídicos contêm expressamente normas que impedem ou limitam o recurso à reciprocidade, como é o caso da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados¹⁰, cujo artigo 7.º, n.º 2, prevê que «após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados, nos territórios dos Estados Contratantes, beneficiarão da dispensa de reciprocidade legislativa»¹¹. Ou da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹², cujo artigo 60.º, n.º 5, impede os Estados de colocarem fim ou suspenderem a aplicação das «disposições relativas à protecção da pessoa humana contidas nos tratados de natureza humanitária», como reacção à violação das mesmas por outro Estado.

Por outro lado, a União Europeia, a qual assenta numa partilha e limitação das soberanias nacionais que poderá considerar-se em si mesma recíproca, tem recusado que a reciprocidade possa ser invocada pelos Estados-membros como um mecanismo para a aferição da sua vinculação ao direito europeu, nomeadamente no que respeita à liberdade de circulação de trabalhadores e à liberdade de estabelecimento¹³.

⁸ Adoptado pela Assembleia Geral da ONU, em 16 de Dezembro de 1966. O seu artigo 2.º, n.º 1, estabelece que «cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios e estejam sujeitos à sua jurisdição, os direitos reconhecidos no presente Pacto». De acordo com o § 1 da Observação Geral n.º 15 do Comité dos Direitos do Homem, de 11 de Abril de 1986, sobre a situação dos estrangeiros em face do Pacto, os direitos enunciados no Pacto aplicam-se a todas as pessoas, independentemente de reciprocidade, qualquer que seja a nacionalidade daquelas ou mesmo que sejam apátridas.

⁹ Aprovada pelo Conselho da Europa, em Roma, em 4 de Novembro de 1950. O artigo 1.º estabelece que «as altas partes contratantes reconhecem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades definidos no título I da presente Convenção». Como o artigo 33.º da Convenção permite que um Estado possa submeter a violação de uma das disposições da Convenção por um outro Estado à apreciação do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Sudre defende que a existência deste mecanismo afasta a possibilidade de um Estado poder invocar a ausência de reciprocidade para evitar a aplicação das disposições da Convenção (Sudre, 1999, p. 58).

¹⁰ Adoptada pela Assembleia Geral da ONU, em 28 de Julho de 1951.

¹¹ Disposição idêntica consta no artigo 7.º, n.º 2, da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, adoptada pela Assembleia Geral da ONU, em 28 de Setembro de 1954.

¹² Adoptada pela Assembleia Geral da ONU, em 23 de Maio de 1969.

¹³ Cfr., por exemplo, o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 28 de Janeiro de 1986, Comissão/França, n.º 26, Proc. 270/83, Colectânea da Jurisprudência do Tribunal, 1986-1, p. 307 («Além disso, os direitos que resultam do artigo 52.º do Tratado para os seus beneficiários são incondicionais e um Estado-membro não pode fazer depender o seu respeito do conteúdo de uma convenção celebrada com outro Estado-membro. Em especial, este artigo não permite sujeitar esses direitos a uma condição de reciprocidade com o fim de obter vantagens correspondentes em outros Estados-membros») e o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 1 de Julho de 1993, Hubbard, Proc. 20/92, Colectânea da Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, 1993-7, p. 3796 («O direito à igualdade de tratamento consagrado pelo direito comunitário não pode depender da existência de acordos internacionais celebrados pelos Estados-membros»).

Este afastamento da utilização do princípio da reciprocidade para a definição dos direitos fundamentais das pessoas resulta, essencialmente, do seu carácter desajustado para garantir a protecção dos indivíduos. Assim, sublinha-se o facto do princípio da reciprocidade:

- assentar no relacionamento entre dois ou mais Estados, de que o indivíduo está ausente, não tendo uma real possibilidade de influir na concretização de uma protecção que sirva os seus interesses e não os da política externa do Estado de que é nacional;
- introduzir não só uma discriminação entre os nacionais e os estrangeiros, mas também entre os estrangeiros, com alguns deles a beneficiarem de mais direitos do que outros, resultando esse tratamento distinto não de uma qualquer situação pessoal específica que o possa justificar, mas, por exemplo, de um melhor relacionamento diplomático entre determinados Estados¹⁴;
- implicar que se um Estado alterar a sua legislação retirando aos estrangeiros determinados direitos, os Estados de que aqueles são nacionais deverão tomar o mesmo tipo de atitude;
- ter uma eficácia duvidosa em termos de protecção dos nacionais, dado ficar dependente da adopção de um determinado comportamento por outro Estado, que pode não ter interesse em fazê-lo¹⁵, pelo que o melhor meio de proteger os nacionais será sempre a tomada de iniciativas diplomáticas concretas nesse sentido;
- não ter em conta as especificidades dos vários ordenamentos jurídicos nacionais¹⁶;
- ignorar a situação especial dos apátridas.

3. Participação eleitoral dos estrangeiros

Como se disse, durante muito tempo, a participação política eleitoral esteve limitada aos nacionais, estando os estrangeiros excluídos. Este entendimento era de tal forma aceite que as restrições à participação política dos estrangeiros foram acolhidas nos principais instrumentos internacionais de protecção dos Direitos do Homem. Isso verifica-se com:

- a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 21.º, n.º 1)¹⁷;
- o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 25.º, al. b))¹⁸;

¹⁴ Lagarde considera que se se pode admitir que certos estrangeiros beneficiem de um melhor tratamento pela legislação interna de um Estado, fruto de laços especiais, fundados em factores históricos, geográficos, linguísticos, etc., menos aceitável é que aquele repouse num laço puramente acidental como é a coincidência de legislações nacionais (Lagarde, 1977, pp. 128, 134-135).

¹⁵ Porque, por exemplo, é mais oneroso para si por ter uma população estrangeira muito numerosa, ou, por ser, sobretudo, um país de imigração.

¹⁶ Esta situação é exemplificada por Lagarde com a hipótese do legislador nacional criar um direito novo que não tem equivalente na legislação do outro Estado (1977, pp. 168-169).

¹⁷ «Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos» (sublinhado nosso).

- a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (artigo 16.º)¹⁹.

A aceitação generalizada de limitações à participação política dos estrangeiros pode ser explicada pelo binómio nós (comunidade nacional) vs. eles (as outras nações), que historicamente serviu para a afirmação do Estado-nação. A construção deste assenta na ideia de uma comunidade homogénea de pessoas que têm a mesma nacionalidade, falam a mesma língua, têm uma cultura comum e uma mesma religião e, conseqüentemente prosseguem interesses comuns. A independência do Estado é fundamental para assegurar a protecção da nação e só se justifica a existência do Estado enquanto este seja capaz de proteger os membros da nação. Deste modo, é normal que o estrangeiro tenha um estatuto jurídico mais limitado, uma vez que ele é estranho à nação, é protegido por um outro Estado, a quem deve lealdade, com quem é solidário e cujos interesses prossegue, pelo que é um potencial “inimigo” que poderá colocar em causa a independência e a sobrevivência do Estado de acolhimento, motivo pelo qual não lhe deve ser atribuído, nomeadamente, o direito de votar, pois caso contrário estar-se-ia a dar-lhe uma arma, que seria colocada ao serviço do rival ou do inimigo²⁰.

Num plano distinto, relativo não à protecção da nação e do Estado, mas à situação pessoal dos estrangeiros, têm sido defendidos argumentos muito variados para fundamentar o impedimento ou a limitação da sua participação eleitoral:

- os estrangeiros são, em geral, pessoas pouco informadas sobre os problemas da sociedade de acolhimento;
- não conhecem ou conhecem mal o modo de funcionamento das instituições;
- nem sempre têm uma experiência prévia de participação em actos eleitorais, por estes não se realizarem no seu país de origem ou não permitirem uma participação generalizada;
- residem temporariamente na sociedade de acolhimento, pelo que o seu interesse pelos problemas e o grau de responsabilidade pelas escolhas feitas são menores;
- como o seu estatuto jurídico é mais precário, nomeadamente porque precisam de

¹⁸ «Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas: [...] b) De votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores; [...]» (sublinhado nosso).

¹⁹ «Nenhuma das disposições do artigo 10.º, 11.º e 14.º pode ser considerada como proibição às Altas Partes Contratantes de imporem restrições à actividade política dos estrangeiros».

²⁰ Confirmando a actualidade deste argumento, podemos indicar, a título de exemplo, o artigo 67.º, n.º 3, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto), que a propósito da organização das assembleias de voto, estabelece que «não é permitida a composição de secções de voto exclusivamente por eleitores não nacionais».

uma autorização administrativa para permanecer no território, terão uma capacidade mais limitada para resistir a possíveis pressões sobre a orientação de seu sentido de voto.

Desde logo, é de sublinhar a semelhança entre alguns destes argumentos e aqueles que historicamente foram sendo apresentados para impedir a participação dos economicamente mais débeis (pobres), dos menos instruídos (analfabetos), das mulheres e daqueles a quem falta maturidade (idade). Como nota Miaille, argumentos como a falta de informação, a susceptibilidade de manipulação ou a ameaça de grupos organizados à estabilidade da sociedade, foram utilizados no séc. XIX para impedir o reconhecimento de direitos eleitorais aos trabalhadores (Miaille, 1986, p. 117).

Para além disso, como salienta Wenden, alguns destes argumentos poderiam igualmente aplicar-se aos nacionais, como seria o caso, por exemplo, da exigência de um período mínimo de residência nas eleições para as autarquias locais que pudesse servir para justificar o conhecimento dos problemas locais, ou a posse de informação suficiente sobre as consequências das escolhas a fazer (Wenden, 1983, p. 49).

A aceitação da participação dos estrangeiros na vida política do Estado de acolhimento implica, desde logo, questionar a identificação que é feita entre a nacionalidade e a cidadania. Apesar destes conceitos tenderem a aparecer associados, eles versam sobre realidades distintas: a nacionalidade é um vínculo que liga uma pessoa a uma nação e o seu estabelecimento resulta da existência de laços como uma descendência comum; a cidadania é um vínculo jurídico-político estabelecido com um determinado Estado, sustentando numa ligação como a residência num determinado território, sendo constituído por um conjunto de direitos e deveres políticos que podem ser exercidos perante esse Estado²¹.

Como os direitos políticos são os mais importantes em cada sociedade, dado que permitem a expressão da vontade geral, não é de estranhar que, na lógica tradicional do Estado-nação, eles sejam atribuídos exclusivamente aos nacionais. Se a nação é caracterizada pela homogeneidade dos seus elementos, nomeadamente, em termos de cultura, religião e língua, e o Estado existe para a proteger, a exclusão do estrangeiro aparece como natural, dado que este integra outra nação, é um “corpo estranho” e pode representar uma potencial ameaça para a sobrevivência ou a afirmação do Estado.

Este entendimento tem sido crescentemente questionado pela evolução política, social e económica nacional e internacional, a qual tem colocado a organização do Estado-nação sob

²¹ Garrote utiliza um critério diferente para estabelecer esta distinção, defendendo que o conceito de cidadania se situa no campo do direito político, enquanto a nacionalidade, conceito mais amplo, pertence ao direito internacional (Garrote, 1997, pp. 78-79).

fortes pressões, nomeadamente, testando-o na sua capacidade para responder a desafios como:

- o desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte, os quais permitem conhecer “novas realidades” sociais e económicas e facilitam o movimento internacional das populações;
- a carência de mão-de-obra, especialmente nos países europeus, por envelhecimento das respectivas populações, o que torna necessária aceitar imigrantes de modo a assegurar que as principais funções económicas nacionais serão mantidas;
- o aumento do período de permanência dos imigrantes, com tendência a tornar-se definitiva, o que implica o reagrupamento familiar (a que acresce o nascimento dos seus filhos no Estado de acolhimento) e tem uma série de consequências, nomeadamente, em termos de aquisição da nacionalidade;
- o fenómeno da mundialização da economia, que limita a capacidade de intervenção do Estado perante os grandes conglomerados económicos mundiais, alguns deles com volumes de negócios superiores ao seu PIB, fragilizando-o e mostrando as limitações do seu papel na defesa da economia nacional;
- o desenvolvimento de entidades supra-estaduais (como a União Europeia), que retiram ou limitam funções tradicionais do Estado, como o controlo de fronteiras ou a circulação de pessoas;
- a afirmação de identidades regionais, assentes na preservação de particularismos culturais e locais, as quais reivindicam novos poderes e promovem movimentos secessionistas.

Perante este cenário, é quase inevitável que alguns conceitos tradicionais do Estado-nação tenham de ser repensados.

A título de exemplo, veja-se como é feita a concessão de direitos de participação política aos cidadãos brasileiros, por força do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta celebrado por Portugal com o Brasil²², sem que isso tenha qualquer implicação sobre a nacionalidade dos seus titulares²³. Ou como a cidadania europeia não aparece associada a uma qualquer nacionalidade específica, uma vez que é cidadão europeu todo aquele que seja titular da

²² Este Tratado foi aprovado por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000 e pelo Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de Dezembro, com as alterações resultantes do Decreto n.º 41/2002, de 31 de Dezembro, tendo revogado a anterior Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, assinada em Brasília, em 7 de Setembro de 1971 (aprovada, por Portugal, através de Resolução da Assembleia Nacional n.º 29, de 20 de Dezembro de 1971).

²³ Cfr. artigo 13.º do Tratado.

nacionalidade de um dos Estados-membros²⁴, e poderá fazer valer os seus direitos não só perante as instituições europeias, como perante um qualquer Estado-membro, tenha ou não a respectiva nacionalidade.

A ligação de cada pessoa a diferentes sociedades e a sua participação com níveis de intensidade distintos, tem conduzido ao surgimento de novas teorizações de cidadania que procuram descrever esta nova complexidade. É o caso do conceito de cidadania múltipla, o qual traduz a ideia da participação da mesma pessoa em várias esferas internacionais, de que a cidadania europeia seria um exemplo e a cidadania lusófona uma possibilidade (Pires, 1997, pp. 37-38)²⁵.

Por outro lado, a percepção da importância da integração dos estrangeiros e os problemas que a sua exclusão coloca, nomeadamente, em matéria de coesão social, estão na base de conceitos como «democracia inclusiva» (Alvarez, 1997, pp. 62-63, 70-71) ou «comunidade inclusiva» (Canotilho, 1999, pp. 294-295), os quais fazem relevar a importância, para a sociedade democrática, do alargamento do número daqueles que podem participar politicamente. Esta é uma consequência inevitável não só da aplicação do princípio da igualdade²⁶, mas também do princípio do universalismo, o qual encerra «um sentido dinâmico no sentido de obrigar, eventualmente, à extensão do direito de voto a cidadãos estrangeiros» (Canotilho, 1999, p. 294).

Tal como aconteceu historicamente sempre que se procurou alargar o direito de sufrágio, o argumento «função económica» também pode ser invocado para sustentar a participação política dos estrangeiros, em especial dos imigrantes. Com efeito, estes desempenham um papel importante no desenvolvimento económico das sociedades em que residem, não só exercendo um conjunto de tarefas que os nacionais evitam, mas também suprimindo as lacunas existentes em certas funções. Assim, existindo um real contributo para a prosperidade da sociedade de acolhimento, esta não os pode privar de participarem na tomada de decisões que também os afectam. Se quisermos, temos aqui uma actualização do princípio «no taxation without representation», reivindicação que foi utilizada nos Estados Unidos da América para proceder ao alargamento do direito de sufrágio e que traduzia a ideia de que todos aqueles que pagam impostos devem poder estar representados politicamente, de forma a participar na tomada das decisões fundamentais da sociedade, pois, caso contrário,

²⁴ Cfr. artigo 20.º e seguintes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

²⁵ Com o mesmo sentido, Delpérée fala de cidadania multidimensional, a qual traduz a ideia da participação de cada pessoa na vida comunal, regional, estadual e supra-estadual (Delpérée, 1995, pp. 214-215).

²⁶ Alvarez, a este propósito, considera que a experiência histórica mostra que todos aqueles que foram excluídos da participação política, ficaram sempre prejudicados na defesa dos seus interesses (Alvarez, 1997, p. 71).

estariam sujeitos a uma imposição onerosa (o pagamento de impostos) sem qualquer tipo de contrapartida (a participação política).

Se é verdade que a teoria da representação política assenta na ideia fundamental de que cada representante representa o todo, pelo que não é um representante de interesses parciais, sejam estes de origem geográfica, social, económica ou outros, os grupos de pessoas que não se encontram representados, em princípio, como já foi referido, ficam prejudicados na defesa dos seus direitos e interesses, dado que não têm a possibilidade de expressar os seus problemas e desejos. Como a designação dos representantes políticos resulta de eleições e estes necessitam de conquistar os votos da maioria dos eleitores, eles têm necessidade de:

- apresentar programas eleitorais que satisfaçam o maior número de eleitores do seu círculo eleitoral;
- quando eleitos, devem tomar iniciativas que satisfaçam os interesses dos eleitores, tendo em vista assegurar a sua reeleição nas eleições seguintes.

Ou seja, os eleitos não podem ignorar os interesses e os desejos dos seus eleitores. Deste modo, a aceitação da participação política dos estrangeiros implica que questões específicas do seu estatuto jurídico, como as condições de entrada e permanência na sociedade de acolhimento, o acesso a serviços sociais básicos ou o reagrupamento familiar, sejam também objecto de debate político, com os interessados a poderem dar a sua própria opinião, e não serem decididas apenas entre Estados através da negociação de tratados e acordos internacionais ou pela concessão de tratamento especial com base na reciprocidade.

4. Princípio da reciprocidade na delimitação do corpo eleitoral

Em face do enquadramento legal-constitucional²⁷, podem participar nos actos eleitorais portugueses, os seguintes estrangeiros:

- nacionais de Estados-membros da União Europeia: eleições para o Parlamento Europeu e eleições para as autarquias locais (capacidade eleitoral activa e passiva);
- brasileiros (titulares do estatuto de igualdade com reconhecimento de direitos políticos): eleições para as autarquias locais (capacidade eleitoral activa e passiva) e eleições legislativas (capacidade eleitoral activa e passiva²⁸);

²⁷ Cfr. artigo 15.º, da Constituição, artigos 20.º e 22.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta com o Brasil, Lei Eleitoral do Presidente da República (Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio e alterações subsequentes), Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de Maio e alterações subsequentes), Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto e alterações subsequentes), Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (Lei n.º 14/87, de 29 de Abril e alterações subsequentes), Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 13/99, de 22 de Março e alterações subsequentes) e Declaração n.º 9/2005, de 8 de Julho.

- brasileiros (titulares do estatuto de igualdade sem reconhecimento de direitos políticos) e cabo-verdianos: eleições para as autarquias locais (capacidade eleitoral activa e passiva);
- argentinos, chilenos, islandeses, noruegueses, uruguaios e venezuelanos: eleições para as autarquias locais (capacidade eleitoral activa).

Em qualquer uma destas situações, é o princípio da reciprocidade que procede à delimitação dos direitos atribuídos. Como se pode ver, é nas eleições locais que mais facilmente se aceite a participação eleitoral dos estrangeiros; esta maior facilidade está muito associada à ideia de que estas não são eleições políticas, em que se tenham de fazer escolhas fundamentais para a sociedade, mas que são, sobretudo, eleições administrativas, mais técnicas, que visam resolver problemas locais, pelo que não se colocaria aqui, da mesma forma, a questão da soberania e da independência nacional.

No entanto, se é verdade que o carácter político é menos visível nas eleições locais, ele não deixa de estar presente, sendo mesmo cada vez mais importante, fruto da crescente atribuição de competências aos municípios, em resultado não só de processos de descentralização dos Estados nacionais, mas também dos processos de integração político-económicos transnacionais, que tornam a «região» e o «local» realidades cada mais próximas do cidadãos, com as quais ele se identifica mais facilmente e que desenvolvem processos de autonomia política.

Em 2014, o total de estrangeiros residentes em Portugal eram de 395.195 pessoas (SEF, 2015, p. 47). No entanto, em 31 de Dezembro de 2014, apenas 12.604 nacionais de Estados-membros da União Europeia e 14.676 estrangeiros não originários da União Europeia estavam recenseados²⁹, ou seja, apenas 6,9% do total de estrangeiros residentes estavam em condições de participar em eleições realizadas em Portugal.

Para percebermos em que medida o princípio da reciprocidade pode favorecer a participação eleitoral dos estrangeiros residentes em Portugal, é importante comparar as

²⁸ O artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 126/72, de 22 de Abril, que regulava a execução da Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres de 1971, estabelecia que os brasileiros não podiam exercer funções constitucionalmente reservadas aos portugueses, como o cargo de deputado. No entanto, na actualidade, o Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho, que regulamenta a aplicação do Tratado de Amizade com o Brasil, nos seus artigos 19.º e 16.º, n.º 2, estabelece que os titulares do estatuto de igualdade com reconhecimento de direitos políticos beneficiam do «pleno exercício dos direitos de natureza política», com excepção do «acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática». Deste modo, é-lhes reconhecida capacidade eleitoral passiva nas eleições para a Assembleia da República, embora, se eleitos, não possam aceder ao cargo de Presidente da Assembleia da República.

²⁹ Cfr. Mapa n.º 1/2015, do MAI, Diário da República, II.ª série, n.º 41, de 27 de Fevereiro de 2015, p. 5082.

nacionalidades e o número de residentes a quem é reconhecido o direito de voto e o daqueles que não podem participar eleitoralmente.

Tabela 1 – Número de estrangeiros residentes com/sem direito de voto nas eleições autárquicas, por nacionalidade (2014)

Com direito de voto		Sem direito de voto	
País	N.º de residentes	País	N.º de residentes
Brasil	87.493	Ucrânia	37.852
Cabo Verde	40.912	China	21.402
Roménia	31.505	Angola	19.710
Reino Unido	16.560	Guiné-Bissau	17.981
Espanha	9.692	São Tomé e Príncipe	10.167
Alemanha	8.752	Moldávia	8.460
Bulgária	7.037	Índia	6.421

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2015

Desde logo, é possível verificar que metade dos grupos nacionais com maior número de residentes em Portugal está privado do direito de voto. Em relação àqueles que têm direito de voto, a maior parte deles obtém esse direito por fazerem parte da União Europeia e por efeito do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia.

Embora Portugal esteja constitucionalmente comprometido com o objectivo de manter «laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa»³⁰, os nacionais de Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste estão privados de direito de voto. Em 2014, os nacionais destes Estados totalizavam 50.891 pessoas, ou seja, 12,88% do total de estrangeiros residentes. Embora em resultado da alterações ocorridas nos fluxos migratórios para Portugal, o peso relativo dos nacionais dos PALOP se tenha vindo a reduzir, ainda assim ele é importante. Por outro lado, estes Estados enfrentam graves problemas políticos e institucionais, pelo que a possibilidade de efectivar o princípio da

³⁰ Cfr. artigo 7.º, n.º 4, da Constituição Portuguesa.

reciprocidade com eles não parece fácil. Em simultâneo, nacionais de países com os quais não existe a mesma afinidade histórica e linguística, com a Argentina, a Islândia ou a Noruega, podem votar nas eleições portuguesas³¹.

Se o princípio da reciprocidade pretende defender os interesses dos Estados e proteger os seus nacionais, percebe-se que pode ele poderá “prejudicar” ou “beneficiar” os países, conforme estes sejam países de destino ou de partida de migrantes³². Assim, a manutenção de uma lógica do tipo “voto do estrangeiro = reciprocidade + defesa do interesse nacional”, parece que terá como consequência que os direitos de participação política apenas deverão ser concedidos aos estrangeiros originários de países em que o peso da comunidade emigrante portuguesa seja idêntico ou superior³³.

Como tal, a utilização da reciprocidade na delimitação do corpo de eleitores gera algumas incongruências e dificuldades, o que nos deverá levar a questionar a sua utilidade e efeito prático.

Com efeito, parece-nos que mais do que proteger os portugueses emigrantes, este princípio procura proteger os portugueses residentes em Portugal, salvaguardando-os de uma hipotética ameaça à soberania nacional, o que, convenhamos, em face da diversidade de nacionalidades e do número de residentes, parece uma possibilidade muito remota (até porque isso exigiria uma tal capacidade de concertação entre os estrangeiros, que não se percebe como é que poderia ser possível).

Por outro lado, é a sociedade de acolhimento quem tem mais a beneficiar com a participação eleitoral dos estrangeiros, dado que isso facilita a integração social destes, promovendo a coesão social e permite canalizar para o debate político questões que estariam dele ausentes.

A reciprocidade, enquanto cláusula geral, não tem em conta as particularidades de cada situação, nomeadamente o facto dos países africanos de língua oficial portuguesa ainda estarem a construir as estruturas do Estado e a democracia ser uma experiência recente, não suficientemente consolidada, bem como o facto de, nestes Estados, os portugueses ainda aparecerem associados a uma experiência colonial mais ou menos recente, sendo natural que exista uma maior resistência à concessão de direitos políticos.

³¹ Já para não referir a maior parte dos nacionais de Estados-membros da União Europeia, porque, neste caso, sempre se poderá argumentar que está a ser construído um projecto comum de integração política e económica.

³² Um bom exemplo é o caso do Brasil e de Portugal, dado que, em 2010, residiam no Brasil cerca de 592.570 portugueses (Pires, 2014, p. 103), enquanto em Portugal residiam, nesse ano, 119.363 brasileiros (SEF, 2011, p. 77).

³³ Embora neste último caso seja pouco provável que o outro Estado aceite, dado que ao fazê-lo não estará a defender suficientemente o seu interesse nacional.

Por fim, não são visíveis os benefícios que o princípio da reciprocidade trouxe à condição jurídica dos portugueses residentes no estrangeiro, nomeadamente quanto à possibilidade de participarem politicamente nas sociedades de acolhimento, uma vez que o número de Estados em relação aos quais existe reciprocidade é muito reduzido e não se vislumbra que exista uma iniciativa político-diplomática com vista ao seu alargamento.

5. Considerações finais

A reciprocidade opera ao nível do relacionamento Estado-Estado, ou seja, situa-se no plano internacional, não sendo suficientemente operativa no plano interno, que é aquele em que o estrangeiro se relaciona com o Estado de acolhimento.

Sendo a cidadania um conceito distinto da nacionalidade, a reciprocidade não é o melhor meio para a concessão de direitos políticos, dado que o seu funcionamento está estreitamente associado à titularidade de uma nacionalidade. A sua utilização tem como consequência a criação de estatutos jurídicos diferentes para os estrangeiros em razão da nacionalidade, gerando uma situação de tratamento discriminatório em razão da nacionalidade.

O alargamento do direito de sufrágio verificado historicamente, com o objectivo de permitir a representação e a participação de importantes sectores da sociedade no processo de debate e decisão política, deverá ter continuidade com a aceitação da participação dos estrangeiros em todos os actos eleitorais portugueses (eleições locais, legislativas e presidenciais).

Naturalmente, esta concessão de direitos de participação eleitoral deverá ficar condicionada à observância de um certo número de requisitos estabelecidos no direito interno, como um período mínimo de residência, os quais servem para mostrar a existência de uma ligação mínima com a sociedade de acolhimento. Deste modo, não faz sentido atribuir direitos de participação política a turistas ou a trabalhadores temporários.

Verificada a pouca eficácia que o princípio da reciprocidade teve até hoje no alargamento do direito de voto aos portugueses residentes no estrangeiro, o Estado português deverá desenvolver uma política diplomática activa tendente a conseguir o reconhecimento daquele direito, seja por negociação bilateral, seja por negociação multilateral.

Referências bibliográficas

- Alvarez, Juan Rodriguez-Drincourt (1997), *Los derechos politicos de los extranjeros*, Editorial Civitas.
- Batiffol, Henri, e Lagarde, Paul (1993), *Traité de droit international privé*, tomo 1, 8.ª edição, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Bernard, Paul (1999), *Social Cohesion: A Dialectical Critique of a Quasi-concept*, SRA-491e, International Comparative Research Group.
- Breillat, Dominique, “Le vote des étrangers en Europe du Nord”, *in* *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales - défis et solutions*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, pp. 137-157.
- Canotilho, J.J. Gomes (1999), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª edição, Livraria Almedina.
- Costa, Paulo Manuel (2000), “A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas”, *in* *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n.ºs 81/82, pp. 179-216.
- Decaux, Emmanuel (1980), *La réciprocité en droit international*, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Delpérée, Francis (1997), “La Citoyenneté multiple”, *in* *Perspectivas Constitucionais - Nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra Editora, pp. 213-225.
- Delpérée, Francis (1995), *Les droits politiques des étrangers*, Presses Universitaires de France.
- Duarte, Maria Luisa (1992), *A liberdade de circulação de pessoas e a ordem pública no direito comunitário*, Coimbra Editora.
- Françon, André (1965), “La loi du 8 juillet 1964 sur l’application du principe de réciprocité en matière de droit d’auteur”, *in* *Revue critique de droit international privé*, pp. 279-303.
- Garrote, Marcos Francisco Massó (1997), *Los derechos políticos de los extranjeros en el estado nacional: los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*, Colex.
- Lagarde, Paul (1977), “La réciprocité en droit international privé”, *in* *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*, tomo 154, I, pp. 103-209.
- Lima, Pires de e Varela, Antunes (1987), *Código Civil Anotado*, volume I (artigos 1.º a 761.º), 4.ª edição, Coimbra Editora.
- Lugato, Monica (1993), “Partecipazione di «cittadini comunitari» a concorsi universitari e condizione di reciprocità”, *in* *Rivista di Diritto Internazionale*, fasc. 2, volume LXXXVI, pp. 385-407.

- Mahinga, J.-G. (1994), “L’opposabilité des normes et actes juridiques en droit international”, *in* Revue de Droit international et de droit comparé, 4.º trimestre, ano 71.º, pp. 301-343.
- Miaille, Michel (1986), “Droit et politique à propos des immigrés”, *in* Le Droit et les immigrés, volume II, Édisud, pp. 116-129.
- Miranda, Jorge (1987), Manual de Direito Constitucional, Tomo III, Estrutura Constitucional do Estado, 2.ª edição revista, Coimbra Editora.
- Niboyet, J.-P. (1935), “La notion de réciprocité dans les traités diplomatiques de droit international privé”, *in* Recueil des cours académie de droit international, tomo 52.º, II, pp. 259-363.
- Peuchot, Éric (1991), “Droit de vote et condition de nationalité”, *in* Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l’étranger, n.º 2, pp. 481-524.
- Pires, Francisco Lucas (1997), Schengen e a Comunidade de Países Lusófonos, Coimbra Editora.
- Pires, Rui Pena (coord.) et al. (2014), Emigração Portuguesa: Relatório Estatístico 2014, Observatório da Emigração.
- Regourd, Serge (1983), “L’article 55 de la Constitution et les juges: de la vanité de la clause de réciprocité”, *in* Revue Générale de Droit International Public, tomo 87, n.º 4, pp. 780-816.
- Ruzié, David (1975), “La Constitution française et le droit international (à propos de la décision du Conseil Constitutionnel du 15 janvier 1975)”, *in* Journal du Droit International, 102.º ano, n.º 1, pp. 249-268.
- Sauvignon, Edouard (1977), “Les traités et les ressortissants des états tiers”, *in* Revue générale de droit international public, tomo LXXXI, pp. 15-101.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2015), Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2014, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2011), Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2010, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Sudre, Frédéric (1999), Droit international et européen des droits de l’homme, 4.ª edição, Presses Universitaires de France.
- Virally, Michel (1967), “Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain”, *in* Recueil des Cours de la Académie de Droit International, tomo 122, n.º III, pp. 1-105.
- Wenden, Catherine Withol de (1983), “Les conditions posées à l’exercice des droits politiques des étrangers”, *in* Le Droit et les immigrés, Édisud, pp. 45-51.