

# O VOTO, A ARMA DO POVO: O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS EMIGRANTES PORTUGUESES\*

Jorge Macaísta Malheiros\*\*

A recente divulgação dos resultados preliminares dos Censos de 2001 revelou um saldo migratório positivo de cerca de 300.000 indivíduos (aproximadamente 3% da população), para a década de 90 – em definitivo, Portugal parece ter-se transformado num *país de imigração*.

Não obstante esta constatação, as denominadas comunidades portuguesas no exterior registam mais de 4,5 milhões de pessoas, enviando anualmente remessas superiores a 3100 milhões de Euros (cerca de 3% do PIB), o que faz de Portugal um dos cinco países do mundo que mais beneficia das transferências financeiras dos emigrantes.<sup>1</sup> De resto, a emigração portuguesa, apesar de assumir um carácter marcadamente temporário e de ser significativamente mais reduzida do que nos anos 60 e na primeira metade dos anos 70, ainda se mantém.

Mas não se trata apenas de números; a sociedade portuguesa continua a ser marcada por uma cultura migratória profunda, com raízes que remontam ao século XVI, que se consolidou a partir de finais do século XIX. Os emigrantes portugueses e os seus descendentes possuem actualmente condições únicas para alimentar um vai-e-vem regular, tanto efectivo como virtual, entre os destinos e a origem, que justifica intensas trocas de bens e de informação. “*Viver Portugal no estrangeiro*” tornou-se uma possibilidade mais forte do que em

O autor deseja agradecer os *inputs* e as sugestões formuladas por Maria José Boavida, da Universidade do Minho, a versões iniciais deste artigo.

\*\* Dep. Geografia, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa.

<sup>1</sup> Stalker, P. *Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration*. Londres: OIT, Lynne Rienner Publishers, 2000.

qualquer outro período, alimentada pelas possibilidades de contacto oferecidas pelas telecomunicações e pela Internet, pela redução das distâncias-tempo e custo e pela difusão de notícias à escala global efectuada pelos canais internacionais das televisões portuguesas, com destaque para a RTP Internacional (a estação pública).

E se a questão da imigração está na ordem do dia da agenda política do governo português, a emigração nunca deixou de a integrar, podendo mesmo afirmar-se que os últimos anos do século XX foram marcados por um recrudescimento dos interesses neste domínio. Por um lado, alguns factos políticos<sup>2</sup> chamaram a atenção para a actuação e a importância das comunidades emigradas. Por outro lado, os governos portugueses reforçaram a sua actuação junto dos emigrantes, assumindo a sua importância como fontes de financiamento, veículos de internacionalização e mesmo *lobby* nacional no exterior, o que justifica o alargamento das possibilidades de participação institucional<sup>3</sup> e mesmo a criação de outro tipo de mecanismos de incentivo à participação na sociedade portuguesa<sup>4</sup>. Finalmente, processos como a estabilização da vida democrática a partir dos anos 80, a modernização e o crescimento económico ocorridos nas últimas duas décadas e o maior protagonismo internacional do país, iniciado com a entrada na CEE em 1986 e reforçado com a realização de grandes eventos como a Exposição Mundial de 1998 em Lisboa e o próximo Campeonato Europeu de Futebol em 2004, reforçaram o potencial de atracção do país e a auto-estima nacional, contribuindo para acentuar os laços dos emigrantes com o Estado de origem.

---

<sup>2</sup> Entre estes, destacam-se: i) a participação política de muitas comunidades emigrantes no processo reivindicativo popular que unificou a quase totalidade da nação portuguesa em torno do processo de transição de Timor-Leste para a autodeterminação (1999) e ii) a primeira participação política dos emigrantes nas eleições presidenciais portuguesas, em 2000.

<sup>3</sup> Por exemplo, através da criação do Conselho das Comunidades Portuguesas com carácter consultivo e do alargamento do voto para as eleições presidenciais no quadro de revisão constitucional de 1997.

<sup>4</sup> Um exemplo corresponde à instituição do programa *Estagiar em Portugal*, dirigido aos jovens portugueses e luso-descendentes residentes no estrangeiro que desejem trabalhar temporariamente no país de origem, efectiva ou ancestral.

Uma das formas de alimentar as ligações dos emigrantes em relação ao seu país de origem consiste na garantia do exercício de direitos políticos a partir do exterior, nomeadamente através da possibilidade de participarem em eleições para os órgãos de soberania nacionais. O presente texto tem precisamente como objectivo analisar o processo de participação política, especialmente eleitoral, dos emigrantes portugueses no período posterior à instauração da democracia em 1974, inserindo-o num quadro analítico que privilegia três dimensões:

- i) o desenvolvimento das comunidades transnacionais no contexto da afirmação de formas de organização espacial em rede pouco consentâneas com a territorialidade contínua característica do Estado-nação;
- ii) a extensão do exercício de direitos políticos a partir do exterior e a acção dos Estados-nação;
- iii) a importância da emigração na construção de ideários nacionais e, especificamente, na estratégia dos partidos e das suas lideranças, nomeadamente durante os períodos de regime totalitário.

## 1. Migrações, transnacionalismo e exercício de direitos políticos

Antes de se proceder à apresentação e discussão do caso português, importa estabelecer um quadro de referência que contemple duas dimensões cruciais: uma de natureza geográfica ou geopolítica, consubstanciada na afirmação da organização espacial em rede à escala global; outra de índole cívico-política, que remete para a discussão das alterações nas formas de concessão e de exercício de direitos políticos no novo contexto de mobilidades e organização espacial. É o cruzamento destas duas dinâmicas que permite situar e perceber o exemplo português, tratado nas secções seguintes.

## *Transnacionalismo e espaço-rede versus Estado-nação e território*

A afirmação dos estados-nação a partir da segunda metade do século XVIII vai conduzir à emergência de uma forma de organização espacial de tipo extensivo e contíguo, concretizada no território de cada país<sup>5</sup>. O sistema espacial resultante deste processo é caracterizado por um mosaico de áreas justapostas que corresponde à progressiva afirmação da territorialidade dos estados-nação, regidos por pautas de poder similares. Trata-se, portanto, de uma organização espacial contínua, baseada no território dos estados, que corresponde à área de extensão do poder das suas autoridades e que é limitada por uma linha imaginária ou fronteira. No território delimitado por esta fronteira reside uma população que possui uma língua, costumes e alguma história comum que se constitui como a nação que configura a entidade politicamente organizada que exerce o poder sobre o território. Este enfatizar das “características unitárias” do povo é essencial para o processo de legitimação do estado-nação moderno, uma vez que as instituições governamentais são o pretenso resultado de um processo de delegação da vontade geral e maioritária, apenas susceptível de existir em contextos dotados de alguma homogeneidade sócio-cultural.<sup>6</sup>

Contudo, a generalização do princípio da igualdade de direitos que foi acompanhando o lento processo de difusão das democracias de modelo ocidental não se fez de modo universal e imediato, uma vez que a extensão formal e efectiva de direitos de cidadania a toda a nação foi efectuada de modo progressivo. Efectivamente, é pertinente lembrar que a fórmula de participação política igualitária e democrática expressa através

---

<sup>5</sup> No caso das potências europeias, até à Segunda Guerra Mundial, pode-se falar de “mosaicos descontínuos”, uma vez que os impérios coloniais eram compostos por territórios dispersos. Contudo, metrópole+colónias não podem ser identificadas com o Estado-nação, uma vez que os estatutos jurídico-políticos que lhes correspondiam eram marcados por diferenças significativas.

<sup>6</sup> Cf. Fernandes, A. T. *Os fenômenos políticos – sociologia do poder*. Porto: Afrontamento, 1988, p. 226.

da ideia “uma pessoa, um voto” foi construída em etapas sucessivas, sendo ultrapassadas as fases em que a participação formal dependia do estatuto social e do nível de rendimentos, do sexo ou da raça. Não obstante este processo, foi-se mantendo uma distinção fundamental entre os direitos dos nacionais residentes - o nós - e os direitos dos residentes estrangeiros - os outros. Perante o quadro geopolítico dos estados-nação, esta distinção parece legítima, uma vez que cada um deles deverá responsabilizar-se apenas pelos seus nacionais, cabendo a protecção e apoio aos residentes estrangeiros aos países de onde estes são oriundos. Adicionalmente, através de processos de naturalização, mais facilitados nos países cuja construção assenta em migrações contemporâneas (Estados Unidos, Canadá, Austrália...), os estrangeiros podem, com maior ou menor dificuldade, adquirir formalmente plenos direitos de cidadania.

A aplicação do princípio de “a cada estado os seus nacionais e a cada cidadão uma nacionalidade”<sup>7</sup> era facilitada por dois factores geográficos cruciais: i) a relativa coincidência entre distância relativa e distância absoluta e ii) a reduzida mobilidade efectiva e virtual das populações. Por um lado, até ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, o recrutamento de migrantes estrangeiros na Europa, com excepção da circulação nos antigos territórios coloniais, era efectuado nas periferias geográficas imediatas, sendo exemplo os italianos e polacos na França e na Alemanha e os irlandeses na Grã-Bretanha. Por outro lado, o exercício do controlo dos cidadãos e a verificação dos direitos e, sobretudo, dos deveres inerentes à sua condição de nacionais tem implícitas formas de controlo da sua mobilidade. Efectivamente, a implementação de mecanismos de protecção física ou de compulsão direccionada para o cumprimento de deveres para com o estado (obrigações

---

<sup>7</sup> De resto, este princípio foi consubstanciado em diplomas de direito internacional como o Tratado de Estrasburgo de 1963, que induz os signatários a combaterem a dupla nacionalidade ou a Convenção de Paris de 1964 sobre troca de informação entre estados relativamente à mudança da nacionalidade. É já na década de 90, como veremos adiante, que ocorrem transformações fundamentais nos princípios normativos destes tratados.

fiscais, serviço militar...) implica não só a nacionalidade, mas também a existência de uma referência espacial efectiva e formal (normalmente uma residência registada...) que sirva de base para o exercício do controlo por parte da administração.

Este modelo de estado-nação assente na lógica de Woodrow Wilson, que assume a coincidência entre fronteiras políticas e territórios de grupos humanos que partilham um conjunto de elementos comuns<sup>8</sup>, tornou-se uma referência dominante, só colocada em causa após a Segunda guerra Mundial.

Efectivamente, nos últimos 50 anos e, sobretudo, no último quarto de século, a "aceleração do mundo" levou a que distâncias absolutas e relativas se separassem cada vez mais, processo indissociável da afirmação das formas de organização espacial em rede à escala global.

Esta redefinição das lógicas de relações espaciais, associada a uma diversificação nos movimentos e a uma redução do significado da distância na formulação das decisões dos actores, sejam eles as empresas ou os particulares, vai evidenciar as limitações do sistema regulatório característico dos estados-nação, assente numa territorialidade contínua, num vínculo formal dos indivíduos a um único estado e num certo controlo da mobilidade, limitada pela menor velocidade das deslocações.

Se o período compreendido entre o último quartel do século XIX e a Primeira Guerra Mundial assistiu à afirmação da fórmula correspondente ao estado-nação moderno e às mais significativas migrações inter-continentais da história da humanidade, talvez a fase actual, caracterizada pela crise do estado-nação e novamente por um importante incremento no volume absoluto dos migrantes internacionais, corresponda à afirmação dos espaços multiétnicos e ao desenvolvimento do arquipélago global. De qualquer forma,

---

<sup>8</sup> Hobsbawm, E. J. *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality*. Cambridge University Press, 1992.

...a história do mundo já não pode ser contida no âmbito dos limites das nações e dos estados-nação, na forma como estes costumavam ser definidos, seja do ponto de vista político, económico, cultural ou mesmo linguístico. Será largamente supra-nacional e infra-nacional...<sup>9</sup>

*O exercício de direitos políticos a partir do exterior: um processo inerente à democratização e ao reforço das interacções espaciais?*

O ponto de partida para os debates contemporâneos em torno dos direitos de cidadania dos migrantes tende a ser, na maioria dos casos, a questão da nacionalidade e da vinculação dos direitos de cidadania à condição de nacional de um determinado estado. No caso dos migrantes internacionais, gera-se frequentemente uma contradição complexa que resulta da conjugação entre a pertença formal a um estado onde não se está e a residência efectiva num país a cuja nação não se pertence, pelo menos formalmente. E como se mantêm interesses nos dois locais (a relação com os pais, a propriedade dos bens, a questão das sucessões e outras, no caso do lugar de partida; todo o quotidiano - trabalho, residência, filhos, assistência social... - no de destino), ocorrendo formas de vai-e-vem diversas, torna-se complexo optar por uma nacionalidade (e pela vinculação específica às lealdades formais que lhe são inerentes) e rejeitar a outra, com consequências evidentes ao nível da perda de direitos que, muitas vezes, se têm como adquiridos e naturais.

O cerne da questão reside, afinal, no facto de os direitos de cidadania serem, no contexto dos estados-nação modernos, o produto de duas condições essenciais: um território (*a presença*) e uma comunidade transformada em nação (*uma pertença*). O reforço dos níveis de interacção da sociedade globalizada e, em particular, a evolução recente das migrações foram conduzindo muitas nações bastante para lá das fronteiras dos respectivos

<sup>9</sup> Ibid. p. 191

estados. Como resultado, verifica-se o processo descrito acima que consiste numa descoincidência entre pertença e presença com potenciais consequências ao nível da redução dos direitos de cidadania. É esta situação que levou diversos investigadores<sup>10</sup> a preocuparem-se com a extensão dos direitos de cidadania aos não-nacionais, baseada na universalidade dos direitos humanos, desenvolvendo-se mesmo um conceito de direitos pós-nacionais. Para além dos resultados do debate académico, ao nível jurídico-político, tanto nacional, como internacional, nomeadamente no caso Europeu, também se tem evoluído no sentido de proporcionar direitos iguais a nacionais e estrangeiros residentes<sup>11</sup> e tornar mais aceitáveis as práticas da múltipla nacionalidade, hoje suportadas pela jurisprudência do Conselho da Europa<sup>12</sup> e contempladas em muitas ordens jurídicas nacionais. Esta perspectiva mais inclusiva relativamente aos estrangeiros enquadra-se no âmbito da mudança de valores sociais ocorrido no último quartel do século XX, que tem levado a uma afirmação do denominado sistema pós-moderno e pós-materialista.<sup>13</sup> A emergência deste sistema, sobretudo nos países desenvolvidos, resulta da passagem a um modelo de sociedade em que maioria da população tem asseguradas condições de segurança em termos materiais e físicos, o que leva

---

<sup>10</sup> Cf. Soyzal, Y. "Changing citizenship in Europe: remarks on postnational membership and the National State" In Cesarani, D. e Fulbrook, M. *Citizenship, nationality and migration in Europe*. Londres: Routledge, pp. 17-29; Martiniello, M. "Citizenship of the European Union" In: Aleskoff, T.A; Klusmeyer, D. (eds). *From migrants to citizens*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp. 342-380.

<sup>11</sup> No caso da União Europeia, os princípios assumidos vão no sentido da igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros oriundos de países terceiros, como referem as propostas do Conselho Europeu de Tampere (15 e 16 de Outubro de 1999) e o próprio conteúdo da Directiva do Conselho COM (2001) 127 Final, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

<sup>12</sup> A Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, aberta para assinatura em Novembro de 1997 e que entrou em vigor em Março de 2000, encara a questão da múltipla nacionalidade de uma forma flexível e neutra, não a entendendo como algo indesejável. Para além de confirmar a múltipla nacionalidade no caso dos matrimónios mistos e dos seus descendentes (artigo 14º), remete para os ordenamentos jurídicos nacionais a capacidade de aceitação desta situação, tanto no caso da nacionalidade originária, como da nacionalidade por naturalização (artigo 15º). Um avanço adicional diz respeito à afirmação de que a dupla nacionalidade não se pode traduzir numa redução dos direitos de cidadania no país de residência e nacionalidade (artigo 17º).

<sup>13</sup> Freire, A. *Modelos do comportamento eleitoral*. Uma breve introdução crítica. Oeiras: Celta, 2001.

é uma alteração do quadro de valores primários. Situando-nos exclusivamente no domínio político, os estrangeiros tendem a deixar de ser percebidos como potenciais concorrentes e uma ameaça à ordem sócio-política e a ser percebidos como um portadores de uma dinâmica positiva para as diversas componentes da sociedade (económica, cultural, demográfica...) <sup>14</sup> Nesta perspectiva, a opção por práticas de igualdade de direitos enquadra-se perfeitamente.

Se o conceito de nacionalidade e o posicionamento face à múltipla nacionalidade têm conhecido uma evolução no caso dos países europeus, qual tem sido a evolução nos estados com saldos migratórios negativos? Os dados parecem confirmar uma tendência no sentido de um número cada vez maior de países aceitarem a preservação da nacionalidade originária nos casos de aquisição de outra nacionalidade. Parece ocorrer, portanto, uma mudança substantiva em muitos países que geraram fortes contingentes emigratórios e que, embora reconhecessem a importância da emigração para os reequilíbrios demográficos e económicos, introduziam distinções claras entre os que ficavam (merecedores de maiores poderes e direitos) e os que partiam. São exemplos a ditadura salazarista portuguesa ou a política marroquina dos tempos de Hassan II.

Se a nova atitude se relaciona com a manutenção e consolidação dos laços de solidariedade entre a nação residente e a nação não residente, ela prende-se também com estratégias económicas e políticas da parte dos estados. Ao vincularem formalmente as parcelas externas da nação garantem-lhes direitos de cidadania, nomeadamente de carácter económico, como o acesso pleno à propriedade, o que pode aumentar o interesse pelo investimento nos locais de origem. Por outro lado, a possibilidade de preservação (ou obtenção, no caso dos descendentes dos emigrantes) da nacionalidade originária é percebido como uma prática reveladora do interesse do estado pelos seus cidadãos no exterior, assegurando-lhes, na medida do possível, os direitos fundamentais. Em contrapartida,

---

<sup>14</sup> Ibid.

aquele espera poder tirar dividendos políticos dos seus residentes no exterior, nomeadamente se estes estiverem organizados em *lobby* e forem capazes de exercer algum tipo de pressão. Trata-se, afinal, de tirar partido do quadro relacional e de influências dos emigrantes o que, em última análise, deve ser entendido como um dos modos dos estados-nação se ajustarem às formas emergentes de organização espacial reticular, patentes nos arquipélagos migratórios construídos por muitas diásporas.

Se o princípio da generalização dos direitos políticos aos residentes no exterior está imbuído dos princípios de justiça e legitimidade relativamente aos emigrantes e pode representar vantagens para os próprios Estados, a sua implementação não deixa de colocar algumas questões.

Em primeiro lugar, os níveis de participação dos emigrantes de diversos países têm tendência para ser bastante inferiores aos da população nacional residente, o que demonstra que a distância tem um efeito erosivo sobre a efectiva participação nos processos eleitorais que têm lugar no país de origem (problema prático da *não presença*). Isto não significa que não exista interesse relativamente ao que se passa, só que as motivações para a participação são afectadas por alguma descrença na possibilidade de se influenciarem decisões políticas à distância, para além de as preocupações sociais e políticas quotidianas se situarem, frequentemente, no local de destino.

Uma segunda questão corresponde ao facto de a conjugação dos interesses quotidianos de carácter local com as preocupações mais estruturais em termos de política nacional se situarem, no caso dos migrantes internacionais, em países distintos. Efectivamente, o local de residência habitual dos emigrantes situa-se, normalmente, no estrangeiro, o que legitima o seu direito de participação eleitoral ao nível local (mesmo que não possuam a nacionalidade do local de destino), sobretudo se a sua presença for relativamente longa e continua. No caso da União Europeia, o grande debate em torno da relação migrantes-participação eleitoral situa-se, precisamente, ao nível da

outorgação do direito de voto aos não comunitários nas eleições locais dos diversos países europeus, como parte integrante do processo de igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros.

Verifica-se assim uma situação em que a participação política dos migrantes se situa em dois planos distintos:

i) um que resulta da participação directa nos processos quotidianos imediatos condicionados pela presença num local (onde se reside a maior parte do tempo, se enviam os filhos à escola, se utilizam os equipamentos de nível local e os serviços de proximidade...);

ii) outro que traduz o acompanhamento à distância, muito facilitado pelas actuais condições de mobilidade e circulação de informação e pelas acções e opções de natureza macro-política dos órgãos de soberania do país de origem, relativamente ao qual existe um ideário de regresso suportado pela canalização de poupanças, investimentos diversos, relações familiares, envolvimento associativo...

## 2. O caso português

### 2.1. O posicionamento de Portugal no contexto das migrações internacionais: notas breves

Apesar da sua recente condição de país de imigração, Portugal tem de ser encarado como um país com forte tradição emigratória. Como afirmou Magalhães Godinho, as condicionantes específicas do território português (país periférico, com uma extensa orla marítima) em articulação com os diferentes contextos internacionais proporcionaram esta realidade.<sup>15</sup>

O início deste processo de saída tem raízes históricas, indissociáveis dos movimentos de expansão marítima e colonial iniciados ainda no século XV. Ao longo dos séculos foi,

---

<sup>15</sup> Godinho, V. Magalhães. "L'emigration portugaise (XV et XXe siècles). Une constante structurelle et les responses aux changements du monde". In *Revista de História Económica e Social*, 1, Lisboa, 1978.

portanto, um traço normal da vida dos portugueses, a ocorrência de fluxos emigratórios entre a Metrópole e os territórios coloniais, que contribuíram, quer para a consolidação do Império, quer para o desenvolvimento de um imaginário nacional e de uma perspectiva de Nação que extravasava para lá do pequeno rectângulo europeu que constituía o núcleo do Estado português.

O primeiro grande ciclo da moderna emigração portuguesa foi marcado pelo passado colonial, emergindo o Brasil como primeiro e principal destino. Está fora do contexto deste artigo discutir as circunstâncias que justificaram a emigração portuguesa para o Brasil na segunda metade do século XIX e início do século XX, sendo apenas importante relembrar que a expansão de algumas plantações (e.g. café), a abolição da escravatura e a intenção de promover a colonização interna contribuíram para reforçar a necessidade de importar mão-de-obra, devidamente estimulada pelos poderes públicos da época.<sup>16</sup> Pelo seu lado, a manutenção de laços históricos e culturais entre portugueses e brasileiros, potenciados por uma língua comum, bem como a presença de uma comunidade lusa importante que suportou uma rede emigratória originária de um país que foi acentuando o seu atraso de desenvolvimento relativamente às potências europeias ao longo do século XIX, são outros motivos que contribuíram para o estabelecimento desta corrente.<sup>17</sup>

Este ciclo emigratório dominado pelo Brasil prolongou-se até ao início dos anos 60, não obstante a redução dos fluxos verificada nos anos 30 e 40, marcados pela guerra, pela crise económica e, no caso específico do Brasil, pela imposição de medidas restritivas à imigração que, contudo, atingiram em

---

<sup>16</sup> Westphalen, C.M. e Balhana, A. P. "Política e legislação imigratórias brasileiras e imigração portuguesa". In *Colóquio Internacional sobre Emigração-Imigração Portuguesa nos séculos XIX e XX*. Lisboa, 1992.

<sup>17</sup> Sobre as circunstâncias da génese e do agravamento do atraso de desenvolvimento português no século XIX ver, por exemplo, Reis, J. "O atraso económico português em perspectiva histórica". In *Análise Social*, XX (80), Lisboa, 1984, pp. 7-28 ou Alexandre V. "Um momento crucial do desenvolvimento português: efeitos económicos da perda do Império Brasileiro". In *Ler História*, 7, Lisboa, 1986, pp. 3-46.

menor grau os portugueses.<sup>18</sup> No espaço de 30 anos (entre 1930 e 1960), estima-se que tenham emigrado cerca 600 mil portugueses (correspondendo a 20% do total da emigração entre 1930 e 1999) e destes cerca 400 mil escolheram o Brasil como destino.

Entre o início da década de 60 e meados dos anos 70, tem lugar um segundo ciclo da moderna emigração portuguesa que corresponde a um contexto internacional de pós-guerra que envolvia, inicialmente, a necessidade de reconstrução da Europa e, posteriormente, a sustentação do regime de acumulação fordista-keynesiano em que assentou o ciclo de 20 anos (1950-1970) de “capitalismo feliz” dos países avançados da Europa Ocidental. Esta nova fase caracteriza-se pela mudança de destinos escolhidos, que talvez por serem mais próximos geograficamente, envolveram quantitativos populacionais muito elevados (emigraram cerca de um milhão e 500 mil pessoas).

Os portugueses rumaram para alguns países da Europa Central (França, Alemanha) que estavam a experimentar uma fase de forte expansão econômica apoiada em sectores como a indústria transformadora e as obras públicas e necessitavam de muita mão-de-obra com baixos níveis de qualificação. A França acabou por se perfilar como o principal destino da emigração legal e ilegal<sup>19</sup> portuguesa, tendo-se dirigido para este país, entre 1961 e 1974, cerca de 900 mil emigrantes.

A emigração portuguesa foi quase sempre marcada por razões econômicas. O atraso de desenvolvimento do país, caracterizado por níveis de instrução muito baixos e fortemente dependente de uma agricultura com baixa produtividade até à

---

<sup>18</sup> Honório, F. “Brasil”. In Baganha, Ferrão e Malheiros (coóords.). *Os movimentos migratórios externos e a sua incidência no mercado de trabalho em Portugal*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional, 2002, pp. 353-365.

<sup>19</sup> - Uma parte importante da emigração portuguesa processou-se de uma forma irregular, no período anterior aos anos 60 estima-se que esta tenha correspondido a 1/3 da emigração legal (Serrão, Joel. *A emigração portuguesa*. Sondagem histórica. Lisboa: Livros Horizonte, 1977). Entre os anos 60 e finais dos anos 70 estes valores relativos cresceram consideravelmente e, para o caso da França, estima-se que as entradas sem autorização tenham chegado a atingir cerca de metade das legais (Peixoto, João. “A emigração”. In Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (Dir.), *História da expansão portuguesa*, vol. V. Lisboa: Círculo de Leitores, 1999, pp. 152-181).

implementação de um processo de industrialização apenas iniciado nos anos 50, levou a que uma parcela acentuada de população, proveniente essencialmente das regiões rurais menos desenvolvidas, procurasse noutros países as oportunidades que em Portugal rareavam. Mas a fuga à Guerra Colonial (1961-1974) e as motivações de índole política foram também responsáveis pela emigração de indivíduos que, não concordando com a ditadura que vigorou entre 1926 e 1974, foram forçados a exilar-se noutros países, sobretudo europeus.

De meados dos anos 70 até meados de 80, assistiu-se a um abrandamento da emigração portuguesa (entre 1961 e 1974 verificava-se uma média anual de saídas de cerca de 102 mil pessoas enquanto no período de 1975 a 1985 esse valor passou para aproximadamente 32 mil). A crise económica e o processo de reestruturação produtiva entretanto iniciado tiveram reflexos ao nível do aumento do desemprego e da redução das necessidades de mão-de-obra importada em países como a França e Alemanha, que impuseram fortes restrições à entrada de emigrantes logo a partir de 1973/74, ao mesmo tempo que incentivaram o retorno aos países de origem. Conjugada com esta conjuntura externa, a revolução democrática portuguesa de 25 de Abril de 1974, gerou um novo quadro político-económico marcado pela liberdade política, o final da Guerra Colonial e expectativas de desenvolvimento acrescidas, que contribuiu, não só para o retorno dos exilados, mas também para atenuar a pressão emigratória.

O abrandamento da emigração portuguesa vai durar até à segunda metade dos anos 80, altura em que começa um novo ciclo emigratório marcado por quantitativos menos elevados que os verificados nos anos 60, mas retomando como principal destino os países europeus (França, Suíça, Alemanha e, cada vez mais, Inglaterra). As diferenças salariais, e uma maior mobilidade dentro do espaço da União Europeia levaram a que muitos portugueses se deslocassem para esses países, adoptando estratégias de emigração mais flexíveis, o que levou a que as modalidades de imigração temporária por períodos

relativamente curtos (até um ano) passassem a prevalecer sobre as opções de emigração definitiva.

A partir da segunda metade dos anos 70, depois da descolonização de antigos territórios, Portugal começou a assumir o duplo papel de país emissor e receptor de migrantes. Esta situação acentuou-se nos anos 80 e 90 com a instalação de comunidades importantes sobretudo de brasileiros e africanos oriundos das antigas colónias portuguesas, para além da recente vaga de europeus vindos do Leste (ucranianos, russos, moldavos, romenos...). Foi esta situação que contribuiu para alterar o saldo migratório português, claramente positivo na segunda metade da década de 90 do século XX.

O longo passado emigratório do país, assente na progressiva consolidação de uma cultura emigratória activa, contribuiu para a formação de uma nação para lá das fronteiras do Estado consubstanciada, actualmente, numa diáspora que engloba mais de 4,5 milhões de portugueses e luso-descendentes (correspondem a cerca de 43% dos residentes em território português em 2001).

A maior comunidade portuguesa reside no continente americano (cerca de 2 600 000 pessoas, isto é 62% dos portugueses dispersos pelo mundo) repartida, essencialmente, por quatro países: os EUA, o Brasil, o Canadá e a Venezuela.

Na Europa reside o outro grande contingente de pessoas de origem portuguesa (29%) com destaque para a França, a Alemanha e nos últimos anos a Suíça envolvendo no seu conjunto cerca de 1.120.000 pessoas. Convém igualmente destacar as comunidades residentes em países como o Luxemburgo e Andorra não pelos quantitativos envolvidos, mas pelo peso relativo que os portugueses detêm no conjunto da população residente (cerca de 12%). No continente africano destaca-se a comunidade portuguesa residente na África do Sul, que conta com aproximadamente 300 mil indivíduos.

## 2.2 A participação política dos ausentes: directos, processuais e comportamentos

A intervenção na vida política portuguesa é, eventualmente, um dos elos fracos da ligação entre os emigrantes e Portugal. Esta situação é sobretudo evidente ao nível da participação eleitoral, uma vez que se detectam formas de actuação cívica e política que se apoiam na acção dos líderes da emigração e de diversas organizações sociais e culturais. Desde actos pontuais ancorados nas iniciativas dos próprios de órgãos do poder político português (e.g. recepções ao Presidente da República a quando das visitas deste ao exterior, contactos mais ou menos informais com entidades representativas do poder local) até iniciativas políticas estruturadas como a apresentação de candidatura e a realização de acções de campanha eleitoral para o Conselho das Comunidades Portuguesas, são diversas as manifestações de vitalidade política e cívica dos portugueses no exterior<sup>20</sup>, mesmo que não espelhadas pelos níveis de participação eleitoral. Retomando o que foi afirmado na primeira parte deste texto, os baixos níveis de politização dos portugueses residentes no exterior resultam da associação entre a componente endógena<sup>21</sup>, as limitações institucionais impostas pelos países de destino (à participação eleitoral dos estrangeiros) e os constrangimentos decorrentes do próprio quadro legal português. Contudo, o quadro de oportunidades para o exercício da participação eleitoral não se manteve estático ao longo dos últimos 27 anos. Neste período, que corresponde à vigência da democracia portuguesa, dois momentos são particularmente importantes: i) ainda durante o período revolucionário, quando se estabeleceram as bases do novo regime político, com a aprovação da Lei Eleitoral que

---

<sup>20</sup> Recentemente, o processo de encerramento de alguns consulados localizados em cidades francesas e alemãs com números relativamente importantes de emigrantes portugueses tem justificado a prática de diversas acções organizadas de protesto público.

<sup>21</sup> Baixos níveis de instrução, privilégio de objectivos individuais e de curto/médio prazo e, também, um processo de sociabilização efectuada em meio rural e conservador no contexto de um regime não democrático de direita de uma parcela importante dos emigrantes.

possibilitou o voto dos emigrantes para a Assembléia Constituinte e, posteriormente, para os Parlamentos e ii) no final dos anos 90, quando a legislação comunitária permitiu que os cidadãos da UE votassem nas eleições municipais do seu espaço de residência (mediante certas condições), independentemente da nacionalidade e a Constituição Portuguesa foi alterada (1997), concedendo aos emigrantes o exercício do voto nas eleições presidenciais, a partir do exterior. Perceber o contexto que esteve na base deste processo é o objectivo das páginas que se seguem.

### *Democracia, instituição do Novo Regime Político e participação política dos emigrantes*

O regime democrático português é relativamente jovem e surgiu na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974 que pôs fim a uma longa ditadura corporativista de tipo fascista (48 anos), que teve como principal figura Oliveira Salazar e se auto-designou como Estado Novo, desde a aprovação da Constituição de 1933 (suspensa em 1974 e substituída pelo texto constitucional democrático de 25 de Abril de 1976). Está fora do âmbito deste texto apresentar as condições que levaram ao eclodir da Revolução e discutir o contexto que presidiu à evolução da situação política nos períodos revolucionário e pós-revolucionário. Interessa apenas realçar os elementos estruturais e conjunturais que permitiram a inclusão dos emigrantes como participantes à distância no processo político português, nomeadamente através da concessão do direito de voto a partir do exterior.

Durante o período ditatorial, as eleições para a presidência da república e a Assembléia Nacional tinham um carácter essencialmente formal, estando proibidos os partidos políticos (com excepção do “partido de Estado”, a União Nacional, transformada em 1970 na Acção Nacional Popular) e existindo grandes restrições à participação eleitoral, que é limitada a uma

parcela minoritária dos cidadãos potencialmente eleitores<sup>22</sup>. Adicionalmente, a perseguição política dos opositores do regime e as fraudes eleitorais são procedimentos frequentes, não estando garantidos mecanismos efectivos de fiscalização e controlo dos actos eleitorais por parte da oposição, mesmo na fase final do regime (eleições de 1969), quando é permitida a formação legal de Comissões Eleitorais<sup>23</sup>. Neste quadro, em que a oposição é anulada e a legitimação das instituições não é garantida por actos eleitorais que servem, eventualmente, para confirmar a manutenção de poderes assentes noutros mecanismos<sup>24</sup>, as possibilidades de participação eleitoral são limitadas e apenas se reflectem de uma forma aparente nos modos de governação. Se internamente há um desincentivo à participação política e eleitoral e apenas alguns podiam participar nos actos eleitorais, a extensão de voto aos residentes no estrangeiro deixa de fazer sentido.

No entanto, ao longo da ditadura, a actividade política oposicionista organizada a partir do exterior detinha um papel muito relevante. Em finais de 1962, na sequência da derrota do candidato oposicionista Humberto Delgado associada a um processo eleitoral fraudulento (1958), foi fundada em Argel a Frente Patriótica de Libertação Nacional que pretendia congregar várias tendências oposicionistas representadas por diversos exilados. Embora esta organização nunca se consiga afirmar nem venha a ter real influência interna<sup>25</sup> é um exemplo

---

<sup>22</sup> Em 1973, apenas estavam recenseados cerca de 1,8 milhões de eleitores (Almeida, L. "O caso Português". In IFE-México *Seminário Internacional sobre voto a partir do exterior*, México, 1999, [www.universidadabierta.edu.mx/](http://www.universidadabierta.edu.mx/)). No primeiro recenseamento em democracia, concluído em inícios de 1975, que alargou o direito de voto aos jovens com idades compreendidas entre 18 e 21 anos e aos analfabetos (cerca de 30% da população portuguesa na época), estavam inscritas mais de 6,2 milhões de pessoas (Ferreira, J. M. "Portugal em Transe". In Mattoso, J. *História de Portugal* (vol. VIII). Lisboa: Círculo de Leitores, 1994.)

<sup>23</sup> Apesar de tudo, entre 1949 e 1969, houve algumas tentativas de apresentação de candidaturas oposicionistas a eleições presidenciais e parlamentares. Contudo, com excepção de lista de Cunha de Leal (1953) e da candidatura presidencial de Humberto Delgado, em 1958 (ambas sem sucesso), nos outros casos os candidatos acabaram por ser compelidos a desistir pouco antes da realização dos actos eleitorais.

<sup>24</sup> Gaspar, J.; André, I.; Honório, F. *As eleições para a Assembleia da República 1979-1983 - Estudo de geografia eleitoral*. Lisboa: Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis, 1984.

<sup>25</sup> Rosas, F. "O Estado Novo (1926-1974)". In Mattoso, J. *História de Portugal* (vol. VII). Lisboa: Círculo de Leitores, 1994.

da actividade política desenvolvida no exterior, que se intensificou ao longo dos anos 60 e inícios de 70, sobretudo por parte de comunistas e socialistas exilados nos países da Europa Ocidental. A Acção Socialista Portuguesa (ASP), fundada em 1964, desenvolveu actividade de propaganda política tanto em Portugal como no exterior. De resto, o exílio de alguns líderes socialistas em França em finais dos anos 60/inícios de 70, como Tito de Morais e Mário Soares, contribuiu para suportar a actividade externa deste grupo político-ideológico, que estaria na base da fundação do Partido Socialista, em 1973, em Bad-Munstereifel na Alemanha. Pelo seu lado, o Partido Comunista Português, cujo secretário-geral, Álvaro Cunhal, se encontrava igualmente exilado desde o início dos anos 60, também desenvolvia importante actividade a partir do estrangeiro, tendo organizadas algumas células apoiadas em exilados e que possuíam contactos com a emigração laboral. Para além destas figuras mais emblemáticas ligadas a estruturas políticas que viriam a deter papéis centrais, tanto no período revolucionário, como no processo de transição e consolidação do regime democrático português, muitas outras personalidades, tanto independentes, como ligadas a grupos de extrema esquerda e à designada esquerda católica, desenvolveram actividade política oposicionista a partir do estrangeiro, com destaque para países da Europa ocidental, como a França.

O Movimento das Forças Armadas que derrubou o regime em 25 de Abril de 1974 incluiu no seu programa o princípio da realização, no prazo de um ano, de eleições livres e directas, para uma Assembleia encarregue de executar a nova Constituição democrática de Portugal. Este objectivo de realização de eleições está no cerne da construção do novo regime político e da institucionalização das práticas democráticas em Portugal.<sup>26</sup>

Com o intuito de concretizar o objectivo mencionado acima, foi nomeada, em Junho de 1974, uma Comissão encarregue de elaborar a nova legislação em matéria de eleições,

---

<sup>26</sup> Ferreira, J. M. Op. cit.

concretizada nos Decretos n<sup>os</sup>. 621-A, 621-B e 621-C, de 15 de Novembro de 1974. Esta Comissão interpretou o exercício do direito de voto num sentido holístico, concedendo capacidade eleitoral a todos os cidadãos maiores de 18 anos. Relativamente aos emigrantes, prevaleceu um critério que privilegiava a existência “de uma efectiva participação do cidadão na vida económica e social da comunidade”, pelo que o direito de voto foi também estendido aos cidadãos nacionais residentes no exterior, desde que preenchessem determinadas condições.<sup>27</sup> Estas condições incluíam a manutenção de filhos menores ou de cônjuge a residirem habitualmente em Portugal ou a instalação no estrangeiro há menos de cinco anos, no momento de promulgação da lei. Não obstante uma perspectiva restritiva do que significa “*efectiva participação na vida económica e social portuguesa*”, o princípio fundamental consistiu, desde o início da construção do quadro de suporte ao novo regime político, na atribuição de direitos eleitorais aos residentes no estrangeiro, considerando que a nação ausente também deveria participar indirectamente na elaboração da nova lei fundamental do país (a Constituição) e, posteriormente, na composição do órgão legislativo supremo, através da eleição de deputados para o Parlamento. Neste caso, não nos encontramos propriamente perante um processo de exigência basista suportado pelos residentes no exterior, mas de uma iniciativa institucional de topo que, no quadro de uma transição política veloz e complexa, soube interpretar correctamente os princípios democráticos (e.g. os cidadãos nacionais não devem ser coarctados nos seus direitos políticos) e, eventualmente, antecipar exigências dos emigrantes.

Refira-se, contudo, que este procedimento da Comissão que elaborou a primeira legislação eleitoral democrática vai ao encontro de uma série de características da sociedade portuguesa que importa relembrar. Em primeiro lugar, a existência de uma cultura migratória antiga corporizada num saber circular que se acentuou no início dos anos 70 (o máximo emigratório registou-

---

<sup>27</sup> Ibid.

se em 1971 - cf. Fig.1) tornava a emigração um questão central da sociedade portuguesa. Em segundo lugar, o progresso dos meios de transportes e comunicações associado à sobre-representação dos destinos migratórios da Europa Ocidental (França e, em menor grau, Alemanha) a partir de inícios dos anos 70 tornava os processos de vai-e-vem directo e indirecto (remessas monetárias, bens, informação) cada vez mais simples, colocando em contacto a nação ausente e a nação presente. Finalmente, o fenómeno do exílio, como vimos acima, estava presente na consciência política nacional, tendo ocorrido, logo em Abril e Maio de 1974, o retorno ao país de diversos dirigentes políticos oposicionistas (Mário Soares, Álvaro Cunhal, Tito de Morais e muitos outros) que viriam a participar, activamente, no processo de reformas jurídico-políticas que alteraram radicalmente a sociedade portuguesa no período revolucionário e pós-revolucionário.

As restrições existentes na primeira lei eleitoral foram removidas posteriormente (legislação de 1976 e de 1979), passando os residentes no estrangeiro a dispor de possibilidades de participação idênticas às dos residentes em território nacional, mantendo-se, contudo, uma diferença no que diz respeito ao recenseamento eleitoral: obrigatório para o segundo grupo de indivíduos e facultativo para o primeiro, uma vez que o Estado Português admitia não possuir condições para fiscalizar o registo eleitoral dos residentes no estrangeiro.

Com a rápida remoção das restrições à participação eleitoral a partir do exterior e o início da difusão de uma cultura de participação democrática entre os portugueses, residentes dentro e fora da país, o número de eleitores inscritos no estrangeiro passou de 21.910 em 1975 para 105.709 em 1976 e mais de 170.000, em 1980. Refira-se que nas duas primeiras eleições (Assembleia Constituinte em 1975 e primeiro Parlamento em democracia em 1976), as taxas de participação eleitoral dos emigrantes inscritos foram elevadíssimas (cerca de 85%), aproximando-se muito dos valores registados em

Portugal<sup>28</sup>. Após 48 anos de ditadura e um período revolucionário de transição não legitimado pelo voto e que deixava dúvidas quanto à real expressão das diversas forças políticas, a enorme afluência às urnas nos dois primeiros actos eleitorais reflecte a esperança e o desejo de envolvimento do povo na construção dos pilares do novo regime e na definição dos seus governantes. Num período em que as acções políticas basistas eram significativas e os mecanismos institucionais de controlo do poder se revelavam frágeis e, frequentemente, limitados, a novidade da democracia eleitoral foi suficientemente atractiva para gerar as taxas de participação referidas acima. De resto, os apelos ao voto e a própria campanha eleitoral acentuaram claramente a noção de que o futuro político português dependia da participação eleitoral dos cidadãos, ideia bem patente num dos mais significativos slogans da época "o voto, a arma do povo".

A legitimação da participação eleitoral dos emigrantes portugueses e a formalização dos modos em como esta se procederia (eleição de 4 deputados para a Assembleia da República através de voto directo e secreto exercido por correspondência) foram portanto estabelecidas no quadro das transformações de regime do período revolucionário e pós-revolucionário. Será necessário esperar quase 20 anos para que um novo conjunto de mudanças importante ocorra, ainda que numa conjuntura substancialmente diferente.

*Vinte anos depois: uma nova extensão dos direitos políticos num contexto político-social distinto*

Após o período revolucionário, a sociedade portuguesa caminhou no sentido da estabilização político-institucional no quadro de uma democracia parlamentar republicana. Como

---

<sup>28</sup>Efectivamente, nas eleições de 1976, a taxa de abstenção dos residentes no estrangeiro foi mesmo inferior à registada entre os eleitores residentes em Portugal (respectivamente 86,8 e 83,3%). Como veremos no próximo ponto, a partir desta data, a abstenção foi conhecendo incrementos significativos, cavando-se um fosso entre a percentagem de votantes residentes e a percentagem de votantes correspondente aos círculos da emigração.

refere Aguiar<sup>29</sup>, entre 1975 e o início dos anos 90, operou-se um processo de maturação e consolidação do sistema político. Da fase inicial marcada pela intranqüilidade (governos minoritários, coligações frágeis, legislaturas incompletas, fortes tensões institucionais), passou-se a uma fase de estabilidade a que correspondem governos com maiorias absolutas ou quase absolutas<sup>30</sup>, redução das tensões entre governo e Assembleia da República e tendência para uma dupla hegemonia partidária entre o Partido Social Democrata (centro liberal) (PPD/PSD) e o Partido Socialista (PS), de esquerda e filiado na Internacional Socialista.

Por outro lado, o processo de alinhamento político-económico de Portugal em relação à Europa Ocidental, após a modificação do regime político e a independência das colónias africanas em 1974-75, ficou definitivamente consolidado com a adesão à União Europeia (então CEE), em 1986.

Estes dois processos - chegada a um estado de maturação do regime democrático e inserção na União Europeia (UE) - são fundamentais para compreender as alterações ocorridas na segunda metade dos anos 90 no quadro de possibilidades de participação eleitoral dos emigrantes portugueses, especialmente na Europa. Adicionalmente, a mudança de governo ocorrida em 1995, com a vitória eleitoral do (PS)<sup>31</sup>, terá, eventualmente, contribuído para acelerar alguns dos processos de transformação que já se vislumbravam.

---

<sup>29</sup> Aguiar, J. "Partidos, eleições e dinâmica política". In *Análise Social* n. 125/126, Lisboa, 1994, pp. 172-3.

<sup>30</sup> Nas eleições de 1987 e de 1991, o Partido Social Democrático (PPD/PSD), de tendência centrista e liberal, liderado por Cavaco Silva, obteve duas maiorias absolutas que lhe permitiram constituir governo sem necessidade de efectuar quaisquer acordos políticos de governação. Nas duas eleições subsequentes (1995 e 1999), o Partido Socialista, sob a orientação de António Guterres, ficou de tal maneira próximo da maioria absoluta (em 1999, registou exactamente metade dos deputados do Parlamento - 115 em 230) que optou por formar governo sozinho.

<sup>31</sup> Esta vitória eleitoral criou, pela primeira vez na história da democracia portuguesa, uma sintonia política entre Presidente da República, governo e parlamento, todos dominados por personalidades oriundas da mesma força política (o Partido Socialista). Com a vitória do PPD/PSD nas eleições de Março de 2002, este quadro desfez-se e Portugal voltou a ter um governo de coligação de centro-direita (entre PPD/PSD e CDS-partido cristão conservador de direita), situação que já não se verificava há 20 anos.

Por último, há que acrescentar a acção de algumas organizações da emigração portuguesa que vinham, desde há muito, a reclamar o direito de voto dos emigrantes eleições presidenciais, reivindicação secundada por algumas forças políticas que costumavam obter bons resultados eleitorais nos círculos da emigração, com destaque para o PPD/PSD.

Como já tivemos oportunidade de referir, as três modificações que ampliaram o quadro das possibilidades de participação política dos emigrantes portugueses na segunda metade dos anos 90 correspondem à possibilidade de votar:

- a) nas eleições presidenciais portuguesas;
- b) nas eleições locais dos restantes países membros da UE<sup>32</sup>;
- c) nas eleições para o Parlamento Europeu, votando para as listas do país de destino.

As duas últimas alterações devem ser enquadradas no âmbito do processo de construção do ideal de cidadania europeia que, não substituindo a cidadania nacional de cada um dos quinze Estados-membros, funciona como uma cidadania complementar, de sobreposição ("é cidadão europeu todo o indivíduo que tenha nacionalidade de um Estado membro").<sup>33</sup> O Tratado de Maastricht (1993) representou um avanço no reconhecimento dos direitos dos estrangeiros comunitários que se reflectiu, entre outros, nos direitos políticos. Efectivamente, a possibilidade de exercer o direito de voto para órgãos sub-nacionais (os municípios) e supra-nacionais (o Parlamento Europeu) tendo como base a área de residência e não a nacionalidade significou uma evolução no sentido da igualdade

---

<sup>32</sup> Esta possibilidade de votar em eleições locais dos países de destino, embora respeite, essencialmente, aos países da UE, refere-se também a outros estados (Cabo Verde, Brasil, Peru, Noruega e outros), com os quais existem acordos de reciprocidade eleitoral ao nível local (os estrangeiros residentes em Portugal podem votar nas eleições portuguesas e os portugueses residentes no país com o qual existe acordo também podem exercer o direito de voto para as eleições municipais).

<sup>33</sup> Simon, D. "Citoyenneté et droits politiques des ressortissants de l'Union Européenne". In *Devenir-Journal du Conseil Consultatif des étrangers de Strasbourg*, nº15, Estrasburgo, 1999.

de direitos políticos dos estrangeiros comunitários no interior da UE.

Tomando com exemplo o caso do direito de voto para as eleições municipais, particularmente importante para cerca de um milhão de portugueses residentes noutros países comunitários, uma Directiva de Dezembro de 1994 está na base da progressiva alteração dos quadros legais nacionais, por forma a que os estrangeiros oriundos da UE pudessem eleger e ser eleitos nestes actos eleitorais. Até esta altura, os direitos políticos dos estrangeiros oriundos da UE eram idênticos aos dos não comunitários, o que se traduzia nalguma diversidade de situações, ainda que a impossibilidade legal de votar fosse a regra na maioria dos países. Para a alteração do quadro legal concorreram os exemplos bem sucedidos de países como a Holanda ou a Dinamarca, onde o direito de os estrangeiros (comunitários e não comunitários) votarem nas eleições locais já estava consagrado desde a década de 80. Adicionalmente, diversos municípios franceses, belgas, alemães e de outros países criaram Conselhos Consultivos dos Residentes Estrangeiros que foram reivindicando uma igualdade de direitos políticos, nomeadamente ao nível local. Finalmente, a acção de diversas associações de imigrantes e de apoio aos imigrados também contribuiu para a promulgação da Directiva Comunitária de 1994 e para a sua transposição para as diversas legislações nacionais nos anos subsequentes.

Quanto à questão da extensão do direito de voto nas eleições presidenciais aos portugueses residentes no estrangeiro, o quadro de mudança situa-se, naturalmente, no plano interno. Embora esta modificação se tenha apenas concretizado na Revisão Constitucional de 1997, em diversos momentos anteriores representantes dos emigrantes e membros de alguns partidos políticos portugueses já a haviam requerido, anda que sem sucesso. A argumentação daqueles que se opunham à mudança assentava em questões técnicas, pois sabendo-se da existência de processos pouco claros nas votações para os deputados dos círculos da emigração, afirmavam que a eleição

do mais elevado cargo da nação não podia ser decidida por votos duvidosos (mesmo que poucos)<sup>34</sup>. Contudo, esta argumentação escondia motivações de índole política, uma vez que os partidos com votações menos elevadas nos círculos da emigração apresentavam mais reticências em aceitar o direito de voto dos emigrantes nas presidenciais. Levantava-se também uma questão de legitimidade já abordada neste texto e que consiste no facto de se considerar que os presentes (melhor informados, a acompanharem os processos mais de perto) têm mais direito de decidir sobre os destinos políticos da nação do que os ausentes, nomeadamente em questões como a eleição do Presidente da República. Refira-se que o problema do número também podia suscitar controvérsia neste processo. Efectivamente, com cerca de 4,5 milhões de emigrantes e luso-descendentes no exterior, o potencial de votantes seria sempre elevado no contexto de um país onde os residentes são pouco mais de 10 milhões. E se no caso da Assembleia da República a influência dos votos do exterior corresponde a 4 deputados em 230, nas eleições presidenciais a utilização deste tipo de mecanismo é impossível. Contudo, a relativa estabilização dos valores de inscrição eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro em torno dos 180-190 mil a partir de 1983 associada a taxas de abstenção muito elevadas nas eleições parlamentares deixava claro que a influência efectiva do voto dos emigrantes era bastante limitada.

A ultrapassagem das limitações indicadas acima no período da 4ª Revisão Constitucional relaciona-se, do ponto de vista estrutural, com a maturidade da democracia portuguesa que assume o princípio da igualdade dos direitos políticos de todos os cidadãos membros da nação (residentes no país e emigrados) e parte de um pressuposto de confiança que leva a considerar que a consolidação da consciência cívico-política dos emigrantes limita a possibilidade de ocorrência de irregularidades eleitorais. Por outro lado, é este o período em

---

<sup>34</sup> Como se trata de uma eleição por maioria absoluta que elege um único candidato, esta situação é possível, nomeadamente no caso de se verificar uma grande proximidade nos resultados obtidos pelos candidatos.

que a emigração portuguesa recomeça a ganhar visibilidade social, percebendo o poder político português que, num quadro de globalização, os emigrantes e os luso-descendentes não só detinham um papel muito relevante ao nível do equilíbrio da balança de transacções correntes, como podiam actuar como *lobby* político-económico no exterior. Pelo seu lado, a conjuntura deste período foi também favorável ao processo, não só porque os dois partidos dominantes do espectro político possuíam mais de 2/3 dos deputados, mas sobretudo porque o facto de o PS possuir uma posição sólida no governo lhe permitia aceitar, mais facilmente, um acordo de revisão constitucional que alargasse o direito de voto dos emigrantes às eleições presidenciais. O Presidente da República (também socialista) não manifestou entraves ao processo, o que também contribuiu para consolidar a posição da bancada socialista no Parlamento. O desfecho feliz deste processo materializou-se na alteração do artigo 121º da Constituição, em 1997, na posterior revisão da Lei Eleitoral e, finalmente, na participação dos emigrantes nas eleições presidenciais de Janeiro de 2001.

### *Leituras do comportamento eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro: os sufrágios para a Assembleia da República:*

Uma vez que os sufrágios para a Assembleia da República (Parlamento) são os únicos em que os emigrantes podem participar desde que há eleições democráticas com voto universal directo e secreto, elas funcionam como o único indicador que possibilita uma análise do comportamento eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro. Com base nesta informação, pretendemos responder a duas questões:

i) Quais têm sido os níveis de participação eleitoral destes cidadãos e o que os explica?

ii) Como se relacionam os padrões de voto identificados com o comportamento dos eleitores residentes em Portugal?

A análise da comportamento abstencionista é relativamente complexa, podendo estar associada a um processo

de indiferença ou distanciamento face ao sistema político ou funcionar como uma atitude de protesto. Como referem Gaspar, André e Honório, uma ausência de identificação entre as exigências e aspirações de certas parcelas do eleitorado e as propostas e práticas políticas dos partidos e governos pode traduzir-se em comportamentos abstencionistas mais ou menos significativos.<sup>35</sup>

No caso dos emigrantes, não só a abstenção é muito mais elevada do que a registada pelos eleitores residentes em território nacional, como as próprias inscrições no registo eleitoral são bastante reduzidas. Este distanciamento face ao sistema político nacional é particularmente nítido entre os residentes fora da Europa, que correspondem a cerca de 75% dos emigrantes e luso-descendentes, pois não só o número de inscritos é praticamente idêntico ao registado entre os emigrantes na Europa, como as próprias taxas de abstenção são mais elevadas.

Segundo Archer, a explicação para esta situação radica no maior distanciamento temporal da emigração para os países da América (que inclui muitos descendentes de emigrantes que possuirão a nacionalidade portuguesa mas que dela não fazem uso efectivo) e no que designa por "carácter definitivo" da emigração.<sup>36</sup> Relativamente aos portugueses residentes na Europa, a proximidade geográfica, o maior acesso à informação e a importância do retorno são, segundo a mesma autora, os factores que explicam os níveis de participação mais elevados do que os registados nas comunidades do resto do mundo. O quadro explicativo apresentado parece-nos pertinente, com destaque para o efeito do distanciamento geográfico e temporal, uma vez que no actual contexto de interacção mundial a problemática da emigração temporária e definitiva deve ser equacionada de modo diferente, até porque a maioria dos portugueses actualmente residentes na Europa não podem ser

---

<sup>35</sup> Gaspar, J.; André, I.; Honório, F., Op. cit.

<sup>36</sup> Archer, G. M. "Processo de votação dos emigrantes dos Estados-membros da Comunidade Económica Europeia". In *Eleições-Revista de Assuntos Eleitorais*, nº. 2, Lisboa: STAPE, 1991, pp. 19-29.

classificados como emigrantes temporários. Assim sendo, para além dos factores sociológicos já avançados e das maiores dificuldades experimentadas pelos partidos na forma de fazer passar a sua mensagem eleitoral, a explicação para os níveis elevadíssimos de abstenção e para o seu acentuado crescimento desde 1976 (que acompanha, ainda que de forma muito mais pronunciada, a tendência registada fronteiras dentro) resulta também do reforço dos sentimentos de marginalização político-social do eleitorado emigrado. Distantes do país, preocupados com questões quotidianas cuja resolução se situa no destino e muitas vezes descrentes relativamente aos efeitos da actuação do governo português, é compreensível que os emigrantes, mais do que qualquer outro grupo da nação portuguesa, adoptem uma atitude de distanciamento face aos actos eleitorais.

É também significativo que, nas eleições de 1995 e de 1999, as percentagens de votos nulos entre os emigrantes sejam bastante mais elevadas do que as registadas entre os eleitores residentes em território nacional. Excluindo um eventual problema técnico de apuramento de resultados, este comportamento parece expressar uma atitude de desilusão e, eventualmente, de protesto de parte do eleitorado, nomeadamente de votantes de direita e, especialmente, do PSD. Nas eleições de 1987 e, sobretudo de 1991, importantes parcelas do eleitorado, tanto á esquerda como á direita do PSD terão sido seduzidas pela alternativa apresentada que passava pela estabilidade política com um líder forte (maioria absoluta), por um discurso assente no liberalismo e na modernização e pelo apelo à importância dos emigrantes para a sociedade portuguesa. Após 4 anos, com o esgotamento do modelo de governação maioritário do PSD, este efeito ter-se-á desvanecido, o que terá levado uma parte do eleitorado a deslocar-se para outros partidos, sobretudo o PS, e outra a optar pela abstenção ou pelo voto nulo.

Relativamente aos que não se abstêm, a análise evolutiva do padrão de voto revela uma fixação do eleitorado mais á direita (PSD e CDS - Partido Democrata Cristão) do que no caso

dos residentes no país, sobretudo entre os emigrados fora da Europa. Neste último círculo, a situação até 1985 foi claramente marcada por uma lógica de bipolarização à direita, com uma supremacia do PSD sobre o CDS, ainda que insuficiente para impedir a distribuição dos dois mandatos pelos supracitados partidos. O período entre 1987 e 1995 é marcado por uma concentração no PSD que absorve o CDS, até o reduzir a uma expressão muito diminuta. As eleições de 1999 marcam novo ponto de viragem, com o PS a atingir pela primeira vez uma votação significativa neste círculo eleitoral (elege o seu primeiro deputado), o que leva à emergência de uma dualização de tipo esquerda/direita, situação característica das votações obtidas no território nacional, sobretudo após 1987.<sup>37</sup>

Dois factores podem ajudar a compreender esta deslocação para a direita do eleitorado português residente no resto do mundo.

Por um lado, o pequeno pico migratório de 1974/1975, que atinge países como o Brasil ou o Canadá, tem origem na saída de uma população com características muito particulares, pertencente, na sua maioria, às classes média/alta e alta que estava conotada com o regime ditatorial e para a qual o período revolucionário foi particularmente desfavorável. No caso da África do Sul, o crescimento da população portuguesa neste período, pouco detectável nas estatísticas, está relacionado com o processo de descolonização de Angola e Moçambique que levou à realocização de muitos emigrantes. Tendo em conta o perfil sociológico desta população e as condições da sua emigração, é compreensível a concentração do seu voto nos partidos políticos mais à direita do espectro político, com destaque para o CDS, o único que parecia, de algum modo, poder corporizar as suas aspirações.

Por outro lado, a emigração tradicional para os EUA e o Canadá tem sido dominada por açorianos<sup>38</sup>, região onde o PSD

---

<sup>37</sup> Aguiar, J. Op. cit., pp. 171-236.

<sup>38</sup> Baganha, M. I.; Góis, Pedro. "Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?". In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, Coimbra, 1999.

assumiu, até à segunda metade dos anos 90, uma posição eleitoral absolutamente dominante. A situação verificada entre os emigrados residentes na Venezuela e na África do Sul é relativamente análoga, uma vez que a maioria da população é originária da ilha da Madeira, região onde a hegemonia do PSD é ainda mais acentuada.<sup>39</sup>

As votações correspondentes ao círculo da Europa são diferentes, aproximando-se bastante mais do padrão obtido nos resultados internos das diversas eleições. Embora a maioria dos emigrantes instalados nos destinos europeus tenha origem, directa ou geracional, no campesinato rural mais religioso e conservador do Norte e Centro Interior, regiões onde o PSD (e até 1987, o CDS) registra uma forte implantação<sup>40</sup>, os resultados eleitorais têm apresentado alguma diversificação<sup>41</sup>, acompanhando, quer a estrutura global dos resultados, quer as oscilações temporais registradas nas votações internas. Em primeiro lugar, a dualização esquerda/direita característica do espectro político português, que tem como principais protagonistas o PS e o PSD, está patente em todos os resultados eleitorais do círculo europeu, com a eventual excepção das eleições de 1999 (o PS mais do que duplica os votos do PSD). Em segundo lugar, o PCP e o CDS, forças complementares à esquerda e à direita mantêm sempre alguma expressão (insuficiente para eleger deputados), nomeadamente até 1987, quando se acentuam as tendências bipolares (tanto neste círculo, como nos internos). É precisamente a partir de 1987 que se acentua o efeito de absorção do eleitorado do CDS por parte do PSD, ocorrendo uma situação idêntica entre o PCP e o PS, nas eleições posteriores a 1991<sup>42</sup>. Finalmente, a concentração no PS

---

<sup>39</sup> Aguiar, J. Op. cit.

<sup>40</sup> Gaspar, J.; André, I.; Honório, F., Op. cit. e Aguiar, J. Op. cit.

<sup>41</sup> Os principais partidos de esquerda (PS e PCP) tiveram sempre mais votos do que os dois principais partidos de direita (PSD e CDS) neste círculo eleitoral, com excepção das eleições de 1980 e de 1991.

<sup>42</sup> Esta analogia deve, contudo, ser equacionada com cuidado. Por um lado, a alteração dos regimes políticos na Europa de Leste no início dos anos 90 afectou, inevitavelmente, o eleitorado do PCP, tanto mais que se tratava de um dos partidos comunistas europeus mais próximos da linha soviética. Por outro lado, também se tem registado um processo de envelhecimento do eleitorado comunista, o que atesta uma incapacidade de renovação.

em 1999 também acompanha o comportamento dos eleitores residentes em Portugal, pois nestas eleições o PS ficou a um escasso deputado da maioria absoluta.

Atendendo à composição social da população emigrada na Europa, seria legítimo esperar um posicionamento do eleitorado mais à direita do que os resultados dos sufrágios deixam transparecer. Tal não se verifica quer porque os emigrantes laborais tradicionais possuem perfis sociológicos que os levam a afastar-se, mais facilmente, dos actos eleitorais; quer porque as outras componentes da emigração (estudantes, profissionais qualificados, activos jovens mais instruídos e sociabilizados em meio urbano), ainda que minoritárias, tenderão a registar níveis de participação mais elevados, contribuindo para equilibrar os resultados. Adicionalmente, as estruturas dos maiores partidos políticos portugueses na Europa são relativamente activas, o que garante uma maior difusão da informação e um contacto mais forte com o eleitorado. Refira-se, também, que a rotação da emigração portuguesa na Europa é substancialmente maior, o que implica que as mudanças sócio-políticas em curso no território nacional se reflectam, mais facilmente, neste destino de emigração.

### 3. Notas conclusivas

É indubitável que as possibilidades de participação eleitoral dos emigrantes portugueses, especialmente dos residentes na Europa, foram substancialmente ampliadas no final dos anos 90. Este processo foi acompanhado por um forte alargamento nas condições de aceder, quase instantaneamente, a informação político-social relativa à sociedade portuguesa. Adicionalmente, detecta-se um processo de reconstrução dos laços entre o governo português e as comunidades emigradas que, no fundo, acentua uma lógica de nação que ultrapassa as fronteiras do Estado. Afinal, num país em que os fluxos de imigração já ultrapassam os de emigração, a significativa dimensão da diáspora portuguesa associada à manutenção de

laços significativos com Portugal obriga os responsáveis políticos a manterem na sua agenda esta parcela extra-territorial da nação.

Não obstante este quadro, as novas oportunidades eleitorais parecem não suscitar grande interesse junto das comunidades emigradas, situando-se estas numa posição de relativa marginalidade face ao sistema político. As estruturas sociais dominantes nas comunidades emigradas e os baixos níveis de politização explicam, parcialmente, a realidade detectada. Por outra parte, detecta-se também um processo de distanciamento de muitos cidadãos face ao modelo de participação político-eleitoral vigente, que se traduz num progressivo crescimento da abstenção, não apenas nos círculos da emigração, onde é mais acentuada, mas também internamente. De qualquer modo, o distanciamento espacio-temporal e a ausência parecem acentuar as tendências para a não participação político-eleitoral, o que mostra que, neste domínio, a *lógica da desinserção se sobrepõe à lógica da rede transnacional portuguesa*, organizada a partir do pequeno rectângulo territorial europeu. Apesar desta situação, num quadro de ampliação dos apelos à participação política e ao efectivo uso dos direitos de cidadania em democracia, os emigrantes não podem ser coarctados dos seus direitos políticos com base em justificações de carácter geográfico (ausência do território nacional) ou de baixa participação eleitoral efectiva.

Na verdade, as acções a desenvolver devem orientar-se no sentido contrário, incentivando os emigrantes a reforçarem as suas formas de participação política, reforçando-se a aproximação entre eleitores e eleitos.

Um outro aspecto poderá consistir na introdução do voto presencial, a par com o voto por correspondência, o que não só possibilita um maior controlo de eventuais irregularidades, como poderá tornar os actos eleitorais algo mais “palpável” para os eleitores. Num outro sentido, a introdução de formas de voto electrónico poderá, também, facilitar a participação dos eleitores residentes no estrangeiro.

Finalmente, a organização espacial reticular dos emigrantes terá de ser acompanhada por processos de difusão de informação política também de tipo reticular. Já se verifica um reforço na utilização de canais televisivos e da Internet para difusão desta informação, mas há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de agilizar as formas de contacto entre eleitos e eleitores e, conseqüentemente, entre os centros de decisão localizados no estado-nação e as comunidades emigradas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Alexandre, V. "Um momento crucial do desenvolvimento português: efeitos económicos da perda do Império Brasileiro". In *Ler História*, 7, Lisboa, 1986, pp. 3-46.
- Almeida, L. "O caso Português". In *IFE-México Seminário Internacional sobre voto a partir do exterior*, México, 1999. [www.universidadabierta.edu.mx/](http://www.universidadabierta.edu.mx/)
- Aguiar, J. "Partidos, eleições e dinâmica política". In *Análise Social* n.125/126, Lisboa, 1994, pp. 171-236.
- Archer, G. M. (1991) - "Processo de votação dos emigrantes dos Estados-membros da Comunidade Económica Europeia". In *Eleições-Revista de Assuntos Eleitorais*, nº. 2, Lisboa: STAPE, 1991, pp. 19-29.
- Baganha, M. I. *Portuguese emigration to the United States 1820-1930*. Nova Iorque: Garland Publishing, 1990.
- Baganha, M. I.; Góis, Pedro. "Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?" In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, Coimbra, 1999.
- Bisceglie "Diritto di voto all'estero: prima vittoria". In *Nuova Emigrazione*, 2, 1999.
- Fernandes, A. T. *Os fenómenos políticos - sociologia do poder*. Porto: Afrontamento, 1988.
- Ferreira, J. M. "Portugal em Transe". In Mattoso, J. *História de Portugal* (vol. VIII), Lisboa: Círculo de Leitores, 1994.

- Freire, A. **Modelos do comportamento eleitoral. Uma breve introdução crítica.** Oeiras: Celta, 2001.
- Gaspar, J.; André, I.; Honório, F. **As eleições para a Assembleia da República 1979-1983 - Estudo de geografia eleitoral.** Lisboa: Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis, 1984.
- Godinho, V. Magalhães "L'emigration portugaise (XV et XXe siècles). Une constante structurale et les responses aux changements du monde". In **Revista de História Económica e Social**, 1, Lisboa, 1978.
- Hobsbawm, E. J. **Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality.** Cambridge University Press, 1992.
- Honório, F. "Brasil". In Baganha, Ferrão e Malheiros (coords.). **Os movimentos migratórios externos e a sua incidência no mercado de trabalho em Portugal.** Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional, 2002, pp. 353-365.
- Itzigsohn, J.; e outros. "Mapping Dominican transnationalism: narrow and broad transnational practices". In **Ethnic and Racial Studies**. Londres: Routledge, Vol. 22(2) 1999, Março, pp.316-339.
- Malheiros, J. M. **Imigrantes na região de Lisboa - os anos da mudança.** Lisboa: Colibri, 1996.
- Martiniello, M. "Citizenship of the European Union". In Aleinikoff, T.A; Klusmeyer, D. (eds). **From migrants to citizens.** Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp.342-380.
- Peixoto, João. "A emigração". In Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (Dir.), **História da Expansão Portuguesa**, vol. V. Lisboa: Círculo de Leitores, 1999, pp. 152-181.
- Poinard, M. "Emigrantes portugueses: o retorno". In **Análise Social**, XIX (75), Lisboa, 1983, pp. 42-63.
- Reis, J. "O atraso económico português em perspectiva histórica". In **Análise Social**, XX (80), Lisboa, 1984, pp. 7-28.

- Riquito, A. L. "Os direitos de participação política dos estrangeiros". In Canotilho, J.G. **Direitos humanos, estrangeiros, comunidades migrantes e minorias**. Oeiras: Celta, 2000, pp. 121-142.
- Rosas, F. "O Estado Novo (1926-1974)". In Mattoso, J. **História de Portugal** (vol. VII). Lisboa: Círculo de Leitores, 1984.
- Serrão, Joel. **A emigração portuguesa**. Sondagem histórica. Lisboa: Livros Horizonte, 1977.
- Simon, D. "Citoyenneté et droits politiques des ressortissants de l'Union Européenne". In **Devenir-Journal du Conseil Consultatif des étrangers de Strasbourg**, n°15, Estrasburgo, 1999.
- Soyzal, Y. "Changing citizenship in Europe: remarks on postnational membership and the National State". In Cesarani, D. e Fulbrook, M. **Citizenship, nationality and migration in Europe**. Londres: Routledge, 1996, pp. 17-29.
- Stalker, P. **Workers without frontiers**. The impact of globalization on international migration. Londres: OIT, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Westphalen, C. M. e Balhana, A. P. "Política e legislação imigratórias brasileiras e imigração portuguesa". In **Colóquio Internacional sobre Emigração-Imigração Portuguesa nos séculos XIX e XX**. Lisboa, 1992.