

Conferência Universidade Lusófona

21 de Maio 2015– 10h

Cidadania e Mobilidade no Espaço Lusófono

Constança Urbano de Sousa

Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar os meus colegas de painel e agradecer penhoradamente ao Prof. Doutor João de Almeida Santos e, na sua pessoa, à Universidade Lusófona o honroso convite para participar nesta conferência sobre um tema que me é muito caro.

O tema que me foi proposto é desafiante e complexo, pelo que decidi estruturar esta minha intervenção em torno de duas questões: Em primeiro lugar, dedicarei algumas palavras à cidadania lusófona como elemento superador de uma tradicional conceção da cidadania estreitamente ligada ao vínculo jurídico da nacionalidade, ou seja, a cidadania lusófona como uma cidadania transnacional. Em segundo lugar, falarei da importância da mobilidade para a concretização do estatuto da cidadania lusófona.

1- Cidadania, nacionalidade, estrangeiria e cidadania supra nacional

Já é um dado adquirido que os fluxos migratórios em geral, independentemente da sua origem, colocam enormes desafios ao conceito tradicional de cidadania. Isto porque a existência, no

território dos Estados, de um número significativo de pessoas que aí residem, aí estabelecem o centro da sua vida, aí participam no projeto da comunidade nacional, mas que não têm com o Estado de residência o vínculo jurídico da nacionalidade, aí são estrangeiros, conduz a uma superação de uma cidadania baseada na nacionalidade por uma baseada na residência. Esta superação é mais visível com a criação de estatutos de cidadania supranacional, como a cidadania europeia ou a cidadania lusófona.

Estes conceitos colocam em causa a tradicional correspondência entre cidadania e nacionalidade para exprimir o especial vínculo jurídico que liga uma pessoa a um Estado. Isto porque, tradicionalmente, os típicos direitos e deveres que enformam o conteúdo da cidadania (o direito de participação na condução dos negócios do Estado, em especial através do direito de voto e o dever de defesa da Pátria) são exclusivamente atribuídos aos indivíduos que com um Estado têm o vínculo jurídico-político da nacionalidade e que determina a sua qualidade de membro da colectividade estadual organizada (do Povo, enquanto substrato pessoal do Estado). Esta conceção de cidadania tributária da doutrina juspublicista clássica que constrói juridicamente a noção de Estado – como comunidade política juridicamente organizada, cujo substrato pessoal é composto pelo conjunto dos seus cidadãos (o Povo) - em torno da noção da cidadania-nacional, como conjunto de direitos exclusivos do cidadão nacional e que determinam a sua qualidade de membro do Estado está a ser progressivamente colocada em causa através da criação de estatutos de cidadania supranacional, como a europeia ou a lusófona. Isto porque o princípio da equiparação do cidadão e estrangeiro e, em especial, a

atribuição a certas categorias de estrangeiros, como os cidadãos da UE ou os dos Estados de Língua Portuguesa, de um conjunto de direitos de participação política, que antes eram exclusivamente reconhecidos aos nacionais, contribuiu para que a nacionalidade deixasse de ser uma condição prévia indispensável para o exercício de direitos de cidadania. Embora a diferença entre nacional e estrangeiro se mantenha inalterada, hoje cidadão já não é, necessariamente, antónimo de estrangeiro.

No entanto, a Cidadania Lusófona tem sido construída em torno de um conceito de uma cidadania supranacional cujo âmbito de aplicação é determinado pelo vínculo jurídico da nacionalidade com um Estado de Língua Portuguesa e o estatuto de residente num outro Estado de Língua Portuguesa, sem que, ao contrário da cidadania da UE esteja garantido ao cidadão lusófono o direito de residência. Ou seja, é um estatuto que não garante a mobilidade, permanecendo exclusivamente reservado aos Estados-Membros a definição das condições de entrada e residência nos respetivos territórios. E aqui entro na segunda parte da minha intervenção.

II. Mobilidade e cidadania Lusófona

Todos temos presente que a criação de um estatuto de cidadania Lusófona é uma aspiração antiga da Comunidade de Estados de Língua Portuguesa, que tem conhecido algumas concretizações parcelares, ao nível bilateral, como, por exemplo, o Tratado de Amizade Portugal-Brasil do Porto Seguro de 2000, os acordos de 1976 entre Portugal e Cabo Verde ou entre Portugal e a Guiné-

Bissau sobre o Estatuto de Pessoas e Regimes de Bens, bem como ao nível multilateral no seio da CPLP, como os vários acordos em matéria de vistos, como os acordos de Brasília de 2002, o acordo de 2007 sobre a concessão de visto para estudantes da CPLP e o acordo de 2008 sobre cooperação consular entre os EM da CPLP.

No entanto, não podemos ignorar que característica comum destes acordos é que apenas tratam de questões parcelares em matéria de vistos de curta duração para permanências até 90 dias. É o caso do acordo sobre concessão de vistos de múltiplas entradas para determinadas categorias de nacionais da CPLP (homens de negócios, profissionais liberais, artistas, desportistas) ou do acordo sobre a instrução de vistos de curta duração. Ou então visam permanências em casos muito específicos, como os acordos sobre concessão de vistos para tratamento médico ou para efeitos de estudos. Outros visam um tratamento privilegiado em matéria de mobilidade, como o Acordo sobre isenção de taxas devidas pela emissão de autorizações de residência ou a criação de postos específicos de controlo de fronteiras para cidadãos da CPLP de forma a tornar mais rápido o controlo de fronteiras.

Mas até ao momento, não existe nenhum acordo ou disposições jurídicas que garantam uma verdadeira mobilidade no Espaço da Lusofonia. Mesmo o projeto de Estatuto do Cidadão da CPLP que tem vindo a ser discutido preocupa-se apenas em garantir aos cidadãos da CPLP com um título de residência num Estado Membro que não é o da sua nacionalidade, um conjunto de direitos de cidadania, como o exercício de direitos políticos, a proteção diplomática ou a criação de associações, a garantia de alguns direitos económicos, como a proteção da propriedade e do

investimento e a garantia do tratamento nacional em relação a vários direitos de natureza económica, social e cultural. Mas quem determina as condições de entrada e residência continuam a ser os Estados.

E esta exclusão da livre circulação e da mobilidade no contexto da cidadania lusófona é, em minha opinião, a falha estrutural deste projeto. Ou seja, um espaço integrado da lusofonia não prescinde da mobilidade das pessoas, que é o motor do estreitamento de relações económicas, sociais, políticas, culturais, etc, tal como o espaço europeu transnacional não prescinde dela.

Esta mobilidade deveria ser materializada num direito de entrada e residência no território dos Estados-Membros da CPLP, direito este que é indissociável da cidadania lusófona, tal como o é da cidadania europeia. De que serve a um cidadão lusófono ter direitos políticos e outros direitos de cidadania no país de residência se o acesso ao estatuto de residente está fortemente condicionado? Nada!

Será que esta não é uma questão demasiado complexa?

Claro que sim! Mas na era da mobilidade, da globalização, de crescente interdependência sócio-económica, não podemos fugir a ela e devemos enfrentá-la de forma frontal e desmistificadora.

É verdade que o processo de globalização, a crescente interdependência das economias, o desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação, entre outros fatores, originaram um aumento significativo dos fluxos migratórios através das fronteiras

nacionais. No entanto, e em termos quantitativos, podemos afirmar que uma associação da globalização a um movimento migratório sem precedentes ou a ideia que a Europa está a ser invadida por imigrantes é objetivamente exagerada. A verdade é que é que, de acordo com dados das Nações Unidas, somente 3,1% da população mundial é imigrante, ou seja, reside fora do seu país de origem e de acordo com os dados do Eurostat, em 2013 apenas cerca de 5% da população a residir na União Europeia a 27 era nacional de um país terceiro.

Apesar de os números não serem assustadores e os movimentos migratórios serem uma constante da história da humanidade, a imigração ilegal, com todo o impacto mediático que tem tido na Europa, tem contribuído para que se sedimente na opinião pública uma perceção de que a mesma constitui uma ameaça à integridade territorial do Estado. São tragédias da imigração ilegal, como as que ocorrem no Mediterrâneo, que têm contribuído para relançar o debate político sobre a questão da imigração e o controlo das fronteiras. Um debate, nem sempre esclarecido, que tem alimentado o crescimento dos partidos de extrema-direita na França, na Holanda ou na Grécia, cujo denominador comum é um discurso anti-imigração, bem como uma certa perceção na opinião pública de que fluxos migratórios constituem uma ameaça à integridade territorial do Estado. Isto têm conduzido ao endurecimento do controlo de fronteiras e a regimes condicionados de admissão de estrangeiros. Todos estes regimes de imigração, independentemente de estabelecerem condições mais ou menos apertadas de concessão de autorização de residência a estrangeiros, são o último bastião do Estado-nação uma derradeira

manifestação do poder estadual face às forças da globalização e obedecem a uma lógica mais ou menos restritiva de contenção dos movimentos de pessoas através das fronteiras nacionais, excluindo da mobilidade todos aqueles estrangeiros que não preenchem as respetivas condições. A circulação de pessoas escapou, em grande medida, à lógica de liberalização e abolição de fronteiras, que preside à circulação das mercadorias, dos serviços e dos capitais, o que é um dos paradoxos da globalização.

Isto porque regulação da circulação das pessoas continua a estar fortemente condicionada pelas normas nacionais e, no caso da União Europeia também europeias, em matéria de controlos de fronteiras, de vistos e de imigração, competindo sobretudo aos Estados de exercer o poder de incluir ou excluir pessoas da mobilidade.

No entanto, em minha opinião devemos enfrentar a questão da mobilidade no espaço lusófono com coragem, determinação e de forma positiva, pois pode ser benéfica para os países de origem e de destino.

A mobilidade dos cidadãos da lusofonia através da criação de condições especiais de residência para os nacionais dos EM de Língua Oficial Portuguesa deve ser central na criação de um de um verdadeiro estatuto de "cidadania lusófona", que tem como elemento integrador a língua portuguesa ("a minha pátria", nas palavras de Pessoa) e a história comum e ser um elemento aglutinador da criação de um de um novo e verdadeiro espaço transacional, construído em torno da história e línguas comuns, da partilha de interesses económicos, sociais e culturais comuns.

A tornar-se realidade, alguns países da CPLP estariam inseridos em dois espaços transnacionais, no caso de Portugal o europeu e o lusófono, que funcionariam como dois círculos concêntricos. A criação de uma "cidadania lusófona" que incluísse a livre circulação de pessoas poderia ser um primeiro e muito significativo passo, para o surgimento deste novo espaço transnacional.

Mas a mobilidade neste espaço lusófono não se deve resumir à questão da criação de vias legais de imigração para os cidadãos lusófonos. Existem outras questões inerentes à mobilidade e igualmente importantes para a concretização de um verdadeiro estatuto da cidadania lusófona. É o caso, por exemplo, do reconhecimento de qualificações e competências profissionais, da portabilidade de pensões, da promoção das migrações circulares, da criação de redes com a diáspora que garantam um brain gain e abertura de mercados para as empresas dos países de origem nos países de destino, etc. Todos estes aspectos são essenciais à criação de um espaço transnacional de cidadãos da lusofonia. E, hoje, este espaço pode ter um papel estratégico para Portugal e para a sua recuperação económica, fortemente prejudicada pelo longo período de "recessão demográfica" que estamos e estaremos a viver.