

Acesso à Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da Lei em Números

CADERNO ESTATÍSTICO TEMÁTICO OM # 1

Catarina Reis de Oliveira
Natália Gomes
e Tiago Santos

FICHA TÉCNICA

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação da Publicação

Aquisição da Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da Lei em Números /
Catarina Reis Oliveira (coord.), Natália Gomes e Tiago Santos.
(Imigração em Números)
ISBN 978-989-685-086-9
I - OLIVEIRA, Catarina Reis de
II - GOMES, Natália
III – SANTOS, Tiago
CDU 316

Promotor

Observatório das Migrações



Coordenação da Coleção *Imigração em Números*

Catarina Reis de Oliveira

Autores

Catarina Reis de Oliveira,
Natália Gomes e Tiago Santos

Propriedade do título e edição

Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP)
Rua Álvaro Coutinho, 14, 1150-025 Lisboa
E-mail: om@acm.gov.pt

Conceção Gráfica

António Souto

ISBN

978-989-685-086-9

Lisboa, junho de 2017

As análises e apreciações expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam as instituições que cederam os dados aqui analisados.

Como citar: Oliveira, C. R.; Gomes, N.; Santos, T. (2017), *Aquisição da nacionalidade portuguesa: 10 anos da Lei em Números*, Caderno Estatístico Temático # 1, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações (coord. C. R. Oliveira), Lisboa: ACM.

ÍNDICE

PREÂMBULO DA SECRETÁRIA DE ESTADO PARA A CIDADANIA E A IGUALDADE	007
INTRODUÇÃO	009
Fontes, conceitos e dilemas estatísticos	010
Estrutura do caderno	011
1. ACESSO À NACIONALIDADE: PORTUGAL NO CONTEXTO INTERNACIONAL	015
1.1. Obstáculos e oportunidades das políticas de cidadania: comparação europeia	023
1.2. Motivações individuais e influências externas na obtenção da nacionalidade	031
2. ACESSO À NACIONALIDADE EM PORTUGAL: O QUE MUDOU A PARTIR DE 2006?	039
2.1. Enquadramento legal: o que muda de 1981 para 2006?	041
2.2. Acesso à nacionalidade: deferimentos e indeferimentos	047
2.3. Qual a prática da Lei da Nacionalidade?	050
2.4. Concessões de nacionalidade por total de residentes estrangeiros em Portugal: O efeito das motivações individuais e dos fatores externos?	061
3. A ATRIBUIÇÃO DA NACIONALIDADE PORTUGUESA: A “NACIONALIDADE ORIGINÁRIA”	071
3.1. Atribuição da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal	074
4. A AQUISIÇÃO DE NACIONALIDADE PORTUGUESA: A “NACIONALIDADE DERIVADA”	079
4.1. Naturalização	083
4.2. Declaração de vontade	094
5. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS ENCONTRADAS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107



Agradecimentos

Os autores gostariam de dirigir uma nota especial de agradecimento a quem tornou possível este primeiro número dos *Cadernos Estatísticos* da Coleção “Imigração em Números” do Observatório das Migrações (OM). Em primeiro lugar gostaríamos de endereçar um muito especial agradecimento à Sra. Conservadora-Adjunta da Conservatória dos Registos Centrais, Dra. Joana Flores: esta publicação não seria possível sem a sua preciosa disponibilidade e atenção que conduziu à fundamental sistematização dos dados administrativos relevantes da última década acerca das concessões da nacionalidade portuguesa a cidadãos residentes em Portugal e no estrangeiro. O nosso agradecimento é ainda extensível aos colegas juristas do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) - Júlia Cruz, Cristina Rodrigues, Cátia Almeida, Cristina Casas e Péricles Pina - que, apesar das suas múltiplas atividades, apoiaram-nos na identificação e análise das leis da nacionalidade em Portugal e nos principais países de origem da população imigrante residente em Portugal. O nosso reconhecimento vai também para a nossa colega de Equipa do OM, Marlene Brito, que melhora sempre as nossas publicações com a sua leitura crítica e atenta.



Preâmbulo

Lei da Nacionalidade: marca humana das políticas migratórias portuguesas

A nacionalidade é um dos mais relevantes traços da identidade dos seres humanos. Fundamental elemento de pertença, a nacionalidade transporta consigo a ligação a uma ou mais culturas que marcam os nossos percursos pessoais de forma muito singular.

De acordo com a tradição humanista das políticas migratórias portuguesas, a nacionalidade que enquanto direito é reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, tem merecido, no contexto legal português, lugar de destaque no panorama nacional e internacional, ao nível das políticas de integração, sobretudo depois da alteração legislativa de 2006, afirmando-se mesmo como um dos modelos mais favoráveis no mundo.

Mais do que o reconhecimento na esfera internacional, seja ao nível do *Migrant Integration Policy Index 2015*, onde Portugal surge, pela 3.^a vez consecutiva, como o melhor país, logo a seguir à Suécia, a acolher e a integrar imigrantes e, em primeiro lugar na área da nacionalidade, seja da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), onde Portugal é considerado como um dos países com melhores resultados na aquisição de nacionalidade por total de residentes, congratulamo-nos com um modelo que é internacionalmente reconhecido como inovador pela forma como concilia os princípios fundamentais (*ius soli, ius domicilii e ius sanguinis*) subjacentes aos vários enquadramentos legais na Europa e nos países da América do Norte.

Este é o modelo que tem permitido a Portugal, desde 2007 um aumento elevado dos pedidos de nacionalidade portuguesa - 477.000 no decurso dos últimos dez anos, aos quais corresponde a atribuição e aquisição de nacionalidade portuguesa por parte de 402.000 cidadãos/ãs, i.e., sete vezes mais do que as concessões obtidas em período homólogo anterior.

Esta é a lógica de um país que tem apostado nas políticas de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa. Só assim é possível o exercício de uma verdadeira cidadania democrática na qual contamos com todos/as. É neste sentido que o XXI Governo Constitucional tem pautado a sua intervenção, à qual não faltou o reforço do quadro legislativo que recentemente viu ser aprovado, em Conselho de Ministros, o decreto-lei que altera o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa visando a simplificação do processo de atribuição e aquisição da nacionalidade, tornando-o mesmo mais justo e mais célere.

Este é um contributo que reputamos de valioso para um país onde, tal como no resto da Europa, a fragilidade demográfica constitui uma séria preocupação, só reversível com saldos migratórios positivos. Acreditamos por isso na aquisição da nacionalidade como fator de integração e de inclusão para que, na senda da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, “ninguém fique para trás”. Nem os imigrantes que procuram Portugal na perspetiva de construírem uma vida melhor, nem as pessoas requerentes de proteção internacional que, procurando um projeto de vida com futuro, têm vindo a ser acolhidas no nosso país.

Gostaria por isso de deixar uma palavra de apreço ao ACM e seus parceiros, pelo trabalho desenvolvido ao nível da aplicação da lei, e ao Observatório das Migrações, pela oportunidade que constitui este 1.º Caderno Estatístico do ponto de vista da construção sistemática de políticas assentes em factos científicos e monitorização permanente, como forma de divulgação de resultados que permitam uma avaliação da intervenção, mas também a desconstrução de preconceitos e estereótipos muitas vezes associados à ausência de conhecimento.

Neste sentido, os resultados que ora se apresentam são dignos de orgulho porque deixam Portugal de parabéns, como país cosmopolita e integrador.

Catarina Marcelino

SECRETÁRIA DE ESTADO PARA A CIDADANIA E A IGUALDADE

Introdução

A evolução da concessão da nacionalidade portuguesa desde a viragem do século em Portugal reflete uma **importante mudança legislativa a partir de 2006** (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, complementada pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que aprovou o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e revogou o regulamento que vigorava desde 1982 através do Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de agosto), **aprovada na Assembleia da República com base num amplo consenso político, reunindo 91% de votos a favor e nenhum voto contra.**

Desde 2006 o regime de cidadania português, embora tenha recebido algumas revisões pontuais (com o Decreto-Lei n.º 43/2013, de 1 de abril, Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro), tem merecido a atenção e o reconhecimento internacional, tendo **Portugal passado a constar entre os países com melhor enquadramento legal para a aquisição da nacionalidade** (encontrando-se em primeiro lugar no ranking apurado no *Índice de avaliação das políticas de integração de imigrantes* – MIPEX para os enquadramentos legais de cidadania, desde 2007, tendo reforçado a sua posição em 2011 e 2015, distanciando-se em 13 pontos do score obtido pelo país que ocupa o segundo lugar, a Suécia) e entre os países com melhores resultados na atribuição de nacionalidade por total de residentes estrangeiros (em terceiro lugar entre os países da OCDE em 2014, apenas ultrapassado pela Suécia e a Hungria, e em segundo lugar a partir de 2015, segundo dados do EUROSTAT, logo depois da Suécia).

As políticas e os enquadramentos legais que definem o acesso à nacionalidade na generalidade dos países europeus e norte americanos atendem a quatro princípios fundamentais: (1) o do nascimento no território - o princípio *ius soli*; (2) o de descendência, herança de um dos progenitores – o princípio de *ius sanguinis*; (3) do direito de residência, naturalizando a partir de um determinado número de anos de residência – o princípio de *ius domicilii*; e (4) o da declaração de vontade por casamento, união de facto ou adoção. Os dois primeiros princípios atendem à primazia da nacionalidade originária, enquanto os princípios seguintes atendem à nacionalidade derivada ou adquirida.

O enquadramento português da última década tem sido considerado inovador no contexto internacional, nomeadamente, por promover uma melhor integração dos imigrantes, mostrando-se mais inclusivo e acessível aos descendentes de imigrantes nascidos em Portugal, conciliando e reforçando o princípio do *ius soli* – através do reconhecimento do estatuto de cidadania aos indivíduos que nasceram no país e que têm laços com Portugal -, com o princípio do *ius domicilii* – ao tornar acessível a naturalização para inúmeras situações de vulnerabilidade de crianças e jovens que passam a poder dar provas de residência no país, nomeadamente através de anos de frequência no sistema escolar (nesses casos, em vez de anos acumulados com títulos de residência) –, não descurando o princípio preexistente do *ius sanguinis* que protegia essencialmente o acesso à nacionalidade portuguesa por descendentes de emigrantes portugueses. Com a conciliação destes três princípios, este enquadramento teve subjacente também o reconhecimento das mudanças demográficas do país, e o papel que os imigrantes podem assumir – também enquanto «novos cidadãos» portugueses – para a demografia nacional envelhecida e de baixa fecundidade (detalhado em Oliveira e Gomes, 2014: 51-55, e Oliveira e Gomes, 2016: 19-22 e 39-42).

Decorridos dez anos desde a implementação deste enquadramento legal para a aquisição da nacionalidade portuguesa, pretende-se com a edição deste primeiro *Caderno Estatístico Temático*, da Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, atender aos seus principais resultados estatísticos que, **desde 2006, conduziram ao acesso à nacionalidade portuguesa de quase meio milhão de pessoas.**

O impacto significativo desde enquadramento é especialmente visível nos dados administrativos das concessões de nacionalidade portuguesa, disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais. Desde 2007 que se observa um elevado aumento dos pedidos de nacionalidade portuguesa (477 mil pedidos nos últimos dez anos), revertidos em atribuições e aquisições de nacionalidade portuguesa: entre 2007 e 2016, foi concedida a nacionalidade portuguesa a cerca de 402 mil cidadãos, com uma taxa média de indeferimento nesse período de apenas 6,8%. Esta evolução é especialmente positiva por comparação ao período anterior: entre 1997 e 2006, registaram-se sete vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (61 mil) e o dobro da taxa de indeferimento.

Fontes, conceitos e dilemas estatísticos

Formalmente a noção de nacionalidade remete para o vínculo legal entre uma pessoa e um Estado, cabendo a cada Estado determinar no seu enquadramento legal quem são os seus nacionais. Com o desenvolvimento dos direitos humanos, essencialmente desde a Segunda Guerra Mundial, a tendência tem sido dos Estados assumirem também o direito da cidadania como um direito humano fundamental, pelo que nos enquadramentos do acesso à nacionalidade, os Estados tendem a atender não apenas à ligação dos indivíduos ao Estado, mas também aos interesses individuais dos cidadãos (Bauböck *et al.*, 2006: 15).

Dados acerca dos cidadãos que acedem à nacionalidade nos diferentes países da OCDE estão normalmente acessíveis em fontes administrativas que cobrem todas as formas possíveis de concessão da nacionalidade. Sem prejuízo de cada país ter o seu próprio enquadramento legal, que induz a diferentes impactos e resultados estatísticos no volume de novos cidadãos, os dados administrativos cobrem toda a variedade de vias possíveis em cada país na concessão da nacionalidade, o que inclui: procedimentos de naturalização, procedimentos por declaração de vontade (que agrega o acesso pela via do casamento, adoção ou outras situações associadas à residência), processos de recuperação de nacionalidade e outros canais especiais de aquisição da nacionalidade.

Importa, assim, atender às características dos enquadramentos legais e políticas de cidadania dos diferentes países para melhor compreender os resultados estatísticos de cada país (nomeadamente associados a números de concessões de nacionalidade ou a taxas de naturalização das populações imigrantes residentes). Nesse sentido, importa compreender as especificidades e interações dos diferentes contextos legais, inclusive para compreender como Portugal se posiciona no panorama internacional. Para esse efeito, recorreu-se a duas bases de dados de cariz jurídico: (1) a *European Union Democracy Observatory (EUDO) - Citizenship Law (CITLAW) Indicators* e (2) a *Maastricht Center for Citizenship, Migration and Development (MACIMIDE) - Global Expatriate Dual Citizenship Dataset*. Uma e outra fornecem informação acerca das condições estruturais, em termos de legislação, que condicionam o acesso à nacionalidade em cada país. A primeira (EUDO CITIZENSHIP Observatory, 2016) mede o grau de inclusão e liberdade de escolha individuais, experienciadas pelos imigrantes, inerentes às políticas da nacionalidade em 42 estados europeus. Por essa razão, revelou-se instrumental na compreensão dos obstáculos e oportunidades que essas políticas podem significar para os imigrantes. A segunda (Vink, De Groot e Luk, 2015b) permite acompanhar, desde 1960 e em quase todos os estados do mundo, a evolução das leis que regulam perda ou renúncia da nacionalidade de determinado estado na sequência da aquisição, pelo cidadão, de outra nacionalidade. Esta segunda base de dados tornou-se, por isso, um instrumento particularmente útil na compreensão da forma como essas influências externas moldam também o acesso à nacionalidade por imigrantes em alguns países de acolhimento. Esta base de dados permitiu enquadrar as políticas de cidadania dos países de origem dos imigrantes, no panorama mundial, e como essas (nomeadamente quanto à aceitação da dupla nacionalidade e as condições de perda de nacionalidade de origem) interferem também na decisão dos imigrantes se naturalizarem nas sociedades de acolhimento. Estas fontes podem ser melhor compreendidas mediante a leitura dos respetivos textos metodológicos,

nomeadamente Jeffers, Honohan e Bauböck (2012), no caso da CITLAW, e Vink, De Groot e Luk, (2015a), no caso da MACIMIDE.

Em Portugal, para analisar o acesso à nacionalidade portuguesa, consideraram-se as fontes de dados administrativos que disponibilizam informação acerca dos processos de concessão de nacionalidade, encontrando-se desagregada quanto às vias de aquisição ou atribuição da nacionalidade ao longo dos anos (Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – quanto aos pareceres emitidos para efeitos de naturalização -, e Conservatória dos Registos Centrais), e os dados sistematizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) nas Estatísticas da Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa.

Para assegurar uma caracterização mais aprofundada dos resultados estatísticos das mudanças do regime de cidadania a partir de 2006, considerou-se relevante comparar dados relativos aos processos de concessão de nacionalidade portuguesa dos anos anteriores e posteriores à implementação da nova regulamentação da lei da nacionalidade, centrando o estudo no intervalo de anos entre 1996 e 2016 (dez anos antes e dez anos depois). Deve reconhecer-se que recuar mais do que 1996 é na realidade difícil, uma vez que a sistematização de informação estatística acerca da concessão da nacionalidade portuguesa só começou a ser publicada, e ainda assim apenas parcialmente, a partir de 1994 (Baganha e Sousa, 2006: 456). Até finais da década de 1990 os dados administrativos divulgados reportavam apenas os processos de naturalização, mostrando-se insuficientes por o regime de cidadania prever outros canais de acesso à nacionalidade portuguesa. Alguns trabalhos de recolha sistemática dos atos praticados pela Conservatória dos Registos Centrais quanto aos registos de nacionalidade (Oliveira e Inácio, 1999) procuraram colmatar algumas das lacunas da década anterior a 1996, sistematizando informação entre 1985 e 1996, mas conseguiram apenas recolher informação acerca das decisões positivas e dos averbamentos de nacionalidade, não sendo nesses anos possível perceber qual o universo de processos que foram sendo indeferidos ou o universo total de processos entrados de pedidos de nacionalidade ao longo dos anos – indicadores fundamentais para aferir também a prática do regime de cidadania do país.

Os dados sistematizados e aqui analisados para o intervalo de 1996 a 2016 mostram significativamente as mudanças no volume de processos entrados de pedidos de nacionalidade, em especial a partir de 2007 (de 2006 passou-se de 4 mil pedidos para 39 mil pedidos em 2007, e reforçados em 2008 com 48 mil pedidos), mas também no volume de processos findos de nacionalidade portuguesa (em 2006 foram perto de 8 mil, e em 2007 perto de 13 mil e em 2008 perto de 41 mil processos findos). Verificam-se também aumentos substantivos nas atribuições e aquisições da nacionalidade portuguesa: em 1996 as atribuições cifraram-se em apenas 1,3 mil e as aquisições 2,4 mil, passando em 2006 as atribuições para 3,6 mil e as aquisições para 6,1; ascendendo em 2008 para 15 mil atribuições e 25,8 mil aquisições, e ainda mais em 2016 para 21 mil atribuições e 29,8 mil aquisições.

Estrutura do Caderno

Uma das críticas que tem sido apontada a estudos acerca dos impactos de enquadramentos legais da nacionalidade é que se têm focado na complexidade interna do regime de cidadania, descurando não apenas uma análise comparada com outros países e regimes, como negligenciando a interferência de fatores externos, nomeadamente de outros enquadramentos internacionais que podem influenciar tanto a definição da política de cidadania do país em si, como os seus resultados quanto aos novos cidadãos que obtêm (Vink e Bauböck, 2013: 623).

Neste âmbito, embora o foco deste *Caderno Estatístico* seja compreender os resultados das concessões de nacionalidade portuguesa nos últimos dez anos (2006-2016), à luz da mudança legislativa de 2006, considerou-se relevante começar por um capítulo de comparação internacional, onde se posiciona Portugal

e a sua política de cidadania no panorama internacional (capítulo 1). Atende-se não apenas ao que distingue ou aproxima o enquadramento nacional dos restantes países do mundo e da Europa, em particular, mas ainda aos resultados obtidos por cada país quanto ao rácio de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros em cada país. Rapidamente se conclui, recorrendo a inúmeros estudos internacionais comparados (Bauböck *et al.*, 2006; Vink e Bauböck, 2013; Huddleston, 2015) e a dados internacionais de vários países (disponibilizados pela OCDE e o EUROSTAT), que Portugal se tem vindo a destacar internacionalmente desde 2006, assumindo-se respetivamente como o país com melhor enquadramento legal de acesso à nacionalidade e mais favorável na concessão de oportunidades aos imigrantes para se tornarem cidadãos plenos da sociedade de acolhimento (em primeiro lugar entre 38 países analisados no MIPEX por Huddleston, 2015), e como um dos países com resultados mais favoráveis e eficazes na aquisição da nacionalidade por total de residentes (em terceiro lugar no grupo de países da OCDE em 2014, e em segundo lugar entre os países da União Europeia em 2015 segundo dados da OCDE).

Subdivide-se este capítulo de comparação internacional em duas leituras explicativas fundamentais da evolução das concessões de nacionalidade. Recorrendo a estudos comparados e bases de dados internacionais acerca do tema, atendeu-se, por um lado, ao papel dos enquadramentos legais de cada país de acolhimento no acesso à nacionalidade por estrangeiros, e os efeitos que os objetivos, condições e requisitos subjacentes à política de cidadania assumem na aquisição da nacionalidade – a estrutura de oportunidades da sociedade de acolhimento (Oliveira e Carvalhais, 2016) – (desenvolvido no subcapítulo 1.1.). Nesta breve análise comparativa evitou-se a tentação de absorver tipologias de regimes de cidadania que outros autores têm defendido (Bauböck *et al.*, 2006; Vink e Bauböck, 2013: 623) até porque, como esses mesmos autores acabam por concluir, Portugal nas comparações internacionais surge isolado, com valores atípicos ou como uma exceção, pelas opções que assumiu na sua política de cidadania a partir de 2006 (Vink e Bauböck, 2013: 639).

Numa segunda leitura explicativa, e reconhecendo que os determinantes da evolução das obtenções de nacionalidade não refletem apenas a dimensão estrutural das sociedades de acolhimento (na sua vertente legal e institucional das políticas de cidadania), atendeu-se ainda à dimensão individual que também explica a maior ou menor procura pela nacionalidade da sociedade de acolhimento (desenvolvido no subcapítulo 1.2.). Os Estados não têm a mesma composição demográfica na sua população imigrante, não recebem uniformemente imigrantes dos mesmos países, nem têm relações históricas ou preferenciais com os mesmos países ou assumem línguas comuns com diferentes países. Ora todos estes fatores – associados às características individuais das populações imigrantes residentes e/ou dos potenciais novos cidadãos do Estado de acolhimento – também influem na evolução e volume de aquisições de nacionalidade de cada Estado. Assim, novamente recorrendo a estudos internacionais realizados e a bases de dados acessíveis, procurou-se considerar o efeito de fatores externos (ao Estado em si que concede a nacionalidade) na evolução das concessões de nacionalidade, assumindo nomeadamente os papéis das motivações individuais dos imigrantes e as políticas de cidadania dos seus países de origem, e respetivos condicionalismos (nomeadamente inerentes à perda de nacionalidade de origem como consequência de aquisição de nova nacionalidade), como indutores da sua decisão para adquirir uma nova nacionalidade. Defende-se, pois, que a análise dos impactos de uma política de cidadania deve atender também a que os países não têm iguais populações imigrantes residentes, nem semelhantes experiências de emigração (e com iguais destinos), pelo que há fatores externos alheios ao enquadramento da política de cidadania que influem também na evolução das concessões e na adesão dos indivíduos à aquisição da nacionalidade.

A esta análise internacional, na qual se posiciona o regime de cidadania português como muito favorável e contrastante dos demais países europeus, segue-se um capítulo centrado no caso português (capítulo 2). Neste capítulo, analisando a legislação nacional e os dados administrativos que dela resultam quanto às concessões de nacionalidade entre 1996 e 2016, explicita-se de forma comparada os efeitos do enquadramento legal da nacionalidade antes e depois de 2006. É explanado o que mudou, particularmente entre 1981 e 2006, no regime de cidadania português e os efeitos dessas mudanças nas oportunidades e

nos bloqueios gerados aos imigrantes para acederem à nacionalidade em Portugal (no subcapítulo 2.1.). Para melhor compreender o efeito da estrutura portuguesa, nomeadamente dos requisitos atendidos na Lei da Nacionalidade para as diferentes vias de acesso à nacionalidade, considerou-se alguma informação qualitativa acerca da prática da lei antes de depois de 2006, recorrendo nomeadamente aos Relatórios de Atividades do Provedor de Justiça entre 2001 e 2016 (no subcapítulo 2.3.). Consideram-se ainda as taxas de indeferimento dos requerentes de nacionalidade portuguesa como indicador indireto das dificuldades que podem estar inerentes aos procedimentos de obtenção de nacionalidade ao longo dos anos, destacando a evolução das taxas de indeferimento dos processos de naturalização entre 1996 e 2016 para atender como evoluíram e/ou constrangeram em termos relativos a naturalização de imigrantes com anos acumulados de residência em Portugal (no subcapítulo 2.2.). Neste capítulo são ainda atendidos alguns dos determinantes externos ao enquadramento legal português e que influem na evolução da obtenção da nacionalidade portuguesa das várias nacionalidades de imigrantes residentes (desenvolvido no subcapítulo 2.4.). Verifica-se que os padrões de obtenção da nacionalidade portuguesa das diferentes populações estrangeiras residentes e enquadradas pelo mesmo regime de cidadania desde 2006 (até essa data havia uma discriminação positiva no enquadramento legal para os nacionais de países da CPLP) não são uniformes, identificando-se que há comunidades onde a prevalência em adquirir a nacionalidade portuguesa é maior, e outras em que é menor. Notam-se, pois, tanto a interferência de afinidades históricas e culturais a favorecer a procura da nacionalidade portuguesa por alguns grupos; como a interferência de constrangimentos associados aos regimes de cidadania de origem (e.g. inibição da dupla nacionalidade) que desmobilizam a obtenção da nacionalidade portuguesa por determinados imigrantes.

A este capítulo, seguem-se dois capítulos analíticos dos dados administrativos disponíveis para o período entre 1996 e 2016 – um focado nas atribuições de nacionalidade portuguesa e outro focado nas aquisições de nacionalidade portuguesa -, contrastando estatisticamente os dez anos anteriores à reforma do regime de cidadania de 2006 (1996 a 2005) e dez anos posteriores (2007 a 2016). Nesses capítulos destacam-se, em particular, os impactos dos enquadramentos legais na obtenção da nacionalidade portuguesa por diferentes gerações de imigrantes residentes em Portugal: no capítulo 3, analisa-se mais aprofundadamente a evolução das atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, e no capítulo 4 considera-se, por um lado, as aquisições de nacionalidade por via da naturalização de imigrantes ao longo dos anos e pelos diversos canais de naturalização salvaguardados na lei (nomeadamente para segundas e terceiras gerações de imigrantes, e para o caso especial dos sefarditas), e, por outro lado, as aquisições de nacionalidade por declaração de vontade, destacando a evolução das aquisições de cidadania portuguesa por via do casamento.

Termina-se a publicação com um capítulo onde se sintetizam as principais conclusões e tendências estatísticas identificadas relativas aos resultados do enquadramento de 2006 e ao que de mais substantivo mudou face ao enquadramento anterior (capítulo 5).



1.

Acesso à nacionalidade: Portugal no contexto internacional

A cidadania (ou nacionalidade na terminologia jurídica) é um princípio organizacional da vida política que define membros e participantes, assumindo-se como o estatuto que cria a ligação legal entre um indivíduo e um Estado e estabelece direitos e obrigações para o indivíduo nesse Estado. Sem os indivíduos que pertencem a um Estado (em função da sua nacionalidade), o Estado não pode existir, tornando-se por isso a cidadania a instituição a partir da qual cada Estado se constitui e se reconstitui. Reconhecendo a importância significativa da cidadania e, inerentemente, do princípio de admissibilidade incondicional de residência no território do Estado, os Estados enquadram este estatuto e os direitos que lhe estão inerentes de forma privilegiada nos seus enquadramentos legais (Vink e Baubock, 2013: 622).

No mundo há inúmeras formas, modalidades e tipos de acesso à nacionalidade: pode ser obtida por nascimento ou depois do nascimento, ou ainda retrospectivamente ao local de nascimento do próprio ou de ascendentes; pode ser automática ou por pedido - depois de um conjunto de requisitos verificados, das condições estarem cumpridas, e as autoridades competentes tomarem uma decisão. Quando a concessão da nacionalidade não é automática, pode estar na responsabilidade discricionária das autoridades competentes, ou estar dependente que a pessoa reúna um conjunto de condições. Por sua vez, são salvaguardadas várias modalidades de acesso à nacionalidade: por descendência, por nascimento, por legitimação, por casamento, por adoção, por idade (chegar à maioridade), ou por estabelecer residência regular num determinado país. Os procedimentos podem ser chamados de 'aquisição' ou de 'atribuição' em função de se se trata de uma "nacionalidade derivada" ou "nacionalidade original", respetivamente. Em suma, são inúmeras as matrizes a considerar para enquadrar o acesso à nacionalidade, contudo nenhuma destas distinções tornam claras todas as condições que os indivíduos têm de cumprir para se tornarem elegíveis nos processos de aquisição ou de atribuição de uma nacionalidade, variando esses bastante de país para país (Waldrauch, 2006: 105).

As migrações internacionais são uma das principais causas da complexificação das regulamentações de cidadania (Vink e Bauböck, 2013: 623). Num mundo sem mobilidade, no qual o território e a população nele residente dariam uma correspondência direta a um Estado e a um território, a concessão de nacionalidade seria direta ao nascimento das pessoas no território, e não seriam necessários enquadramentos para a naturalização de cidadãos. A mobilidade humana causa, porém, desconexões entre os territórios e a população que a esses territórios pertence ou que neles reside.

Os enquadramentos legais de acesso à nacionalidade assumem, portanto, um importante impacto tanto na perspetiva da integração das populações imigrantes e da manutenção de ligações às populações emigrantes, como na perspetiva da atenuação de fenómenos de quebra populacional ou envelhecimento demográfico por interferirem diretamente no universo dos nacionais de cada país. Ao longo do tempo os países da OCDE que incentivaram o acesso à nacionalidade das suas populações imigrantes, verificaram o aumento da sua população nacional residente e, conseqüentemente, a diminuição da sua população estrangeira.

A **experiência migratória de cada país – na sua componente tanto da imigração como da emigração – infere, pois, nos diferentes enquadramentos legais** em função da expectativa e da definição que cada Estado assume para enquadrar quem são os seus nacionais. Em diferentes momentos da história de cada país, alguns Estados reagiram aos problemas de integração dos seus imigrantes residentes, promovendo a naturalização e a concessão da nacionalidade às segundas e terceiras gerações de imigrantes. Já outros Estados tornaram o acesso à nacionalidade mais difícil aos imigrantes e seus descendentes, promovendo mais as ligações aos seus emigrantes, permitindo que esses se naturalizassem no estrangeiro sem perderem a nacionalidade de origem (Bauböck *et al.*, 2006: 15). Outras políticas de cidadania têm assumido também objetivos de caráter misto, assumindo-se como inclusivas de ambos os universos de imigrantes residentes e de emigrantes (Vink e Bauböck, 2013: 640).

Resulta, pois, que **não há um modelo único à escala mundial (ou mesmo europeia¹) quanto à política de cidadania**, e é difícil definir grupos coerentes de países com regimes de acesso à nacionalidade semelhantes, atendendo à complexidade das regras, das regulações e dos procedimentos que definem o acesso à nacionalidade em cada Estado, e às suas respetivas mudanças e evolução ao longo do tempo.

É consensual, porém, reconhecer que a **lei da nacionalidade e as políticas de cidadania dos diferentes países são determinantes no acesso à nacionalidade dos imigrantes e residentes estrangeiros nos diferentes países**. Os enquadramentos legais criam as condições a partir das quais a nacionalidade pode ser obtida ou perdida, assumindo vários objetivos na construção e constituição da população de um Estado.

Neste âmbito inúmeros estudos internacionais têm desenvolvido índices e indicadores mensuráveis para comparar regimes de cidadania de diferentes países, os seus enquadramentos legais e os efeitos que assumem. Recorre-se neste trabalho a três estudos internacionais fundamentais que integram nas comparações promovidas o caso português e desenvolvem análises longitudinais das políticas de cidadania. O primeiro, o *Migrant Integration Policy Index – Índice global de avaliação das políticas de integração de imigrantes*, MIPEX² (Huddleston, 2015), cobre um conjunto de legislação relevante para a integração de imigrantes, entre as quais os enquadramentos de cidadania, sendo relevante comparar as últimas três edições deste índice (2007, 2011 e 2015). O segundo, o projeto NATAC (*Aquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantitative Developments*), integrou a recolha de dados e sistematização de informação dos enquadramentos legais de acesso à nacionalidade de quinze Estados-membros para o período de 1985 a 2004 (Bauböck *et al.*, 2006). Mais recentemente, o Observatório da Democracia da União Europeia sobre Nacionalidade (EUDO CITIZENSHIP) tem vindo a sistematizar também de forma regular informação de 42 países do continente europeu quanto à forma como regulam o acesso e a perda de cidadania. Com abordagens ligeiramente distintas e objetivos de investigação específicos é relevante atender a que Portugal tem surgido destacado nestas comparações internacionais como um caso favorável de promoção do acesso à nacionalidade e de políticas de cidadania. **Desde 2006 que Portugal tem recebido atenção e reconhecimento internacional por ter passado a constar entre os países com melhor enquadramento legal para a aquisição da nacionalidade.**

¹ Sem prejuízo de o Conselho da Europa ter estabelecido em 1997 a *Convenção Europeia da Nacionalidade* (Estrasburgo, 6.11.1997, European Treaty Series n. 166), que veio nomeadamente balizar alguns princípios e condições de base para o acesso e perda da nacionalidade, continua a manter-se bastante flexibilidade para os Estados definirem a sua política de cidadania em função dos seus interesses e consequências desejadas para quem consideram poder ser os seus cidadãos.

² Nesta monitorização internacional dos países com melhores políticas de integração de imigrantes, Portugal tem obtido uma progressão muito positiva no *ranking* internacional. Em 2005 (primeira edição do MIPEX), entre 15 países analisados, Portugal ficou em quarto lugar; passando a partir de 2007 a ocupar o segundo lugar, aproximando-se cada vez mais do país que ocupa o primeiro lugar (a Suécia) – em 2015 separados apenas por 3 pontos no score global do índice. Os resultados do país são particularmente surpreendentes por terem, gradualmente, vindo a aumentar os países comparados – 28 países em 2007, 31 países em 2011 e 38 países em 2015 -, o que reforça ainda mais a progressão positiva do país no *ranking*.

Conforme apurado no último relatório do MIPEX (Huddleston *et al.*, 2015: 61), na atualidade entre os países com políticas de cidadania mais inclusivas e que tendem a favorecer o acesso à nacionalidade de imigrantes homens e mulheres, estão Portugal, Suécia e Irlanda, e alguns países do Norte da Europa. Em contraponto, na última apreciação desse ranking internacional, destacam-se como os países mais restritivos a Áustria e a Suíça.

A partir de 2007 Portugal passou a ocupar o primeiro lugar no ranking MIPEX dos países com melhores políticas de acesso à nacionalidade e entre os países mais favoráveis na concessão de oportunidades aos imigrantes para se tornarem cidadãos plenos da sociedade de acolhimento, reforçando a sua posição em 2011 e 2015 com um crescente distanciamento dos restantes países analisados³ (31 países em 2011 e 38 países em 2015). Como é realçado no relatório mais recente deste índice (Huddleston *et al.*, 2015), os resultados e as opções de Portugal não refletem uma tendência generalizada do contexto europeu, havendo países onde não obstante ser reconhecido que as políticas de cidadania são uma importante dimensão das políticas de integração de imigrantes, são criados subterfúgios – associados nomeadamente à discricionariedade, aos custos dos processos de concessão da nacionalidade, ou às condições de acesso criadas (e.g. requisitos associados ao nível de língua e de integração, rendimentos ou situação no mercado de trabalho), demora dos processos – para desencorajar os pedidos de nacionalidade dos imigrantes e, assim, gerando um efeito negativo na plena integração dos seus imigrantes residentes.

Noutro estudo, onde foi desenvolvida uma tipologia de regimes de cidadania (Vink e Bauböck, 2013), Portugal também surgiu como um caso isolado e excecional (juntamente com a Irlanda), face aos demais países europeus estudados (36 países ao todo), sendo identificado num quadrante a que os autores chamaram de “expansive” para retratar os países com princípios legais das políticas de cidadania mais inclusivos e expansivos.

No âmbito do *Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners*, promovido pela Comissão Europeia em 2010, Portugal surge ainda destacado, por comparação aos demais Estados-membros, por não requerer aos cidadãos que se pretendam naturalizar a renúncia da sua nacionalidade de origem, permitindo a dupla nacionalidade aos “novos cidadãos” portugueses. A dupla cidadania, embora apenas implícita na Lei n.º 37/81 no artigo 27º sobre o conflito entre as nacionalidades portuguesas e estrangeiras, onde se declara que “se alguém tiver uma ou mais nacionalidades e uma delas for portuguesa só esta releva face à lei portuguesa” (aceitação implícita de dupla nacionalidade), é tornada explícita no artigo 8º na versão de 2006 da Lei da nacionalidade (Lei n.º 2/2006) onde se clarifica que apenas perde a nacionalidade portuguesa quem o assim explicitamente o declarar.⁴ Deve atender-se ainda a que desde 1976 que a perda voluntária de nacionalidade portuguesa implica sempre a existência concomitante de outra cidadania, evitando o indivíduo ficar apátrida, reconhecendo-se implicitamente desde essa altura a possibilidade de dupla cidadania (Carvalhais e Oliveira, 2015: 46).

Como é realçado em vários estudos internacionais (Huddleston *et al.*, 2015: 62; OCDE, 2011; Bauböck *et al.*, 2006), **a aceitação da dupla nacionalidade** é uma das mais importantes dimensões das políticas de cidadania por afetar diretamente (e positivamente) as taxas de naturalização. A aceitação da dupla ou múltipla nacionalidade tem-se assumido como uma tendência na maioria dos Estados (nomeadamente os europeus, entre os quais Portugal), embora alguns países continuem na atualidade a requerer a renúncia da nacionalidade de origem na aquisição de uma nova nacionalidade (Bauböck *et al.*, 2006: 24), afetando assim tanto as suas populações imigrantes residentes como a sua população emigrante.

³ Em 2015 Portugal tem uma distância de 13 pontos do score obtido pelo país que ocupa o segundo lugar, a Suécia.

⁴ “Perdem a nacionalidade portuguesa os que, sendo nacionais de outro Estado, declarem que não querem ser portugueses”. (artigo 8º da Lei da Nacionalidade).

Noutra vertente, verifica-se também que alguns Estados têm evoluído para assumir nas suas regulamentações da nacionalidade uma dimensão humanista, na qual **o direito da cidadania é assumido como um direito humano fundamental**. Embora seja explicitado no artigo 15.º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* que todas as pessoas têm direito a uma nacionalidade, esta provisão não indica de que forma cada pessoa tem acesso ou adquire uma nacionalidade, intersectando-se por isso a soberania dos Estados com a liberdade de escolha dos indivíduos em determinarem a sua nacionalidade, no contexto de uma dada política de cidadania e respetivo enquadramento legal (Hailbronner, 2006: 37).

Resulta que, nesta tendência mais humanista, os Estados atendem não apenas à ligação dos indivíduos ao Estado, mas também aos interesses individuais dos cidadãos e à sua ligação ao enquadramento legal internacional. No caso dos países europeus, os Estados-membros acabam por assumir também os direitos e os enquadramentos supranacionais de cada Estado-membro, uma vez que o acesso à nacionalidade de um Estado-membro confere também direitos para os restantes Estados-membros⁵ (Bauböck *et al.*, 2006: 15). A proteção de indivíduos apátridas tem sido, neste âmbito, uma das vertentes do direito humano fundamental da cidadania (salvaguardada, nomeadamente, na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e na Convenção sobre a Redução dos casos de Apátridias de 1961). A regulamentação portuguesa também tem sido destacada no contexto internacional nesta vertente por determinar, designadamente, que todos os indivíduos nascidos em território nacional sem possuírem qualquer outra nacionalidade são reconhecidos como portugueses de origem, tendo esta disposição implicitamente a ideia de cidadania como um direito humano fundamental. Salva também a rejeição de toda a forma de instrumentalização da cidadania no exercício do poder do Estado sobre o indivíduo, conforme enquadrado na Constituição Portuguesa (conjugando o artigo 26º 1. com o artigo 30º 4.) e realçado por Piçarra e Gil (2012): *a perda de cidadania deixa de poder ser utilizada pelo Estado como um meio de punir uma pessoa por não possuir uma ligação com a comunidade portuguesa ou por não ter sido leal ao Estado* (cit. in Carvalhais e Oliveira, 2015: 46).

Tem sido também discutido que a concessão da nacionalidade como um direito humano induz a inúmeros desafios quanto à aquisição da nacionalidade pelas segundas ou terceiras gerações de migrantes, particularmente quando o caráter discricionário dos Estados em decidir pela aquisição da nacionalidade compromete os direitos humanos desses imigrantes residentes há gerações nas sociedades de acolhimento (Hailbronner, 2006: 38). Neste âmbito a *Convenção Europeia da Nacionalidade* (ECN de 1997) no ponto 3 do seu artigo 6.º veio salvaguardar que os imigrantes estrangeiros habitualmente residentes nas sociedades europeias devem ter o direito salvaguardado na lei de se naturalizar, devendo os Estados não exigir mais de dez anos de residência para os processos de naturalização. A maioria dos países europeus tem, neste âmbito, exigido entre três e dez anos de residência para a naturalização, condicionando, no entanto, a naturalização à combinação com outros critérios (e.g., registo criminal, língua, condições de vida e rendimentos, provas de integração na sociedade) que podem induzir a novas discussões quanto à salvaguarda dos direitos humanos dos imigrantes (Hailbronner, 2006: 38). Por outro lado, esta Convenção veio proibir a discriminação e a diferenciação na Europa dos cidadãos por nascimento dos cidadãos por naturalização, incentivando os signatários a aceitarem a dupla cidadania (Bauböck *et al.*, 2013: 37).

O enquadramento europeu salvaguarda ainda a obrigação dos Estados-membros em promoverem a integração dos nacionais de países terceiros à União Europeia residentes, sendo recorrentemente enfatizado o acesso à nacionalidade como um importante passo no processo de integração. Nas conclusões da presidência de Tampere de 1999 os ministros responsáveis pela integração dos imigrantes na Europa enfatizaram mesmo como a política de naturalização deveria fazer parte das suas estratégias de integração, assumindo-se importante o enquadramento de direitos e deveres dos residentes (Bauböck *et al.*, 2013: 38). Em 2010 a União Europeia assumia também a importância da aquisição da nacionalidade como um dos

⁵ De acordo com o Tratado da Comissão Europeia, qualquer pessoa com uma nacionalidade de um Estado-membro é um cidadão da União e, como tal, com o direito de se mover e residir livremente noutro Estado-membro, sem prejuízo da harmonização das políticas de cidadania dos Estados-membros sair da competência da União Europeia.

indicadores de integração de imigrantes (Oliveira e Gomes, 2014: 18). Neste âmbito, o Comissário para a Justiça e a Administração Interna, António Vitorino, numa comunicação de 2003 acerca de imigração e integração, enfatizava que:

On the premise that it is desirable that immigrants become citizens, it is reasonable to relate access to citizenship to the length of time they have been living in the country concerned and to apply different principles for 1st and 2nd/3rd generation immigrants. For the latter, citizenship laws should provide automatic or semi-automatic access whereas it is reasonable to require the first generation to make a formal application for citizenship. Naturalisation should be rapid, secure and non-discretionary. States may require a period of residence, knowledge of the language and take into account any criminal record. In any case, criteria for naturalisation should be clear, precise and objective. Administrative discretion should be delimited and subject to judicial control. (Comissário António Vitorino, cit in Bauböck et al., 2013: 38).

A reforma da lei da nacionalidade de Portugal de 2006 foi considerada por inúmeros académicos como a mais generosa e liberal quanto à forma multifacetada que assumiu para cumprir o objetivo de **umentar o número de vias a partir das quais se torna possível a aquisição da nacionalidade** (Huddleston et al., 2015). Este enquadramento cativou e aprofundou, em particular, os canais de naturalização para as segundas e terceiras gerações de imigrantes residentes no país, limitando a discricionariedade das autoridades e tornando o processo mais transparente (Carvalhais, 2010: 14; Piçarra e Gil, 2012: 11).

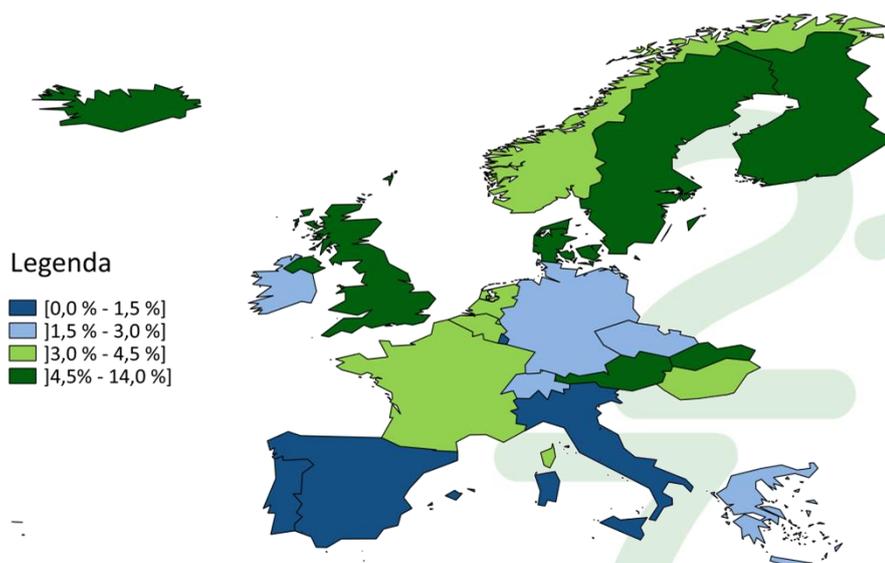
Entre os países da OCDE (2016: 403-404), **o caso português é também bastante interessante de analisar por apresentar dos melhores resultados na aquisição da nacionalidade por total de residentes estrangeiros** (em terceiro lugar entre os países da OCDE em 2014, apenas ultrapassado pela Suécia e a Hungria⁶, conforme mapa 1.2).

Portugal apresentou, ainda, uma evolução surpreendente. Se se compararem dados sistematizados pela OCDE (2016: 403-404) quanto à percentagem de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros em 2004 (mapa 1.1) e em 2014 (mapa 1.2), rapidamente se conclui que em dez anos Portugal passou da cauda dos países com menor importância relativa de “novos cidadãos” por total de estrangeiros residentes – grupo de países essencialmente dominado pela Europa do Sul (em 2004 apenas 0,3% do total de estrangeiros residentes no país se tornaram “novos portugueses”, assumindo-se Portugal como o país da OCDE com mais baixa percentagem) –, para o extremo oposto no topo dos países com maior percentagem de aquisições de nacionalidade por total de estrangeiros residentes (5,3% em 2014, apenas ultrapassado nesse ano pela Suécia com mais 1 ponto percentual e a Hungria com mais 0,9 pontos percentuais).

É ainda relevante notar que se Portugal teve esta evolução muito positiva na promoção da aquisição da nacionalidade na sua população imigrante de 2004 para 2014 (percurso acompanhado até certo ponto pelos restantes países do Sul da Europa e outros países europeus, ainda que não de forma tão exponencial), o caminho inverso foi seguido pelos principais países do Centro Norte da Europa para os quais a percentagem de aquisições de nacionalidade por total de estrangeiros residentes diminuiu gradualmente nos dez anos analisados (e.g., Áustria de 5,5% no início do século passa para 0,7% em 2014; Dinamarca passa de 5,5% para 1,2%; Bélgica de 4% passa para 1,5%; França passa de 4,2% para 2,5%).

⁶ O último relatório do MIPEX (Huddleston et al., 2015: 61) alerta que no caso da Hungria este resultado não reflete a integração de imigrantes, uma vez que a grande maioria dos estrangeiros que foram naturalizados húngaros não eram imigrantes, mas coétnicos de origem a beneficiar de enquadramentos especiais.

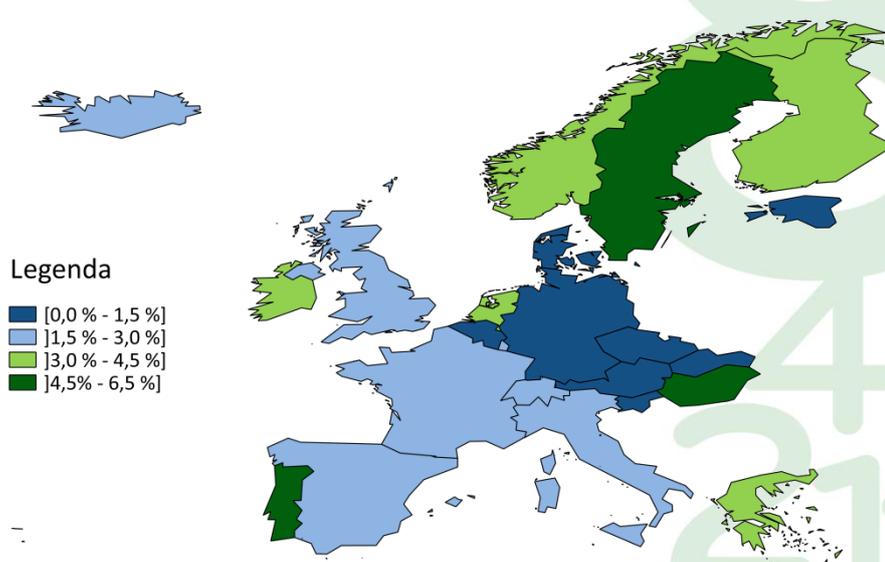
Mapa 1.1. Percentagem de aquisições de nacionalidade no total da população estrangeira residente nos países europeus da OCDE, em 2004



Fonte: *International Migration Outlook*, OCDE: 2016, pp. 403-404 (sistematização e tratamento gráfico dos autores).

Nota: Na indisponibilidade de dados para 2004 para alguns países sistematizados no mapa, optou-se por anos de referência em anos próximos: França projeta-se o ano de referência de 2006 e Grécia e Irlanda o ano de 2007.

Mapa 1.2. Percentagem de aquisições de nacionalidade no total da população estrangeira residente nos países europeus da OCDE, em 2014

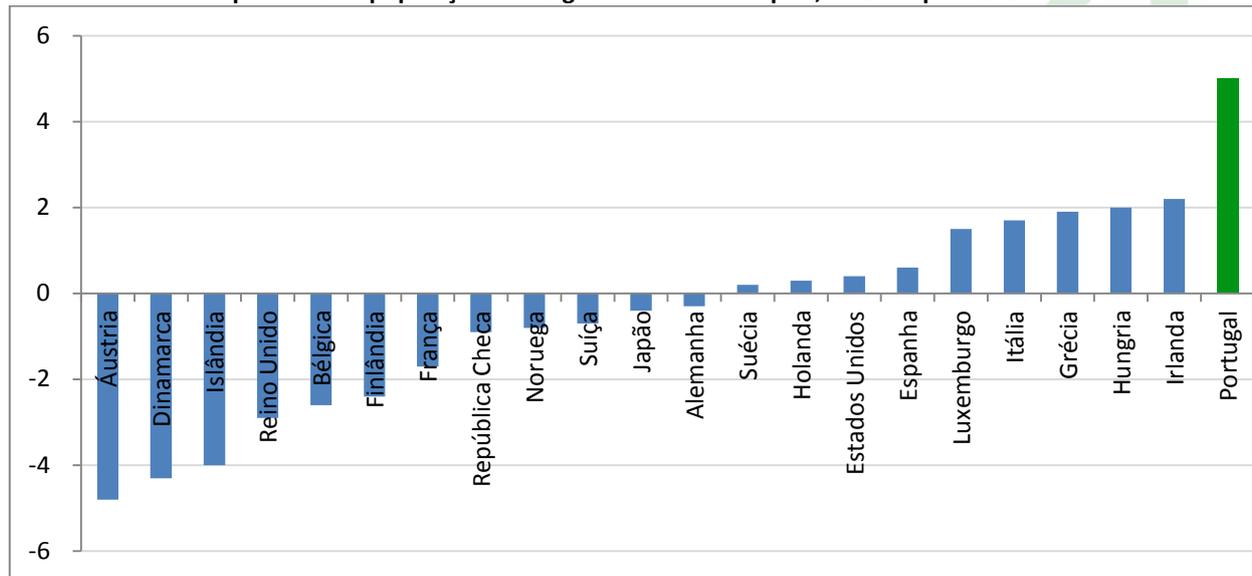


Fonte: *International Migration Outlook*, OCDE: 2016, pp. 403-404 (sistematização e tratamento gráfico dos autores).

Nota: Na indisponibilidade de dados para 2014 para a Grécia considera-se o seu valor de referência em 2013.

Resulta, pois, que **no conjunto dos países da OCDE analisados (OCDE, 2016: 403-404) para o período entre 2004 e 2014, Portugal foi o país que mais aumentou a distância (em pontos percentuais) entre o valor que tinha no início da década analisada e no fim (+5 pontos percentuais, passando de 0,3% para 5,3% a percentagem de aquisições de nacionalidade portuguesa por total de população estrangeira residente) – gráfico 1.1. No extremo oposto encontramos países como a Áustria (-5 pontos percentuais), Dinamarca (-4 pp), Islândia (-4 pp) e Reino Unido (-3 pp), que de 2004 para 2014 diminuíram a importância relativa das aquisições de nacionalidade pelo total da sua população estrangeira residente.**

Gráfico 1.1. Diferença (em pontos percentuais) na percentagem de aquisições de nacionalidade por total da população estrangeira residente no país, de 2004 para 2014



Fonte: *International Migration Outlook*, OCDE: 2016, pp. 403-404 (cálculos dos autores).

Em 2014 há o registo de 889,1 mil aquisições⁷ de nacionalidade de um Estado-membro da União Europeia (UE), correspondendo a menos 140 mil aquisições que o verificado em 2013, voltando a descer em 2015 para cerca de 840 mil. Atendendo que a imigração tem aumentado globalmente na União Europeia (3,8 milhões de estrangeiros residentes em 2014, dos quais se estimava que 1,6 milhões eram de origem de países terceiros à União Europeia, e 34,3 milhões pessoas nascidas fora da UE28), seria de esperar também um aumento gradual das aquisições de nacionalidade. Assim, esta tendência de decréscimo das aquisições de nacionalidade reflete uma diminuição efetiva da proporção dos que adquirem a nacionalidade nos países de acolhimento, traduzindo inevitavelmente a influência de obstáculos definidos nos enquadramentos legais de acesso à cidadania dos diferentes países europeus (Huddleston, 2013: 2).

Desde 2010 mais de 5 milhões de pessoas adquiriram a nacionalidade de um Estado-membro. Quando se olha para os dados absolutos disseminados pelo EUROSTAT acerca do número de pessoas que adquiriram a nacionalidade de um Estado-membro da União Europeia (UE28), entre 2004 e 2014, destacam-se essencialmente oito países: a França, o Reino Unido, a Alemanha, a Espanha e a Itália. Desde 2013, curiosamente, a Espanha assume a liderança deste grupo de países, antes assumida pela França e o Reino Unido: em 2014 foi na Espanha que o maior número de aquisições de nacionalidade se registou (23% do total de aquisições de nacionalidade verificadas na UE28, próximo de 206 mil novas aquisições de nacionalidade⁸), seguida da Itália (129,9 mil, equivalendo a 14,6% do total UE28), do Reino Unido (125,6

⁷ Os dados do EUROSTAT apenas reportam aquisições de nacionalidade, não contabilizando as atribuições de nacionalidade.

⁸ A este resultado não são alheias algumas das exceções e salvaguardas definidas no enquadramento legal espanhol para os países com os quais Espanha tem afinidade cultural (destaque para os países da América Latina, os quais mais representados entre a sua população imigrante). É possível adquirir a nacionalidade espanhola por nascimento, opção ou naturalização. Esta última via contempla tanto a possibilidade de emissão de certificado de naturalização por decreto real, como a possibilidade de naturalização por residência. Segundo o n.º 1 do art.º 22 do Código Civil espanhol, o requisito mínimo de tempo de residência são 10 anos. Contudo, há exceções: o mínimo baixa para cinco anos no caso dos refugiados, para dois no caso dos cidadãos de países latino-americanos, Andorra, Filipinas, Guiné-Equatorial e Portugal, bem como para judeus sefarditas, e para um ano (n.º 2 do mesmo art.º) nos casos: dos nascidos em território espanhol; dos que não exerceram em tempo o seu direito de opção; dos que foram legalmente tutelados por um cidadão espanhol; dos que permanecem casados com um cidadão espanhol há um ano; dos viúvos de um cidadão espanhol; dos que nasceram fora de Espanha mas tinham ascendentes, até aos avós, inclusive, espanhóis por nascimento. Por outro lado, a perda (art.º 24.º) da nacionalidade espanhola é automática para aqueles que, residindo

mil, 14,1% do total), da Alemanha (110,6 mil, 12,4% do total) e da França (105,6 mil, 11,9% do total). Em 2015 verifica-se uma ligeira alteração na hierarquia destes países, passando a Itália a assumir a liderança entre os Estados-membros com mais concessões de nacionalidade (178 mil, 21,2% do total), seguida do Reino Unido (118 mil, 14%), da Espanha (114,4 mil, 13,6%), da França (113,6 mil, 13,5%) e da Alemanha (110 mil, 13,1%). Portugal, ainda que com uma subida surpreendente desde 2008 nas concessões de nacionalidade, mantém-se aquém destes países, representando apenas 2,4% do total de aquisições de nacionalidade da União Europeia.

Ainda segundo dados do EUROSTAT, a maioria dos cidadãos (88,3%) que adquiriu a nacionalidade em 2014 era de um país terceiro à União Europeia e residente num Estado-membro (784,8 mil cidadãos de países terceiros). A importância relativa dos nacionais de países terceiros a adquirir a nacionalidade na União Europeia reforça-se ainda ligeiramente em 2015 (87%).⁹ Mantendo a tendência de anos anteriores, em 2014, o maior grupo de novos cidadãos dos Estados-membros da UE era de origem marroquina (92,7 mil, correspondendo a 11,8% do total de aquisições de nacionalidade por nacionais de países terceiros) – adquirindo essencialmente a nacionalidade espanhola (38%), italiana (31%) e francesa (20%) -, seguidos dos cidadãos da Albânia (41 mil), da Turquia (37,5 mil), da Índia (35,3 mil) e do Equador (34,8 mil). No contexto europeu a nacionalidade portuguesa destaca-se em primeiro lugar nas aquisições de nacionalidade de cidadãos de origem do Brasil (14,2 mil brasileiros adquiriram a nacionalidade em 2015 na UE, sendo que 44,9% adquiriram a nacionalidade portuguesa), e em segundo lugar no caso dos cidadãos da Ucrânia (19,2 mil adquiriram a nacionalidade da UE, sendo que 25,6% adquiriram a nacionalidade alemã e 15,1% a nacionalidade portuguesa).

Atendendo não a números absolutos, mas ao rácio das aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros¹⁰, outros países surgem destacados nos dados do EUROSTAT. Conforme os dados da OCDE já mostravam (apresentados do mapa 1.2.), os Estados-membros com maiores taxas de naturalização em 2014 foram a Suécia (6,3 aquisições de nacionalidade por cada 100 residentes estrangeiros), Hungria (6,2 aquisições por 100 residentes estrangeiros) e Portugal (5,3 aquisições por 100 residentes estrangeiros), refletindo uma taxa bastante acima da observada para a média dos países da UE28 (a não chegar sequer às 3 aquisições por 100 residentes). Em 2015, a importância relativa das naturalizações portuguesas sobe na hierarquia dos países europeus, passando Portugal a assumir o segundo lugar nos países com maiores taxas de naturalização (5,2%), logo depois da Suécia (6,7%), e bastante afastado da média dos países europeus (2,4%).

Importa atender assim que fatores explicam estas diferenças de resultados na concessão da nacionalidade em diferentes países. Desde logo inúmeros autores têm realçado (Bauböck *et al.*, 2006) a relevância de se atender aos impactos da política de cidadania e aos enquadramentos legais que estabelecem as condições de acesso e perda de uma nacionalidade. A diversidade de políticas de cidadania é múltipla como se mostrou, devendo porém perceber-se alguns dos obstáculos ou oportunidades que podem estar subjacentes nos enquadramentos dos países e, assim, na evolução das concessões de nacionalidade. Mas a dimensão da estrutura de oportunidades definida pelo enquadramento legal de cidadania dos Estados não é suficiente. Se assim fosse todas as nacionalidades residentes num mesmo Estado (e, portanto, enquadradas pelo mesmo regime de cidadania) teriam iguais propensões para adquirirem a cidadania do

no estrangeiro, adquiram uma nacionalidade diferente. Contudo, os interessados podem evitar a perda da nacionalidade espanhola se declararem ao funcionário encarregue do registo civil a sua vontade de a manter. Acresce ainda que a aquisição da nacionalidade de países latino-americanos, Andorra, Filipinas, Guiné-Equatorial ou Portugal, por parte de cidadãos espanhóis por nascimento, é excetuada de produzir os efeitos previstos neste artigo.

⁹ Como se detalhará adiante, inúmeros autores têm explicado a baixa propensão dos cidadãos europeus em adquirir a nacionalidade noutro Estado-membro onde residam por comparação aos nacionais de países terceiros residentes na União Europeia, associando a menor motivação do primeiro grupo por já terem salvaguardados direitos associados a uma cidadania europeia que o segundo grupo não dispõe (Dronkers e Vink, 2012: 395).

¹⁰ Remete-se para o indicador de uso corrente denominado de “taxa de naturalização”.

país de acolhimento. Contudo, como se verifica de imediato nos dados disponíveis (da OCDE ou do EUROSTAT), há imigrantes com maior tendência para adquirir a nacionalidade do país onde residem do que outros. Neste âmbito, como também concluem outros autores (Dronkers e Vink, 2012: 391; Vink *et al.*, 2013: 15), é fundamental atender não apenas ao regime de cidadania do país de acolhimento, mas também à política de nacionalidade dos países de origem dos cidadãos e às características de quem procura obter a nacionalidade de um Estado para, assim, se compreender a maior ou menor motivação e propensão de determinadas populações migrantes para adquirirem a nacionalidade dos países de acolhimento:

(...) not only does it matter where an immigrant is from, in terms of the propensity to naturalize, but it also matters significantly where an immigrant goes, in terms of the institutional context of the citizenship policy in the destination country. (...) Hence, for the question of how much it matters where one goes, it matters significantly where one is from. (Vink *et al.*, 2013: 15).

Neste âmbito desenvolvem-se de seguida dois subpontos deste capítulo que procuram atender exatamente a estas duas leituras explicativas e complementares da evolução das concessões de nacionalidade dos diferentes países: por um lado, reflete-se sobre a estrutura de oportunidades da sociedade de acolhimento – reconhecendo-se os bloqueios e as oportunidades das políticas de cidadania de cada país –; e, por outro lado, considera-se a dimensão individual ou motivacional para a aquisição da nacionalidade por indivíduos residentes num dado Estado. Ambas as leituras centram-se no contexto europeu, no qual Portugal se integra.

1.1. Obstáculos e oportunidades das políticas de cidadania: comparação europeia

Nesta primeira dimensão explicativa dos determinantes das concessões de nacionalidade destaca-se essencialmente a premissa de que as leis e os regimes de cidadania influem e são relevantes. O grau de restritividade das políticas de cidadania e dos contextos legais assume-se como um obstáculo fundamental na evolução das concessões de nacionalidade de um país, obstáculo esse, segundo alguns autores, considerado como maior que o induzido por fatores individuais ou contextuais (Huddleston *et al.*, 2015: 62). Em contrapartida, em países onde a concessão de nacionalidade é relativamente acessível observa-se um aumento da probabilidade dos imigrantes (especialmente com entre 5 e 20 anos de residência no país de acolhimento) adquirirem a nacionalidade (Dronkers e Vink, 2012: 407).

Globalmente a literatura tem realçado que se observam importantes diferenças nas opções de políticas de cidadania em função das características e história do próprio país. Tipicamente o contexto norte-americano (Estados Unidos da América e Canadá), povoado desde sempre por gerações de imigrantes, tem privilegiado o princípio do *ius soli*, no qual o nascimento no território dá acesso automático à nacionalidade pela segunda geração e assume-se a naturalização como um patamar importante do processo de integração dos imigrantes. Por sua vez no contexto europeu – bastante mais complexo pela variedade de características dos países, respetiva antiguidade de cada Estado nação, e diversidade de experiências migratórias e passados coloniais – a aquisição de nacionalidade foi durante muito tempo marcada pela transmissão por descendência (*ius sanguinis*) de uma geração para outra, e por isso tendeu a ser um contexto menos acessível para os imigrantes adquirirem a nacionalidade (Dronkers e Vink, 2012: 392-393).

Num estudo centrado nos indicadores de direitos de cidadania para imigrantes (ICRI – *Indicators of Citizenship Rights for Immigrants*), Koopmans e Michalowski (2017: 42) comparam 44 países de diferentes continentes para tentar estabelecer correlações entre os direitos concedidos aos imigrantes, nomeadamente associados à concessão da nacionalidade, e as características dos países, discutindo as causas da diversidade de políticas (nomeadamente de cidadania) no mundo. Os autores concluem que as nações mais antigas, com experiências coloniais e migratórias no mundo (entre as quais está Portugal) tendem a ser mais facilitadoras da concessão de direitos aos imigrantes, demonstrando que as experiências

históricas com outras culturas influem na forma como os países percebem a extensão da concessão de direitos. Nas palavras dos autores, tentando explicar nomeadamente a grande diversidade de abordagens e políticas no contexto europeu:

Former colonial powers have a heritage of centuries of interaction with races, cultures, and religions in other parts of the world, which European countries that were not or only marginally involved in colonialism lack. Settler countries have developed as nations of immigrants, and the immigration experience is part of their national identities. (...) these experiences have positive impacts on immigrant rights even though colonialism and settlement occurred under conditions of sharp inequality and conflict between colonizers and colonized and between settlers and natives. (...) But still, at least in the long run, their accumulated experience with cultural difference and immigration has made them more open toward immigrants and their cultural difference than countries without a colonial experience. (Koopmans e Michalowski, 2017: 65).

Contudo um país não desenvolve o seu regime de cidadania em exclusividade apenas num princípio (*ius soli* ou *ius sanguinis*), mas é na combinação de ambos (ou de outros princípios) que os países fazem variar bastante os seus enquadramentos de acesso e concessão de nacionalidade. Neste âmbito, resulta que as políticas de cidadania dos países não contêm apenas oportunidades ou obstáculos, mas também um pouco dos dois.

A criação de indicadores e índices de políticas de cidadania tem permitido a inúmeros investigadores medir e comparar políticas de diferentes países e os seus impactos na aquisição de nacionalidade pelos imigrantes (Huddleston, 2013: 1). Vários estudos internacionais têm procurado extrair os determinantes e os impactos das opções políticas subjacentes aos enquadramentos legais para o acesso à nacionalidade, comparando diferentes países. O projeto NATAC (*Aquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantitative Developments*) integrou a recolha de dados e sistematização de informação dos enquadramentos legais de acesso à nacionalidade de quinze Estados-membros, entre os quais Portugal, para o período de 1985 a 2004 (Bauböck *et al.*, 2006).

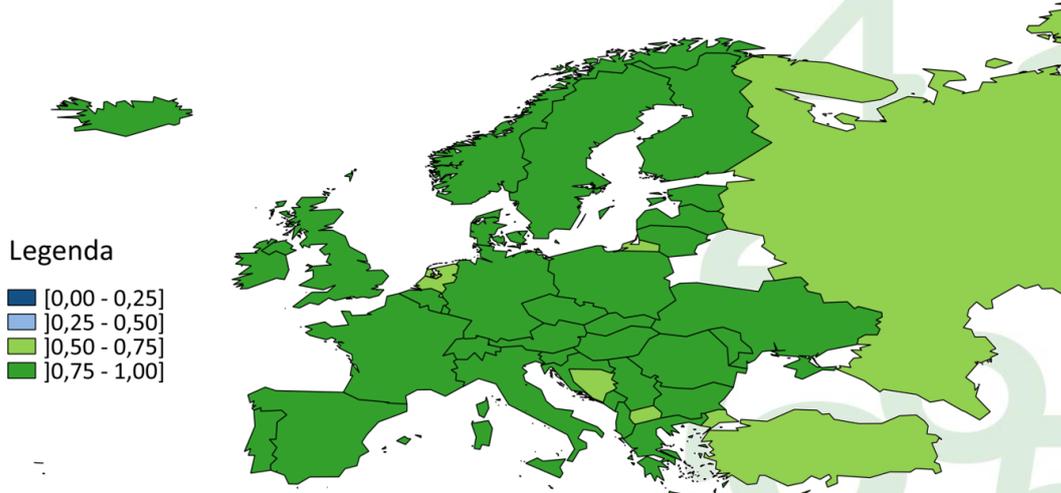
Mais recentemente, o Observatório da Democracia da União Europeia sobre Nacionalidade (EUDO CITIZENSHIP) tem vindo a sistematizar de forma regular informação de 42 Estados do continente europeu (integrando informação também para alguns microestados como o Mónaco ou Andorra) quanto à forma como regulam o acesso e a perda de cidadania. Uma das virtudes desta base de dados é que atende tanto ao acesso e perda de nacionalidade por estrangeiros residentes, como por pessoas que residem fora do território do Estado, contemplando assim os efeitos dos diferentes enquadramentos legais tanto para os imigrantes, como para os emigrantes (Vink e Bauböck, 2013: 623).

Para tornar mais evidentes estes contrastes entre países quanto às suas políticas de nacionalidade e de que forma os enquadramentos legais induzem a oportunidades ou bloqueios para a aquisição de nacionalidade, recorreu-se aos indicadores de leis da nacionalidade (CITLAW), produzidos pelo EUDO CITIZENSHIP. Com estes indicadores é sistematizada informação relativa aos graus de inclusão e de escolha individual dos imigrantes em função dessas leis, permitindo comparações entre diferentes países e em momentos distintos (Tjaden, 2010). O procedimento adotado para converter a informação qualitativa em 45 indicadores quantitativos passou pela atribuição de valores próximos de 1 a todas as disposições que resultem numa prática mais inclusiva ou liberal e, por contraste, de valores nulos ou residuais (próximos a 0) a todas as disposições de sentido contrário (Jeffers, Honohan e Bauböck, 2012). Assim, nestes indicadores resulta, pois, que a valoração 1 indica que as regras legais e os procedimentos inerentes são relativamente inclusivos ou permitem mais escolhas para aceder à nacionalidade; enquanto a valoração 0 ou próxima desse valor indica mais exclusão e falta de liberdade de escolha dos indivíduos poderem obter a nacionalidade do país.

Recusando-se a simplificar abusivamente uma realidade complexa, este sistema não produz um índice compósito final, unidimensional, mas sim – após uma etapa intermédia de agregação – seis indicadores gerais que sistematizam informação em áreas-chave, sendo cada uma destas concebida como uma dimensão autónoma. São elas: o *ius sanguinis*, o *ius soli*, a naturalização comum (com base na residência), a naturalização com fundamentos específicos, a renúncia voluntária e a revogação/caducidade. Centra-se a análise comparada de Portugal com os restantes países europeus nos quatro primeiros indicadores por serem os mais relevantes para explicitar como Portugal mais se aproxima ou mais se distingue positivamente (de com uma evolução surpreendente) no continente europeu face às características do seu regime de cidadania vigente. Nos mapas seguintes, a azul mais escuro estão representados os países que assumem maior exclusão ou induzem a menor liberdade de escolhas dos indivíduos para obterem nacionalidade na respetiva modalidade de acesso (naturalização comum e naturalização por afinidade cultural) ou no princípio enquadrador (*ius sanguinis* e *ius soli*) – valores nos índices entre 0 e 0,25 –, e a verde mais escuro são representados os países que promovem mais inclusão e liberdade no acesso à nacionalidade pelos indivíduos – valores no índice entre 0,75 e 1.

No que toca ao *ius sanguinis* (mapa 1.3.), o indicador assume a política de atribuição da nacionalidade predominante na Europa e que articula o direito à nacionalidade na dependência da nacionalidade dos ascendentes (descendência de um familiar que é cidadão). Como mostra o mapa 1.3. este é um princípio privilegiado nos regimes de cidadania do continente europeu, mostrando-se a generalidade dos países europeus bastante inclusivos quanto à concessão de nacionalidade com a premissa de descendência direta de outros nacionais. No que toca a este indicador, embora a amplitude da escala seja de zero a um, na prática os valores variam entre 0,47 e 1,00, situando-se a média da UE-28 em 0,92 (e do conjunto dos 42 países analisados em 0,91). A distribuição dos 42 países neste indicador é liderada essencialmente por países da Europa de Leste que assumem o valor máximo (1) do indicador (e.g., Albânia, Bulgária, Eslováquia, Estónia, Lituânia, Moldávia, Polónia, Roménia e Ucrânia), embora outros países da Europa do Norte, do Centro e do Sul assumam também o mesmo valor máximo (e.g. Dinamarca, Suécia, Noruega, França e Espanha), indicando a atribuição incondicional da nacionalidade em casos de nascimento no país ou no estrangeiro de descendentes de nacionais - *ex patre* e *ex matre* (Bauböck et al., 2013: 8). A este grupo de países com valor máximo, seguem-se a Bélgica e a Irlanda (ambos com 0,97) e Portugal (0.94), *ex aequo* com vários outros países, ainda com valores acima da média europeia.

Mapa 1.3. Valores (de 0 a 1) dos países europeus no índice de *ius sanguinis* da CITLAW, em 2016



Fonte: EUDO CITIZENSHIP Observatory (2016).

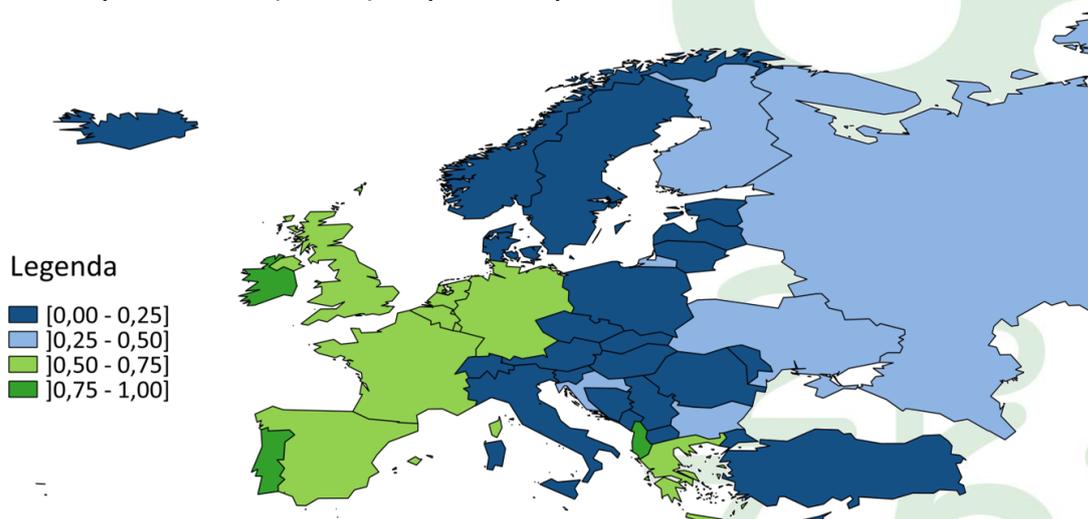
O *ius sanguinis* pode ser visto como uma forma dos estados de emigração reterem uma conexão com as suas diásporas. Embora a generalidade dos países europeus apresenta valores relativamente altos neste

indicador (daí o mapa estar todo verde), a associação ao *ius sanguinis* é mais alta nos países recentes de consideráveis fluxos emigratórios ou nos países com tradições seculares de emigração.

Já no que respeita ao princípio do *ius soli* (projetado no mapa 1.4) - que deriva a nacionalidade do nascimento no território, surgindo nos regimes de cidadania nomeadamente para salvaguardar o acesso à nacionalidade para a segunda e terceira geração de imigrantes -, a amplitude do indicador é bastante diversa do observado no indicador anterior, confirmando que de facto este não é o princípio por tradição adotado nas políticas de cidadania europeias (daí o mapa estar essencialmente a azul, contrastando com o mapa dominado por verde no princípio do *ius sanguinis*). Desde que a Irlanda aboliu em 2004 o princípio incondicional do *ius soli*, não há na Europa um único país que conceda a nacionalidade automática a uma criança que nasça no território (como se verifica nos Estados Unidos da América e no Canadá). Receios associados à concessão de nacionalidade de forma incondicional e automática, através do *ius soli*, a crianças nascidas na Europa de mães grávidas acabadas de chegar ou de turistas, como forma de adquirir direitos de residência para os pais imigrantes, têm enquadrado as discussões no contexto europeu acerca deste princípio (Bauböck *et al.*, 2013: 42). Ainda assim alguns países europeus têm assumido reformas nos seus regimes de cidadania, introduzindo o *ius soli* para salvaguardarem a situação das segundas e terceiras gerações, não lhes negando a nacionalidade do país onde nasceram e foram socializados, embora condicionando a aquisição de nacionalidade a um número de anos de residência pelos ascendentes ou a um número de anos de residência depois do nascimento dessas crianças (entre os quais está Portugal). Como discutem Bauböck *et al.* (2013) é fundamental, porém, atender aos efeitos que a ausência de uma salvaguarda de acesso à nacionalidade das segundas e terceiras gerações de imigrantes pode conduzir:

ius soli has a particularly strong impact on how immigration is perceived in the wider society. If the children of foreigners are citizens from birth, they are seen as members by birth just as native citizens. Conversely, in countries without ius soli provisions, the status of being a foreigner is transmitted across generations, which supports the perception that immigrants do not belong. (Bauböck *et al.*, 2013: 42).

Mapa 1.4. Valores (de 0 a 1) dos países europeus no índice de *ius soli* da CITLAW em 2016



Fonte: EUDO CITIZENSHIP Observatory (2016).

Embora a amplitude do indicador CITLAW, conceptualmente, assuma a escala de zero a um, na prática os valores (para 2016) variam entre 0,00 e 0,79, situando-se a média da UE-28 em 0,34. Portugal destaca-se muitíssimo entre os restantes países europeus, sendo o seu posicionamento expresso num valor (0,79), apenas comparável com dois países (Albânia e Irlanda, ambos também com 0,79) entre os 42 estados para os quais há dados CITLAW em 2016. No conjunto dos 42 países europeus, **Portugal assume-se, pois, juntamente com a Irlanda e Albânia, como o país mais favorável na promoção do princípio do *ius soli*.** A particularidade do contexto português é tal que Tjaden (2010) chega mesmo a observar que as *generosas*

disposições em matéria de ius soli e de naturalização comum reduzem a necessidade de [Portugal] estabelecer modos especiais de naturalização (Tjaden, 2010: 10). Vários autores têm destacado que a proteção do *ius soli*, enquanto direito de nacionalidade por nascimento, influencia muito positivamente a acessibilidade da cidadania de um país (Dronkers e Vink, 2012: 393).

Como se verifica no mapa 1.4. o panorama europeu quanto à salvaguarda deste princípio é bastante mais contrastante. Os países europeus com os valores mais baixos neste indicador são Chipre (0), seguido da Noruega e da Suíça (ambos com 0,05) e da Dinamarca, da Estónia, da Letónia e da Lituânia (todos estes países com 0,08). Valores intermédios assumem alguns países do Sul, Centro e Norte da Europa que integram a União Europeia: França (0,73), Bélgica (0,70), Espanha (0,68), Reino Unido (0,60), Holanda (0,60), Grécia (0,60), Alemanha (0,55) e Luxemburgo (0,55). A crescente pressão imigratória nos países da União Europeia, nomeadamente associada ao facto de alguns países europeus terem passados coloniais (e.g. Espanha, Portugal, Holanda, França, Reino Unido, Alemanha), pode explicar também a salvaguarda deste princípio, senão para todos os imigrantes residentes, pelo menos para aqueles de países com quem há relações históricas e culturais.

A mesma fonte (EUDO CITIZENSHIP) produziu ainda um indicador integrado que considera a forma como os países promovem a **naturalização comum**, considerando os requisitos solicitados em cada país para a naturalização (e.g. anos de residência, conhecimento de língua, conhecimentos cívicos e avaliação da integração na sociedade, registo criminal, recursos económicos, e obrigatoriedade ou não de renúncia da nacionalidade de origem), e que podem induzir a enquadramentos mais restritivos ou liberais para os imigrantes que se pretendem naturalizar.

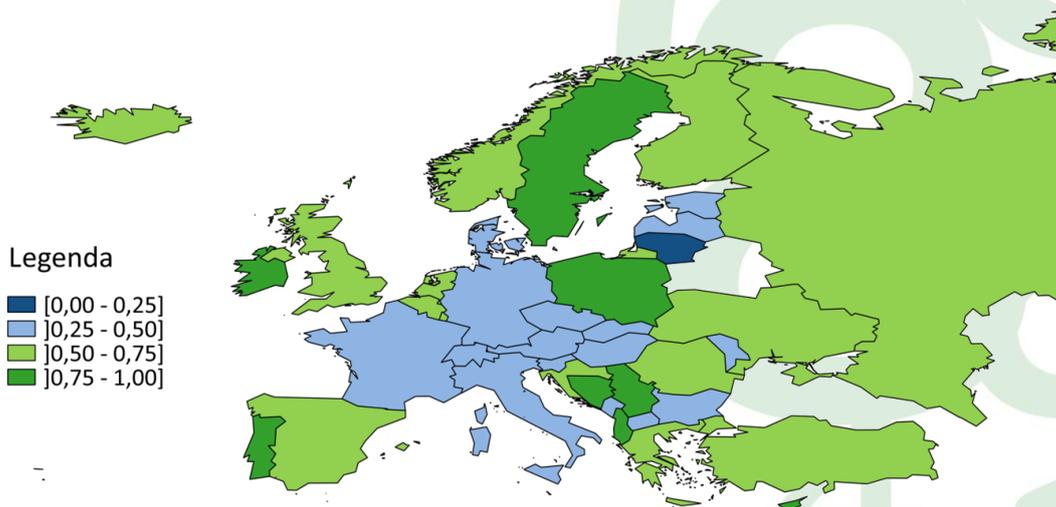
Embora todos os países europeus salvaguardem a possibilidade dos residentes estrangeiros se naturalizarem, verifica-se uma grande variedade de situações em função dos anos de residência requeridos, do título de residência exigido para acumular anos de residência, e da definição de outros requisitos ou condições para a naturalização. Como discutem os responsáveis destes indicadores (Bauböck *et al.*, 2013: 9), o número de anos de residência exigidos no país para os indivíduos poderem requerer a naturalização, não é um indicador sólido para medir o grau de inclusividade subjacente à política de naturalização – na Europa esse número de anos pode variar entre 3 anos (e.g. Bélgica) e 10 anos (e.g. Moldávia). Mas este requisito não é o único, podendo o número de anos de residência combinado com outros requisitos processuais, ou com a demora ou rapidez processual, tornar mais ou menos acessível a obtenção da nacionalidade. É, neste âmbito, necessário considerar a combinação de todos os outros critérios e requisitos adjacentes aos processos de naturalização para melhor aferir efetivamente quais os enquadramentos mais inclusivos ou restritivos.

Os autores destes indicadores consideram ainda no índice de naturalização comum a medição da **margem de discricionariedade das autoridades** na apreciação dos processos de naturalização versus o **grau de decisão imediata nos processos dos cidadãos que reúnem todos os requisitos previstos na lei** para a naturalização (Bauböck *et al.*, 2013: 9). Os autores concluem que, entre os países europeus estudados, apenas doze países (entre os quais Portugal) enquadram a naturalização comum como um direito que o requerente adquire assim que cumpre os requisitos, sendo nesses países mais objetivos e quantificáveis os requisitos (e.g. anos de residência, registo criminal). Nos países onde o regime de cidadania assume mais discricionariedade surgem requisitos como recursos económicos, avaliação de conhecimentos de língua (sem especificação do nível requerido ou enquadrado em níveis certificados muito elevados), testes de integração e conhecimentos cívicos acerca do país (Bauböck *et al.*, 2013: 19). Os autores associam também a maior discricionariedade nos países quando as entidades que decidem quanto à concessão da nacionalidade são designadas politicamente (decisões parlamentares, ministeriais ou presidenciais), ao invés de se tratar de decisões processuais de serviços administrativos do Estado. Os autores concluem ainda que os procedimentos de naturalização são menos burocráticos quando a autoridade que decide é uma instituição jurídica ou judicial.

Utilizando os mesmos indicadores, Huddleston (2013: 38) destaca desde logo que os obstáculos processuais se relacionam mais com países que definem obstáculos legais à partida à naturalização – principalmente evidente nos novos países de imigração da Europa do Sul (sendo Portugal uma exceção) e do Centro (e.g. Bulgária, Hungria, Itália, Eslováquia e Suíça). Em contraste, o autor realça que são os países mais estabilizados quanto à sua experiência imigratória e que facilitam a naturalização no enquadramento legal, que também tendem a facilitar os procedimentos (Portugal, Suécia e, até certo ponto, Finlândia, Holanda, Noruega e Reino Unido). Com valores intermédios Huddleston (2013: 38) realça os países que definem tantas oportunidades como bloqueios na lei e nos procedimentos inerentes (e.g. República Checa, Grécia, Espanha). O autor realça ainda países que apresentam mais constrangimentos legais que processuais associados aos requisitos previstos, por terem inerentes mecanismos de validação muito judiciais (e.g. Áustria, Dinamarca, França, Alemanha, Lituânia e Luxemburgo).

O mapa 1.5. que retrata este indicador de naturalização comum com dados de 2016 mostra resultados diversos face ao mapa relativo ao princípio do *ius soli* (mapa 1.4.), o que sugere que as dinâmicas que regulam, por um lado, a maior ou menor generosidade na aquisição da nacionalidade e, inerentemente, a preocupação em integrar os nascidos em território nacional (*ius soli*) não encontra tradução automática numa facilitação generalizada do acesso à naturalização por parte dos imigrantes.

Mapa 1.5. Valores (de 0 a 1) dos países europeus no índice de naturalização comum da CITLAW em 2016



Fonte: EUDO CITIZENSHIP Observatory (2016).

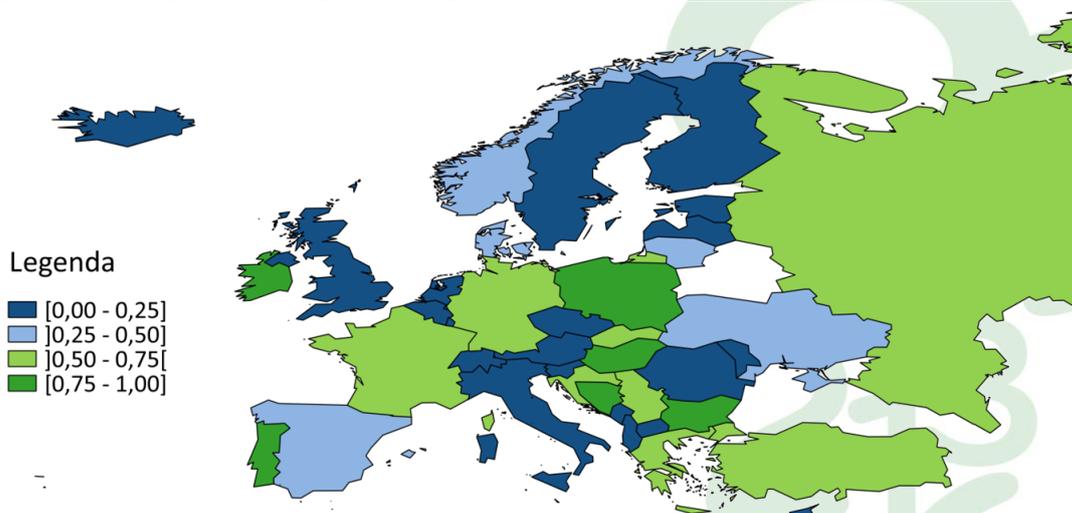
No que toca a este indicador, os intervalos de valores assumidos nos 42 países europeus considerados variam entre 0,22 e 0,95, situando-se a média da UE28 em 0,56 (e 0,57 nos 42 países europeus) e o valor de **Portugal** em 0,95, assumindo **o primeiro lugar como o país mais inclusivo na naturalização comum**. Tjaden (2010) defende que é a forma como cada país define os requisitos de naturalização que induz a maiores ou menores obstáculos à naturalização, realçando Portugal como o exemplo das práticas mais inclusivas de naturalização comum, afirmando que *o regime de cidadania português é muito mais inclusivo do que o da maioria dos países UE-15* por apresentar o menor número de obstáculos legais para a aquisição de nacionalidade por via do nascimento, naturalização comum, e não induzir à renúncia ou perda de nacionalidade (Tjaden, 2010: 9), imputando a responsabilidade deste resultado à reforma da política de cidadania de 2006 (idem: 11).

Apenas mais oito países europeus surgem no grupo com mais de 0,75 no índice: Albânia (0,93), Suécia (0,87), Irlanda (0,85), Chipre (0,83), Malta (0,83), Bósnia (0,79), Sérvia (0,78) e Polónia (0,78). No extremo oposto surge a Lituânia (0,22), Áustria (0,27) e Suíça (0,27) com os valores mais baixos neste índice. Valores intermédios, mas ainda assim abaixo da média da UE28, assumem outros países da União Europeia: França

(0,43), Alemanha (0,45), Itália (0,49) e Espanha (0,52). Nota-se, pois, que com a exceção de Portugal e da Suécia (pela positiva a promover a naturalização) e da Áustria e da Lituânia (pela negativa a restringir a naturalização), os requisitos formais inerentes à naturalização não têm uma tradução necessariamente direta nas taxas de naturalização dos vários países (refletidas no mapa 1.2.). Recorde-se que, segundo dados do EUROSTAT, entre os países com mais elevadas taxas de naturalização constava em 2015 a Suécia (6,7%), Portugal (5,2%), Polónia (3,7%), Itália, Holanda e Finlândia (todos com 3,6%), e nas mais baixas taxas de naturalização se encontrava a Estónia e Eslováquia (ambos com 0,5%), a República Checa e Letónia (ambos com 0,6%), Áustria (0,7%) e Lituânia (0,8%). Torna-se, pois, evidente que há outros determinantes para a naturalização dos imigrantes, como se detalhará adiante, realçando as características individuais das populações imigrantes e que variam de país para país.

Outro indicador criado e trabalhado pelo mesmo Observatório relaciona-se com a **naturalização de pessoas com ligações especiais ao país** (mapa 1.6). Neste indicador retratam-se regimes especiais definidos pelos Estados europeus para certas categorias de pessoas que têm uma ligação especial ou afinidades culturais com o país. Como explicam Bauböck *et al.* (2013: 10) este indicador procura medir uma importante característica dos regimes de cidadania: se os países são tradicionalmente destinos de imigração, assumindo todos os imigrantes como iguais, ou se os países acumulam outras características (e.g. relações coloniais, relações históricas privilegiadas, emigração) e por isso têm necessidade de salvaguardar regimes especiais para não imigrantes, ou para cidadãos de origem de países com quem há vínculos históricos. Como explicam os mesmos autores, se o valor no índice se mostra reduzido, o país dá como prioridade as condições de acesso por via da naturalização comum, defendendo que todos os indivíduos devem passar pelo mesmo processo; por contraponto, se o índice assume valores mais próximos de 1, verifica-se que há canais de naturalização especiais para outros objetivos que não apenas a naturalização de imigrantes.

Mapa 1.6. Valores (de 0 a 1) dos países europeus no índice de naturalização por afinidade cultural em 2016



Fonte: EUDO CITIZENSHIP Observatory (2016).

No que toca a este indicador (mapa 1.6), embora a amplitude da escala seja de zero a um, na prática os valores apurados para 2016 variam entre 0 e 0,75, situando-se a média da UE-28 em 0,31 e o valor de Portugal em 0,75. Portugal assume a liderança também neste indicador juntamente com outros países como a Bósnia, a Bulgária, a Hungria, a Irlanda e a Polónia (todos com 0,75). No caso português, o resultado reflete a naturalização quer da ascendência portuguesa do(a) candidato(a), da sua pertença a uma comunidade portuguesa no estrangeiro, ou da sua ascendência remontar aos judeus sefarditas expulsos no século XV. Neste caso concreto o valor assumido pelo indicador para Portugal é de 0,75 sendo pois mais do dobro dos 0,29 registados, em média, nos 42 países europeus em análise.

Alguns autores (Bauböck *et al.*, 2013: 15) têm realçado também outros aspetos associados à prática dos regimes de cidadania que podem induzir obstáculos à procura da aquisição da nacionalidade pelos imigrantes residentes na Europa. Os **custos associados aos processos de aquisição da nacionalidade**, por exemplo, podem assumir-se como um condicionante importante, ou mesmo desmobilizador quando os custos são muito elevados, refletindo inerentemente a disponibilidade do Estado em promover o acesso à nacionalidade pelos requerentes elegíveis. Bauböck *et al.* (2013: 16-17) identificam que no contexto europeu são poucos os países que não cobram quaisquer custos processuais aos requerentes de nacionalidade (e.g. Estónia, França, Hungria, Polónia, Espanha e, até 2012, a Bélgica), sendo ainda em 19 países europeus estudados os custos elevados por comparação aos custos administrativos correntes do país, surgindo a Áustria e a Suíça como os países com taxas administrativas mais elevadas (2160€ e 2538€, respetivamente). Os autores identificam que os custos processuais aplicados podem variar entre 28€ (Letónia) e os 2.538€ (Suíça), posicionando Portugal no meio da lista dos países que definem taxas administrativas com o valor médio de 200€ (valor comum ao praticado também na Croácia).

A **duração do procedimento de aquisição de nacionalidade**, ou o tempo que o processo demora entre o requerimento do cidadão e a decisão da autoridade competente, pode ser outro fator da prática da lei que determina a existência de obstáculos nos regimes de cidadania. Desde logo deve considerar-se que nem todos os países europeus estabelecem na lei o tempo legal limite que o processo pode demorar – apenas em metade dos países europeus estudados (Bauböck *et al.*, 2013: 19) são impostos limites temporais processuais, embora geralmente sejam salvaguardados períodos longos e com possibilidade de prorrogação. Por outro lado, na maioria dos países europeus não são definidas sanções efetivas ou consequências se as autoridades não cumprirem os prazos legais salvaguardados, nem se prevê o direito judicial dos requerentes apresentarem recursos das decisões das autoridades. Como alertam Bauböck *et al.* (2013: 20), sem medidas que acompanhem e controlem o tempo dos processos e das autoridades nessas apreciações e deliberações, não apenas aumenta a discricionariedade dos regimes como cria bloqueios, incertezas e atrasos para os requerentes de nacionalidade. Os autores identificam que, embora formalmente os imigrantes tenham de residir entre 3 anos (e.g. Bélgica) e 10 anos (e.g. Moldávia), em função do país europeu, antes de requererem a cidadania, na prática poderão ter de aguardar entre 5 e 15 anos em função de acrescentar aos anos de residência terem ainda de aguardar pelos anos processuais do procedimento de aquisição da nacionalidade. Entre os países analisados (Bauböck *et al.*, 2013: 24), Portugal surge como o terceiro país em que os imigrantes têm de aguardar menos anos para se naturalizarem (em média 7 anos e meio, incluindo 6 anos de residência antes do pedido), logo depois da Irlanda (em média 5 anos) e da Grécia (em média até 6 anos). Nesta lista os países em que os imigrantes têm, em média, de aguardar mais anos antes de conseguirem adquirir a nacionalidade estão a Suíça (14 anos) e o Luxemburgo (15 anos), sendo ainda interessante considerar que na Bélgica, embora seja o enquadramento legal na Europa que requer formalmente menos anos antes de residência (3 anos), os imigrantes chegam em média a aguardar quase 14 anos para adquirirem a nacionalidade.

Em suma, na Europa os enquadramentos legais dos regimes de cidadania e os procedimentos que lhes estão inerentes envolvem tantos obstáculos como oportunidades para os imigrantes acederem à nacionalidade, verificando-se bastante diversidade de opções políticas. Observa-se ainda assim que os países europeus mais liberais ou inclusivos apresentam menos discricionariedade nas decisões de concessão da nacionalidade e menos requisitos legais, ou apresentam requisitos mensuráveis e objetivos. Portugal surge desde a reforma de 2006, destacado entre o pequeno grupo de países com regimes de cidadania inclusivos na Europa, nomeadamente por salvaguardar de forma combinada os princípios do *ius sanguinis* (para a sua emigração) e do *ius soli* (para a sua imigração e respetivos descendentes), atender a vários canais de naturalização, assumir poucos obstáculos legais e ter requisitos claros, limitando a discricionariedade das autoridades que decidem nos processos de aquisição da nacionalidade, e por estar entre os (poucos) países onde o tempo legal para a conclusão dos processos é mais curto.

1.2. Motivações individuais e influências externas na obtenção da nacionalidade

Embora seja claro que os imigrantes têm maior probabilidade e possibilidades em adquirir a nacionalidade do país de acolhimento se o país possuir um enquadramento legal e uma política de cidadania acessível e favorável para o fazerem, devem ser considerados outros fatores que podem influir na prevalência da aquisição da nacionalidade pelos diferentes imigrantes.

Considera-se neste subponto uma segunda leitura explicativa que tem sido mais descuidada da literatura internacional acerca dos efeitos das políticas de cidadania. Como realçam Vink e Bauböck (2013: 640), a comparação dos enquadramentos legais para o acesso à nacionalidade de vários países força a um entendimento mais geral que vai para além dos objetivos e dinâmicas das leis, e o seu efeito em regular o volume de novos cidadãos ou a inclusão de imigrantes residentes. Deve atender-se que o mesmo regime de cidadania pode afetar de forma distinta as diferentes populações residentes na sociedade de acolhimento (Huddleston, 2013: 1).

Se é verdade que os países assumem diferentes opções nos enquadramentos de concessão da nacionalidade, sendo difícil observar um modelo único e coerente ou estabilizar uma tipologia de políticas de cidadania; também é verdade que **os países não apresentam a mesma composição demográfica na sua população imigrante**, não têm populações imigrantes residentes dos mesmos países de origem, ou falantes necessariamente das mesmas línguas, nem semelhantes experiências de emigração (e com iguais destinos), **pelo que há fatores externos e alheios ao enquadramento da política de cidadania que influem também na evolução e volume das concessões de nacionalidade e na adesão dos indivíduos à aquisição da cidadania de um dado Estado**. Assume-se neste âmbito, nomeadamente, o papel das motivações individuais dos imigrantes no acesso à nacionalidade nas sociedades de acolhimento e, numa dimensão ainda assim estrutural mas também externa ao Estado que concede a nacionalidade, as políticas de cidadania dos países de origem dos imigrantes, e respetivos condicionalismos (nomeadamente inerentes à perda de nacionalidade de origem como consequência de aquisição de nova nacionalidade), como indutores da sua decisão para adquirir uma nova nacionalidade.

As leis da cidadania definem as condições para os indivíduos acederem ou não à nacionalidade, ou as condições que induzem os indivíduos à perda da cidadania, servindo vários objetivos relacionados com a construção ou reconstrução da população que pertence a um Estado. Contudo, subjacente aos pedidos de cidadania por indivíduos, **há fatores individuais e motivacionais que influem também na evolução das concessões de nacionalidade de um Estado**. Embora sejam fatores externos ao próprio enquadramento legal que o Estado define, é importante atender à interferência de outros fatores porque podem induzir a resultados inesperados quanto à maior ou menor adesão de uma população na aquisição de uma nacionalidade.

Normalmente os estudos consideram um conjunto de características individuais dos imigrantes para determinar o que faz variar a motivação para solicitar a nacionalidade do Estado de acolhimento: e.g. níveis educacionais, tempo de imigração, anos de residência na sociedade de acolhimento, situação familiar, comparação entre as condições de vida na sociedade de acolhimento e na sociedade de origem, desenvolvimento económico dos países, situação política e tolerância à dupla ou múltipla cidadania. Num estudo recente (Vink *et al.*, 2013), foram ainda testadas algumas hipóteses quanto a eventuais relações causais entre as características individuais e os fatores externos ao enquadramento legal do Estado que concede a nacionalidade, procurando detalhar de que forma há explicitamente a interferência de outros determinantes na evolução das concessões de nacionalidade em vários países europeus. Entre essas hipóteses destacam-se: (1) a taxa de aquisição de nacionalidade é maior em imigrantes oriundos de países

menos desenvolvidos; (2) o número de anos de residência, ser casado e ter filhos, e falar a língua do país de acolhimento, afetam positivamente a propensão para adquirir a nacionalidade; (3) imigrantes com níveis mais altos de capital humano e imigrantes empregados têm maior probabilidade de adquirir a nacionalidade do país de acolhimento; (4) imigrantes que têm a possibilidade de manter a nacionalidade do seu país de origem têm maior probabilidade em adquirir a cidadania também do país de acolhimento.

Outros autores (Dronkers e Vink, 2012: 407) demonstram também que os imigrantes oriundos de países politicamente instáveis e mais pobres são mais propensos a adquirir a cidadania de qualquer país da União Europeia quando residentes nesses países, defendendo que influi mais de onde os imigrantes vêm do que para onde vão.

Bertossi e Hajjat (2012), no seu relatório sobre a França para o *EUDO CITIZENSHIP Observatory*, defendem ainda que o rigor das leis sobre estadias temporárias e visitas aos países de origem tende a incentivar os residentes de longa duração a tornarem-se franceses, de modo a assegurar o seu direito a viajar tanto quanto possível e a melhorar a sua **situação num mercado cada vez mais marcado pela recessão**. Neste âmbito, os autores trazem para a reflexão as condições do mercado da sociedade de acolhimento, e a inerente fragilidade em que os imigrantes se possam encontrar em períodos de crise económica verificadas no país, como um fator mobilizador da aquisição da nacionalidade, neste caso a francesa. Compreendem, assim, as motivações para a aquisição da nacionalidade francesa em função da situação do mercado de trabalho e do acesso à mobilidade em viagens internacionais (Bertossi e Hajjat, 2012: 13-14).

Um resultado semelhante foi obtido num estudo promovido pela OCDE (Liebig, 2011: 17), no qual se realçava que porque a naturalização tende a melhorar a situação dos imigrantes no mercado de trabalho da sociedade de acolhimento, são os imigrantes em situação de maior desvantagem económica que tendem a ganhar mais com a aquisição da nacionalidade do país onde residem e por isso têm maior probabilidade em a requererem. Dronkers e Vink (2012: 394) realçam também como as perceções dos imigrantes acerca dos custos e benefícios da aquisição da nacionalidade do país de residência, ou o significado que conferem à naturalização, difere muito em função dos **ambientes socioeconómicos de referência dos indivíduos** – integrando nessas perceções tanto o contexto socioeconómico do país de origem, como o do país de destino.

Duncan e Waldorf (2009) retratam também como revisões nos enquadramentos legais que estabelecem o **acesso dos imigrantes a direitos** (nomeadamente direitos sociais) pode motivar os imigrantes que reúnem condições a naturalizarem-se ou a solicitar a cidadania. Os autores retratam essa ideia a partir de terem observado que aumentaram exponencialmente as naturalizações dos imigrantes nos Estados Unidos quando a administração definiu legislação para cortar o acesso dos imigrantes à segurança social (2009). O desenvolvimento de outras políticas anti-imigração ou mais restritivas aos imigrantes, em determinados momentos de tempo, pode também funcionar como propulsor da naturalização da população imigrante residente. Noutro estudo, demonstra-se também que:

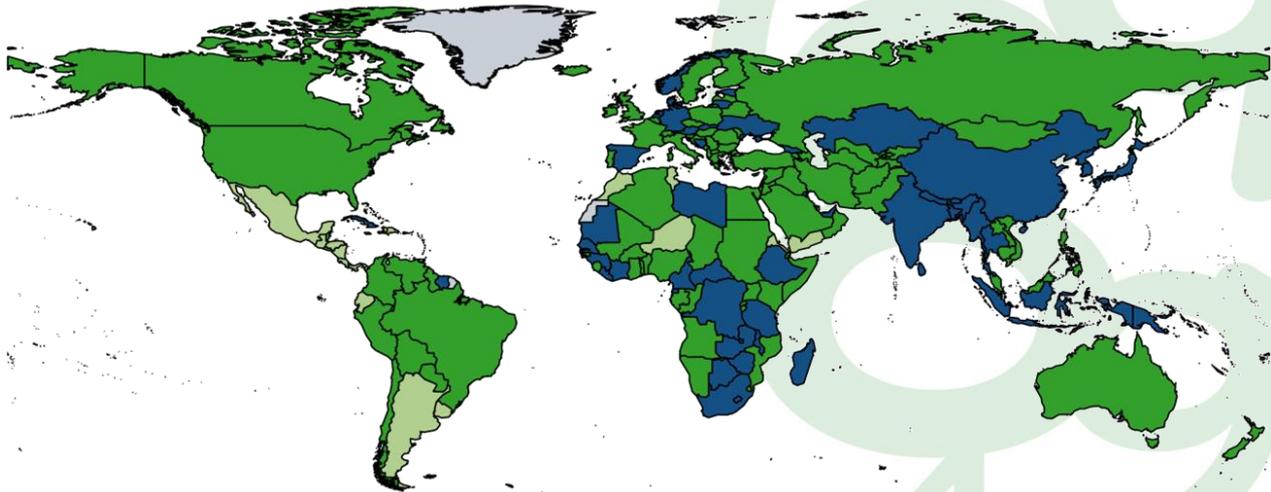
To the extent that naturalization is an instrumental decision geared to position the individual with respect to state-provided social services, a restrictive policy environment may increase the incentive to become a citizen and also motivate immigrants to naturalize in order to protect, defend and assert their right to belong. (Logan *et al.*, 2012).

Por elação, se a ameaça ou retração no acesso e concessão de direitos a imigrantes induz ao aumento da procura desses pela nacionalidade da sociedade acolhimento, o aumento ou consistente salvaguarda de direitos dos imigrantes (em consonância com os direitos dos nacionais do país), induz a uma diminuição da motivação dos imigrantes para adquirirem a nacionalidade do país de acolhimento. Alguns autores têm demonstrado exatamente a relação entre a aquisição da nacionalidade dos imigrantes e os direitos que lhes são salvaguardados já na sua condição de imigrantes na sociedade de acolhimento (Logan *et al.*, 2012), demonstrando que **quando os imigrantes não sentem que a nacionalidade lhes acrescenta direitos face**

aos que já têm no país onde residem, tendem a diminuir a propensão de requer a cidadania. Logan, Oh e Darrah (2012) concluem, para o contexto americano, que em estados nos quais há menos restrições no acesso a serviços para os não nacionais há uma menor propensão dos imigrantes para se naturalizarem (a probabilidade de se naturalizarem desce em cerca de 6%).

Outra importante dimensão na apreciação dos imigrantes na decisão de adquirirem a cidadania da sociedade de acolhimento relaciona-se com a **possibilidade de poderem manter a sua cidadania original quando se naturalizam noutro país**, especialmente quando abdicarem da cidadania de origem induz a consequências negativas aos imigrantes (e.g., romperem com ligações familiares, afetivas, de investimento no país de origem). Como se concluía num estudo promovido pela OCDE (Liebig, 2011: 16), a legislação dos países de origem no que diz respeito à aceitação da dupla nacionalidade assume-se como uma condição importante para os imigrantes se decidirem a aceder à nacionalidade nos países de destino. A **aceitação da dupla nacionalidade, tanto pelo país de origem como pelo país de destino**, é uma das mais importantes dimensões das políticas de cidadania por afetar diretamente (e positivamente) a evolução da aquisição da nacionalidade, uma vez que há a **motivação dos cidadãos em não perderem nenhuma cidadania, mas antes acrescentarem cidadanias**.

Mapa 1.7. Possibilidade de dupla nacionalidade em função do enquadramento previsto para a perda da nacionalidade de origem, por país do mundo em 2015



Legenda

- Não aceita dupla nacionalidade, implicando a aquisição de nova nacionalidade perda automática da nacionalidade de origem.
- Aceita dupla nacionalidade mas a renúncia à do país não é possível.
- Aceita dupla nacionalidade e permite a renúncia à nacionalidade do país.
- Sem informação.

Fonte: Adaptado de MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset (Vink, Groot e Luk, 2015b).
Tratamento gráfico dos autores.¹¹

¹¹ Algumas adaptações foram necessárias aos resultados do estudo Vink, Groot e Luk (2015a) na representação deste mapa: (1) para os autores Angola não permite, na prática, a renúncia (categoria 2 a verde claro), contudo tal contradiz a documentação consultada (art.º 15.º da Lei 1/2005, de 1 de julho) e extravasa a análise da legislação, remetendo para a discussão das práticas da lei, pelo que se representa o país na categoria 3 uma vez que o enquadramento legal desse país assim o estabelece; (2) no que respeita à Geórgia, o que se constata pela leitura da legislação é que há efetivamente perda automática da nacionalidade georgiana (alínea c) do art.º 32.º da Lei da Cidadania da Geórgia, de 31 de março de 1993), pelo que se incorporou o país na primeira categoria do mapa (azul); (3) no caso da Ucrânia, constata-se que por regra há a perda automática da nacionalidade (azul), embora a lei ofereça exceções (art.º 19 da Lei da Cidadania de 2001, de 18 de janeiro, na versão consolidada incorporando as alterações introduzidas pela lei de 16 de junho de 2005) que não se aplicam à maioria do universo migrante, razão pela qual se classificou a azul; (4) optou-se por manter a classificação dos autores para a Espanha - país onde se perde automaticamente a nacionalidade ao adquirir outra -, embora seja de notar que se encontra estipulado (no art.º 24 do Código Civil) que os interessados podem evitar a perda da nacionalidade espanhola se, dentro do prazo indicado, declararem a vontade de a conservarem.

O mapa 1.7. retrata os países do mundo que em 2015 ainda não aceitavam a dupla nacionalidade: a mancha azul torna particularmente visível a implicação da perda automática da nacionalidade de origem com a aquisição de uma nova nacionalidade (em 54 países no seu conjunto). Destaca-se nessa vertente a África com a maior concentração de países que restringe a possibilidade de dupla nacionalidade ou múltipla nacionalidade (19 países¹²), embora entre os quais não constem atualmente os PALOP, seguida da Ásia (com 16 países a restringir¹³), o que pode inibir nomeadamente o acesso a outras nacionalidades pelas suas populações em diáspora. Na Europa, é na Europa do Norte (e.g. Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda, Lituânia, Eslováquia, Estónia e Noruega) e na Europa de Leste (e.g. Ucrânia e Geórgia) que mais países tendem a inibir a dupla nacionalidade. São ainda de referenciar alguns estados da Europa do Sul (Andorra, Bósnia e Herzegovina, Mónaco e Espanha), da América (Cuba, Suriname e Trindade e Tobago) e da Oceânia (Ilhas Salomão e Papua-Nova Guiné).

Inúmeros países, aceitando a dupla nacionalidade, permitem ou não a renúncia da cidadania de origem (vd. mapa 1.7). Para Bauböck *et al.* (2006: 33) o melhor enquadramento é aquele em que os cidadãos podem adquirir mais que uma nacionalidade e podem optar pela renúncia ou não da nacionalidade de origem – os autores defendem que os cidadãos devem ter a liberdade de decidir se querem renunciar à nacionalidade de origem, mas não devem ser obrigados a fazê-lo. Esta recomendação baseia-se na promoção da tolerância pela dupla nacionalidade para os migrantes com relações com dois ou mais países - aplicando-se, pois, tanto a imigrantes como a emigrantes. Na sistematização de 2015 elaborada por Vink, Groot e Luk, (2015a e 2015b), Portugal encontra-se no grupo dos 121 países com melhor enquadramento (representados a verde-escuro do mapa 1.7), ou seja, onde se aceita a dupla nacionalidade e a renúncia à nacionalidade é opcional. Para além de Portugal, encontram-se também nesta categoria um grande número de países europeus (Albânia, Bélgica, Bielorrússia, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslovénia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Liechtenstein, Luxemburgo, Macedónia, Malta, Moldávia, Montenegro, Polónia, Reino Unido, República Checa, Roménia, Rússia, San Marino, Sérvia, Suécia e Suíça). Neste grupo mais favorável encontram-se também os outros países de língua portuguesa como Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau (com este posicionamento desde 2010), São Tomé e Príncipe e Angola, assumindo esta posição um efeito favorável, nomeadamente, na aquisição também da nacionalidade portuguesa dos imigrantes residentes no país (conforme será aprofundado no capítulo 2).

Finalmente, um grupo de países (representado a verde-claro no mapa 1.7) concede aos cidadãos a possibilidade de adquirirem uma segunda nacionalidade, sem aceitarem a renúncia da sua nacionalidade (18 países no seu conjunto). A maior concentração destes países surge na América (Argentina, Costa Rica, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Uruguai), seguindo-se a África (Eritreia, Marrocos, Níger e Tunísia). São ainda de referenciar alguns países da Península Arábica (Qatar e Iémen).

Neste âmbito, embora seja fundamental a **tendência integradora da aceitação da dupla (ou múltipla) nacionalidade** que se verifica um pouco por todo o mundo – mais evidente em alguns continentes (e.g. América) do que noutros (e.g. Ásia e África) –, deve considerar-se que no caso da promoção da cidadania enquanto instrumento de suporte da integração das populações imigrantes em diversos países de acolhimento, deve atender-se aos enquadramentos legais internacionais no seu conjunto. Na realidade as políticas de cidadania do Estado de origem dos imigrantes podem interferir tanto, como as políticas do país de acolhimento, na decisão individual dos cidadãos em adquirirem uma nova nacionalidade. Concretamente, embora os enquadramentos que permitem a dupla (ou múltiplas) nacionalidade

¹² África do Sul, Botswana, Camarões, Costa do Marfim, Etiópia, Guiné, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagáscar, Malawi, Maurítânia, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Senegal, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabue

¹³ Entre esses países estão: Bangladesh, Brunei, Butão, Cazaquistão, China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Emiratos Árabes Unidos, Índia, Indonésia, Japão, Kuwait, Myanmar, Nepal, Sri Lanka e Tailândia.

constituam um veículo mobilizador do acesso à nacionalidade, nomeadamente para populações imigrantes, deve atender-se a que para alguns imigrantes de origem de países onde essa política de cidadania não existe (e.g. Índia, Bangladesh, China e Ucrânia) e, concomitantemente, se verifica uma política explícita de perda de nacionalidade – verificando-se o requisito de ter de se abdicar da nacionalidade de origem para adquirir uma nova nacionalidade –, esse direito acaba por não induzir à mudança de nacionalidade, nomeadamente pela intenção que alguns imigrantes mantêm em regressar noutra fase da sua vida ao país de origem.

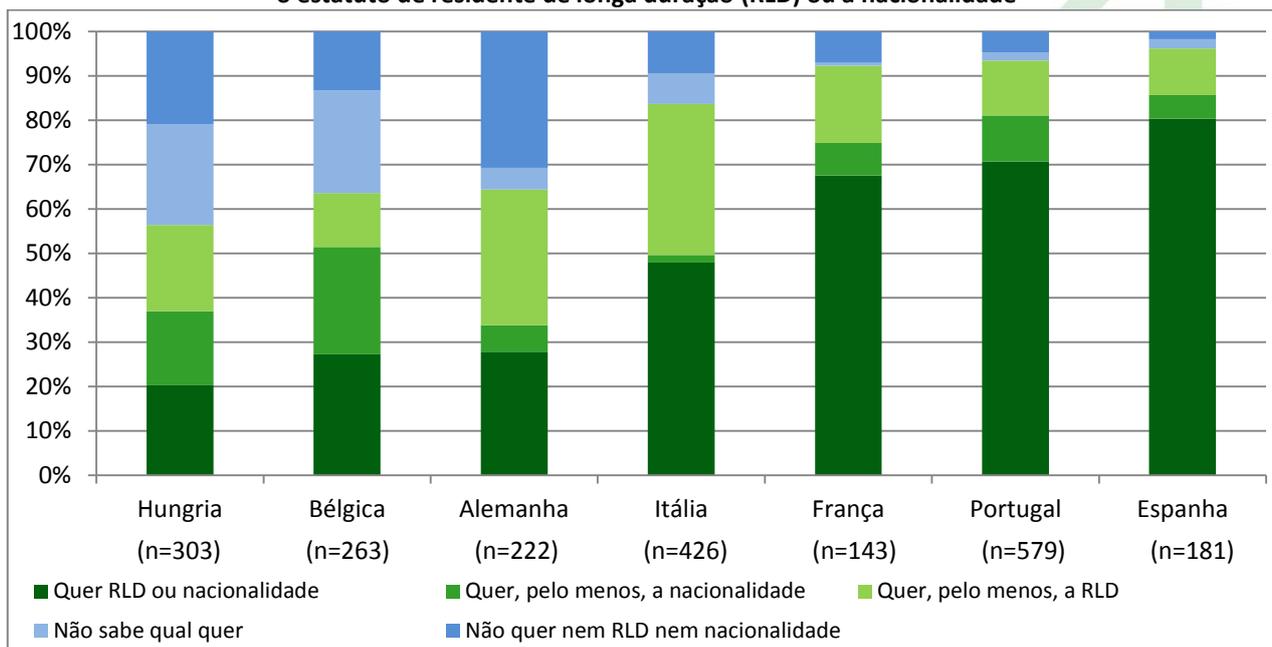
Noutra abordagem, **alguns estudos têm perguntado diretamente aos imigrantes as suas motivações para adquirir nacionalidade**. O *Immigrant Citizens Survey* aplicado em sete países Europeus (Bélgica, França, Alemanha, Espanha, Itália, Hungria e Portugal), entre outubro de 2011 e janeiro de 2012 (Huddleston e Tjaden, 2012), reunindo resultados de um inquérito aplicado a 7.473 imigrantes nascidos em países externos à União Europeia, apurou (entre outras dimensões) a motivação dos imigrantes em se tornarem cidadãos do país europeu em que residiam como o culminar do seu processo de integração. Um dos resultados mais marcantes deste estudo revela que 3 em cada 4 imigrantes inquiridos já é ou tenciona ser cidadão do Estado europeu em que reside. Os poucos desinteressados em adquirir a nacionalidade declararam ou não sentir que a aquisição da nacionalidade lhes traria diferenças face à sua situação atual, tendo já direitos salvaguardados na sua condição de imigrante (daí a indiferença face a adquirir a nacionalidade), ou não identificaram obstáculos específicos de política que justificasse a mobilização para a aquisição da nacionalidade como uma forma de adquirir mais direitos. Entre as razões associadas a dificuldades na aquisição da nacionalidade destacam-se a complexidade dos procedimentos (e.g. França) e restrições à dupla nacionalidade (e.g. Alemanha). Os resultados do inquérito confirmam também a tendência de serem **imigrantes com mais anos de residência ou grupos privilegiados no enquadramento legal** (como acontece na Espanha e na Hungria, por exemplo) que têm maior propensão para adquirirem a nacionalidade ou sentirem-se **mais motivados** para o fazer. Os autores concluem também que a aquisição da nacionalidade ajuda os imigrantes a sentirem-se mais integrados, ter acesso a melhores trabalhos, adquirir mais educação e tornarem-se mais envolvidos com a sociedade de acolhimento (Huddleston e Tjaden, 2012: 73).

O estudo (Huddleston e Tjaden, 2012) revelou também que **os imigrantes mesmo que motivados para adquirir a nacionalidade e em condições de o fazer, demoram anos a concretizar os seus pedidos de nacionalidade** podendo, indiretamente, refletir algum desconhecimento dos imigrantes acerca dos regulamentos de acesso à nacionalidade dos países em que residem.¹⁴ O mesmo foi realçado noutra estudo promovido pela OCDE (Liebig, 2011: 20) quando discutindo porquê os imigrantes não adquirem a nacionalidade da sociedade de acolhimento assim que reúnem condições para o fazer, reconhecendo-se que uma das razões está associada à falta de informação dos indivíduos, não apenas acerca das regras do enquadramento de acesso à cidadania mas também acerca dos benefícios da aquisição da nacionalidade.

Afunilando os resultados apenas aos residentes temporários ou a imigrantes com menos anos de residência no país, os resultados do inquérito quanto ao interesse manifesto em adquirir nacionalidade do país onde residem mostram discrepâncias nos sete países interessantes de analisar (vd. gráfico 1.2). Embora os resultados tenham subjacentes as próprias diversidades das populações imigrantes residentes, que diferem nos sete países estudados, verifica-se que é na Espanha, em Portugal e na França que os imigrantes declaram maior motivação para se tornarem residentes de longa duração ou nacionais do país onde residem. Por outro lado é na Bélgica, Hungria e em Portugal que mais imigrantes declararam ter a intenção de adquirir, pelo menos, a nacionalidade (Huddleston e Tjaden, 2012: 75).

¹⁴ Em Portugal os imigrantes declararam solicitar apenas a naturalização ao fim de 9 anos de residência (Huddleston e Tjaden, 2012: 78).

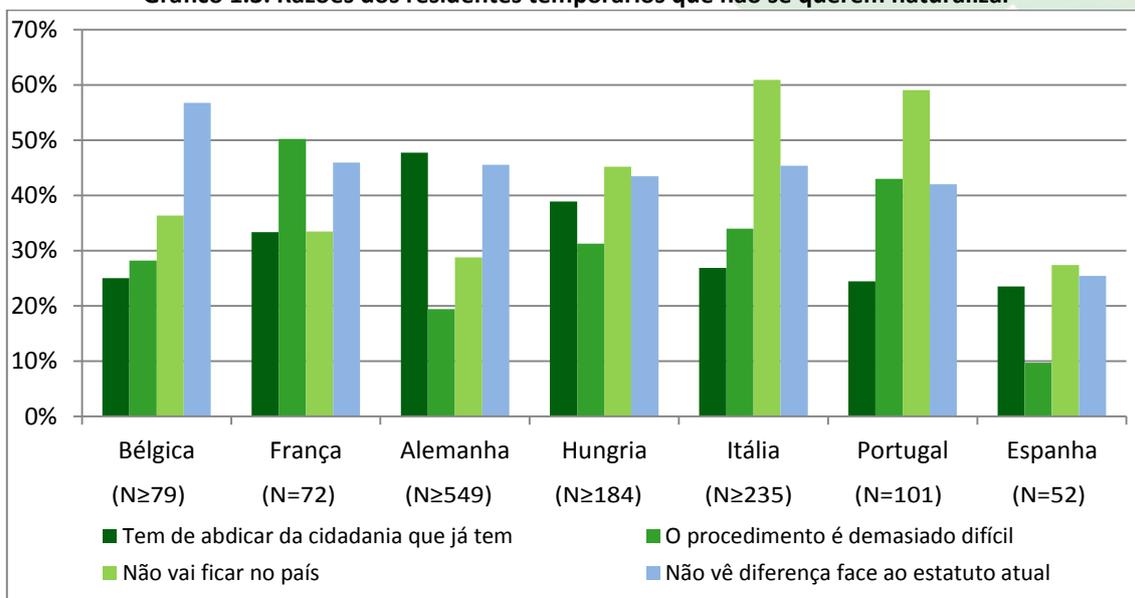
Gráfico 1.2. Motivação de imigrantes com títulos de curta duração para adquirirem o estatuto de residente de longa duração (RLD) ou a nacionalidade



Fonte: Huddleston e Tjaden (2012: 75). Tratamento gráfico dos autores.

No caso dos inquiridos que declararam não ter interesse em adquirir a cidadania (uma minoria na maioria dos países estudados), foram ainda lhes perguntadas as razões da sua falta de interesse (vd. gráfico 1.3). Em Portugal, à semelhança da Itália, a razão que mais se destacou foi a de não terem intenção de se estabelecer no país. Contudo, Portugal é também, no conjunto dos países observados, o segundo, a seguir à França, no qual os residentes temporários que não querem ser cidadãos veem o procedimento envolvido como sendo demasiado difícil. As outras razões contempladas são o desejo de não perder a nacionalidade de origem e o facto de não verem vantagem face ao seu estatuto atual (Huddleston e Tjaden, 2012: 76).

Gráfico 1.3. Razões dos residentes temporários que não se querem naturalizar



Fonte: Huddleston e Tjaden (2012: 76). Tratamento gráfico dos autores.

Um relatório do *Pew Research Center* (Taylor, Gonzalez-Barrera, Passel e Lopez, 2012) aborda também as motivações para a aquisição da nacionalidade, embora se cinja ao contexto americano e se foque nos

imigrantes “hispanicos”. Uma maioria relativa (18%) dos cidadãos naturalizados de origem “latina” (n=360) diz que realizou esse processo para **adquirir direitos cívicos e legais**. A maioria (72%) das respostas codificadas nesta categoria (a pergunta era de resposta aberta e teve de ser codificada a posteriori) menciona o direito ao voto. As outras categorias de razões elencadas foram, por ordem decrescente de grandeza, os benefícios e oportunidades associados à condição de cidadão (16%), as razões familiares (15%), o verem os Estados Unidos como a sua casa (12%) e o sentirem-se americanos (6%). Por outro lado, tal como no estudo europeu de Huddleston e Tjaden (2012), procedeu-se ao levantamento das razões invocadas pelos residentes legais permanentes de origem “latina” (n=243) para não se terem naturalizado. As principais razões, cada qual totalizando 26% das respostas, são as que invocam barreiras pessoais, de cariz linguístico ou outro, e as que invocam desinteresse em adquirir a nacionalidade. As outras categorias de razões referidas são, por ordem decrescente de grandeza, as barreiras financeiras e administrativas (18%), o não serem elegíveis ou estarem à espera do estatuto de longa duração (13%) e o estarem presentemente a concorrer ou pensarem fazê-lo em breve (4%). Como vemos, os dados não são diretamente comparáveis com os europeus. Todavia, 45% referem barreiras pessoais ou administrativas como a principal razão para não se terem naturalizado, o que é claramente superior à percentagem de imigrantes que invoca a dificuldade do procedimento em qualquer dos contextos observados no estudo europeu.

Ainda neste contexto, Duncan e Waldorf (2009), trabalhando resultados de um inquérito à população realizado em 2005 e focando-se especificamente nos imigrantes caribenhos (dominicanos, haitianos, jamaicanos e trinitários) em Nova Iorque (amostra de 4.517 indivíduos), identificam como uma das particularidades dos Estados Unidos em matéria de aquisição de nacionalidade o facto de o país não promover políticas que facilitem a assimilação ou promovam a naturalização, tais como cursos de língua e cidadania acessíveis e amplamente publicitados (Duncan e Waldorf, 2009: 5). Segundo estes autores, para além do impacto de características individuais, tais como o tempo de permanência na América, o nível de inglês falado, a educação, o rendimento ou a idade no momento de chegada ao país de destino (quanto mais velho o imigrante, menos provável é que venha a pedir a nacionalidade), também a integração num bairro com uma comunidade imigrante matura (noção operacionalizada como correspondendo à proporção de imigrantes naturalizados a residir na vizinhança) faz subir a probabilidade dos imigrantes adquirirem a nacionalidade americana. Este efeito é, contudo, mais forte entre os indivíduos com níveis de educação mais elevados. O mais relevante acerca do contributo destes autores (Duncan e Waldorf, 2009) é, precisamente, o seu enfoque no papel dos contextos locais de acolhimento enquanto determinantes da naturalização. Estes autores teorizam, que as comunidades tanto podem ser motivadoras da naturalização, por via da partilha de recursos e organização de ações de apoio à naturalização, como também desmobilizadoras, na medida em que a comunidade se fecha sobre si mesma e dispense os seus membros de adquirir competências e recursos para a interação direta com a sociedade de acolhimento (Duncan e Waldorf, 2009: 11). Surpreendentemente, referem ainda estes autores, a origem dos imigrantes é, nos seus modelos, um preditor fraco das taxas de naturalização (Duncan e Waldorf, 2009: 18), o que contraria outros estudos que relevam a origem do imigrante e, nomeadamente, as políticas de cidadania do seu país de origem (especificamente o regime da dupla nacionalidade) como importantes dimensões explicativas para a decisão de adquirir a nacionalidade (Vink *et al.*, 2013).

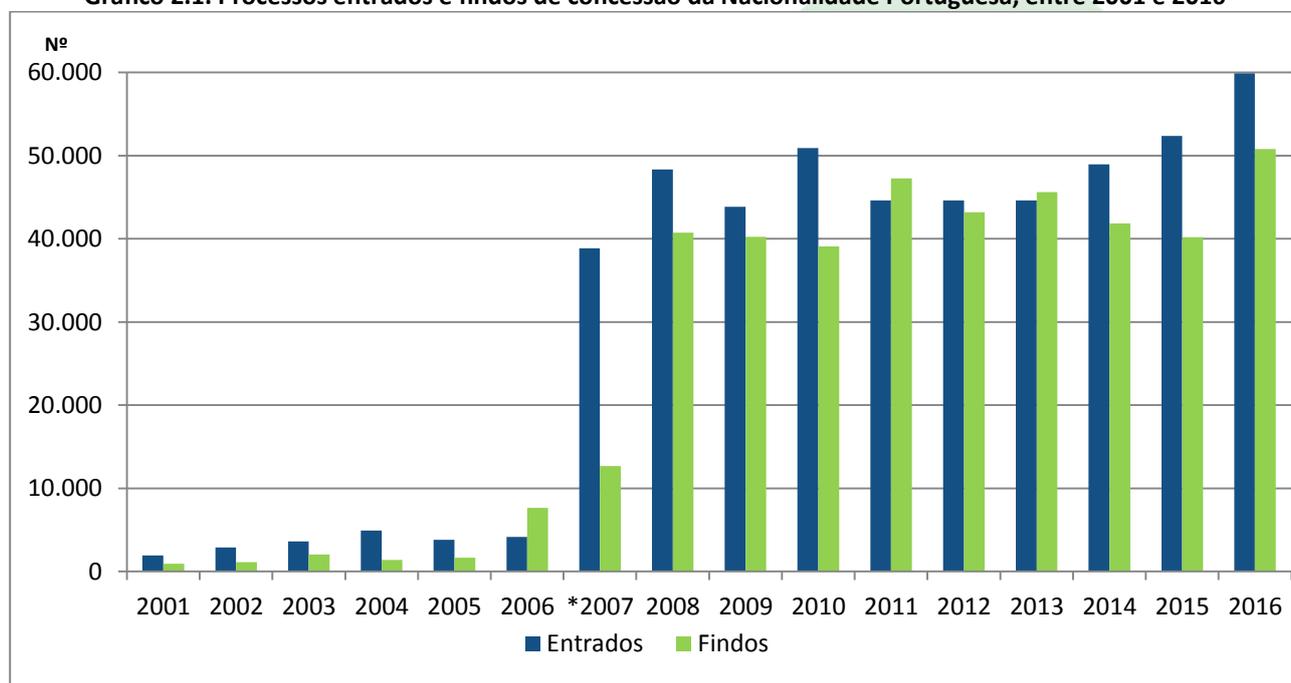
Em suma, importa aferir os impactos destes e de outros efeitos nas concessões de nacionalidade portuguesa ao longo do tempo. O caso português é bastante interessante de analisar tanto por ilustrar bem os efeitos de mudanças do regime de cidadania na evolução das concessões de nacionalidade, como - pelas suas características enquanto país com dupla experiência migratória, de emigração e de imigração, que aceita a dupla cidadania, com relações históricas e coloniais privilegiadas com alguns países, e com uma estrutura demográfica envelhecida – por apresentar perfis de cidadãos com características e motivações diversas para aceder à nacionalidade portuguesa. Foca-se de seguida o caso português, atendendo a estas duas dimensões explicativas da evolução das concessões de nacionalidade: por um lado, atendendo às oportunidades e bloqueios do enquadramento legal e dos procedimentos, e, por outro lado, considerando as características individuais de quem requer a nacionalidade, integrando nessa análise também o enquadramento de cidadania dos países de origem que infere nas decisões dos indivíduos em aceder a outra nacionalidade.

2.

Acesso à nacionalidade em Portugal: o que mudou a partir de 2006?

Embora nem sempre sejam explícitos ou imediatos os efeitos dos enquadramentos legais nos dados administrativos e estatísticos disponíveis, no caso dos dados administrativos apurados pela Conservatória dos Registos Centrais acerca dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa, verifica-se de forma evidente e precisa os efeitos das mudanças da regulamentação da nacionalidade portuguesa a partir de 2006. Conforme é evidente em gráfico (gráfico 2.1.), desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa, revertido em atribuições e aquisições da nacionalidade de forma manifesta a partir de 2008 (gráfico 2.2.). Entre 2007 e 2016, quase meio milhão de cidadãos pediu a nacionalidade portuguesa (477 mil pedidos em dez anos), em média 48 mil novos processos deram entrada por ano, revertendo-se em 401.669 “novos” cidadãos portugueses, ou seja, em média, por ano, cerca de 40 mil indivíduos tornaram-se cidadãos portugueses (40,5% por via de atribuições e 59,5% por via de aquisições).

Gráfico 2.1. Processos entrados e findos de concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2001 e 2016



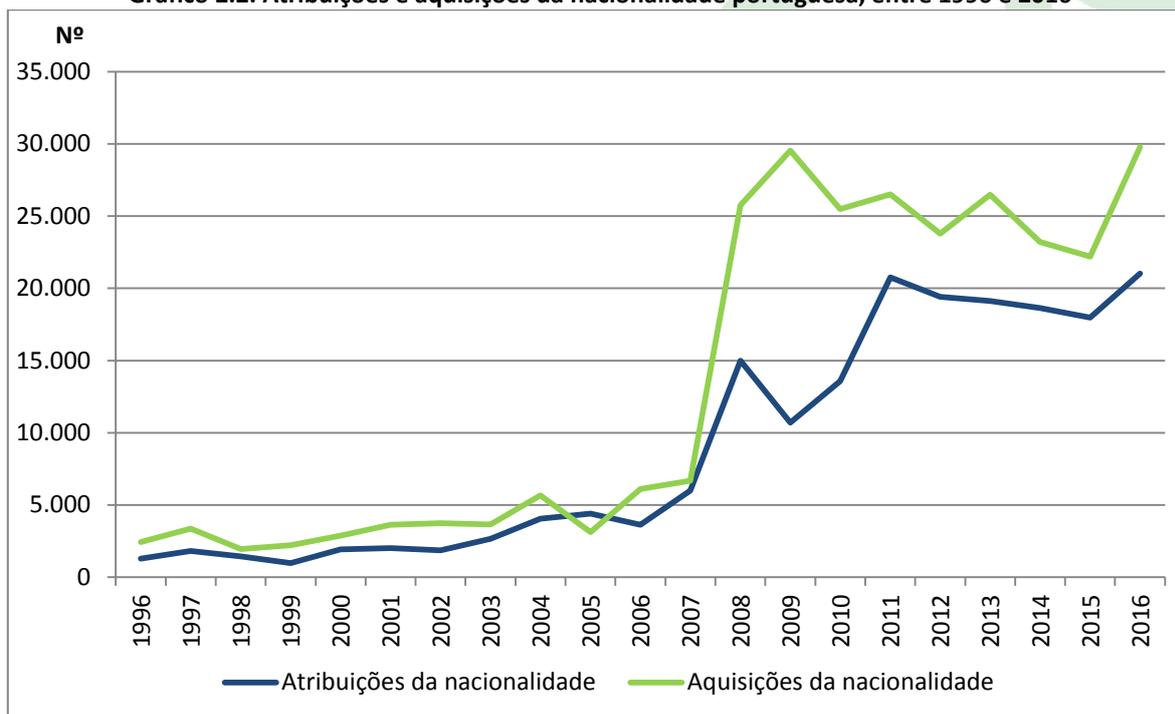
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Conservatória dos Registos Centrais (cálculos e elaboração de Oliveira e Gomes, 2014 e 2016). Nota: *Processos entrados e findos desde 15-12-2006.

A evolução dos últimos dez anos é particularmente positiva se se comparar com a década anterior à regulamentação de 2006 (vd. gráfico 2.2): nos dez anos que antecederam esta regulamentação (entre 1997 e 2006), registaram-se cerca de sete vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (61.156

concessões de nacionalidade), decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano (40,6% de atribuições de nacionalidade e 59,4% de aquisições de nacionalidade).

Mas as mudanças não se observam apenas no volume de processos findos e/ou de concessões de nacionalidade, mas também na distância entre os processos entrados e os processos findos: até 2005 havia uma relação anual de cerca do dobro de processos entrados face aos processos findos, passando essa relação a partir de 2008 a ser mais equilibrada, assumindo-se a distância entre processos entrados e findos em cada ano como residual, verificando-se mesmo em alguns anos (2011 e 2013) mais processos a concluir que a entrar (vd. gráfico 2.1.).

Gráfico 2.2. Atribuições e aquisições da nacionalidade portuguesa, entre 1996 e 2016

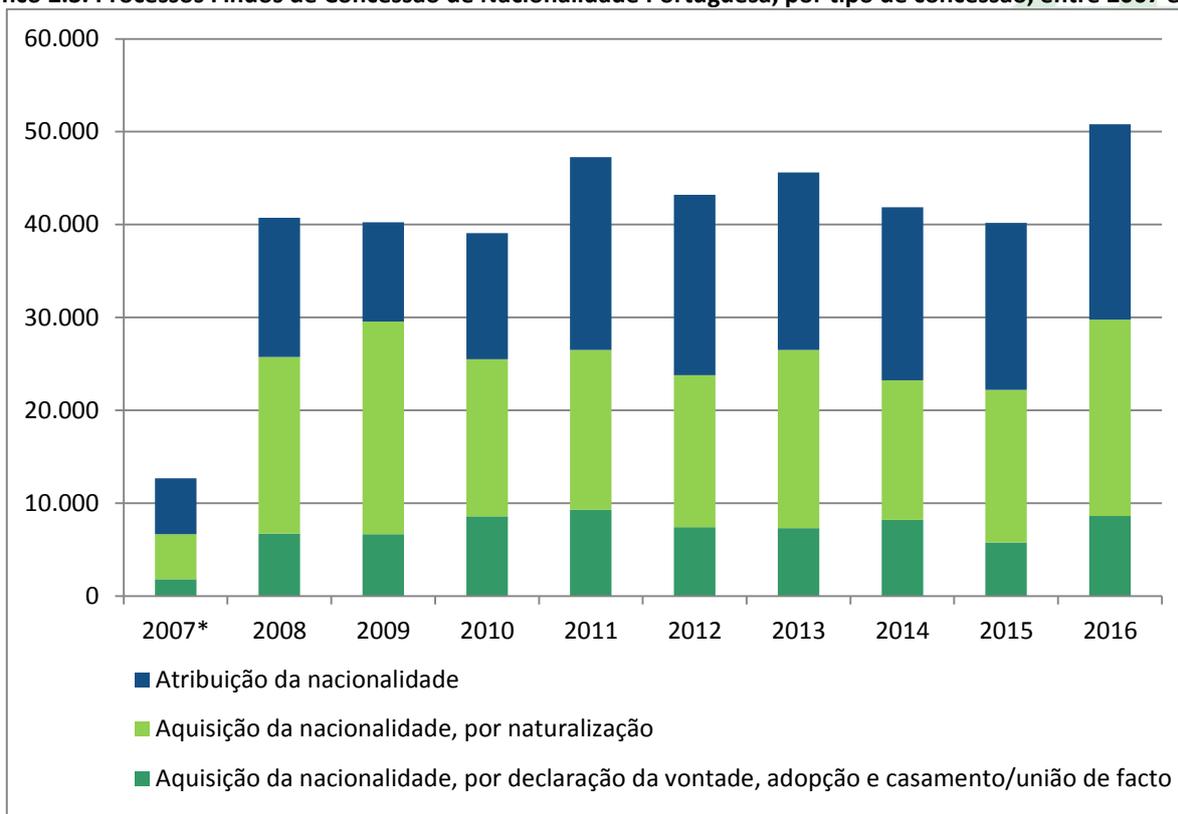


Fonte: Direção-Geral da Política de Justiça (1996-2006) e Conservatória dos Registos Centrais (2007-2016). Elaboração das autoras.

Os dados disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais permitem realçar que, entre o universo de processos findos de concessão da nacionalidade, ao abrigo do enquadramento regulamentar que vigora desde 2006, é por via das **aquisições (“nacionalidade derivada”)** que a maioria dos **“novos cidadãos” portugueses teve o acesso à nacionalidade portuguesa**: entre 401.669 novos cidadãos portugueses, para o período entre 2007 e 2016, perto de 60% adquiriu a nacionalidade derivada, assumindo o ano de 2009 o valor mais elevado (73,4% das concessões de nacionalidade portuguesa).

Nesse universo, são as naturalizações que mais se destacam (vd. gráfico 2.3.): entre 2007 e 2016, as aquisições de nacionalidade por via da naturalização significaram 42,1% do total de concessões de nacionalidade (169 mil), seguidas das atribuições de nacionalidade (40,4%, correspondendo a 162 mil) e, só depois, as aquisições de nacionalidade portuguesa por declaração de vontade (17,5%, cerca de 70,5 mil). É, pois, explícito nos resultados estatísticos das concessões de nacionalidade que a naturalização é a via privilegiada de obtenção de nacionalidade em Portugal no atual regime de cidadania, refletindo um dos principais canais de integração dos imigrantes residentes no país. Esta tendência contrária, porém, o que se observava em décadas anteriores em Portugal, em que a naturalização era preterida pelos requerentes de nacionalidade por comparação à aquisição por declaração de vontade (nomeadamente por via do casamento), atendendo às dificuldades que o regime de cidadania impunha desde 1981 à naturalização dos estrangeiros residentes no país (Oliveira e Inácio, 1999: 11).

Gráfico 2.3. Processos Findos de Concessão de Nacionalidade Portuguesa, por tipo de concessão, entre 2007 e 2015



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização das autoras).

Nota: Os dados correspondem às alíneas c) e e) do artigo 1.º, artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º e 6.º da Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade) em vigor desde 15-12-2006. *Inclui dados de 2006.

2.1. Enquadramento legal: o que muda de 1981 para 2006?

As normas que regem o acesso à nacionalidade de um país, ora dominadas pelos princípios dos *ius soli*, *ius sanguinis* ou *ius domicilii*, têm sem dúvida consequências na forma como os cidadãos (residentes e não residentes no país) as apropriam, as procuram ou as conseguem aceder. Deve atender-se que a opção legislativa em privilegiar um ou outro princípio tem estado associada à experiência migratória dos países, ou seja, países com mais tradição emigratória têm defendido o princípio de *ius sanguinis* como forma de manter o vínculo com a sua população emigrante e os descendentes dessa diáspora; enquanto países com forte componente imigratória têm adotado o princípio do *ius soli* para salvaguardar a integração rápida dos imigrantes no país.¹⁵ Os dados administrativos acerca dos pedidos de nacionalidade portuguesa, dos indeferimentos ou deferimentos de cidadania das últimas duas décadas, por outro lado, dizem muito do enquadramento legal que tem vigorado em cada momento e de como os cidadãos o percebem e apropriam.

¹⁵ Como defendem Castles e Davidson (2000: 85) "*ius sanguinis* has been seen historically as being appropriate for an emigration country (such Spain and Greece) that wishes to retain the allegiance of people who have settled elsewhere. A 'law of return' to reintegrate former emigrants may be based on this principle (...). *Ius soli*, on the other hand, is particularly useful for integrating immigrants of diverse national origins into a new nation, which is why it has been adopted in former British colonies in North America and Oceania, and former Spanish colonies in Latin America."

Desde a viragem do século, Portugal surge em contraciclo com a maioria dos países da União Europeia: se a maioria dos países se tornou mais liberal para os seus emigrantes acederem à nacionalidade e mais restritiva para os imigrantes residentes no território (Bauböck *et al.*, 2006: 26); Portugal conseguiu definir uma política de cidadania concertada e liberal para os dois universos – dos emigrantes e dos imigrantes.

Globalmente, como se detalhou no capítulo anterior, Portugal tem sido destacado internacionalmente pelo seu regime de cidadania desde 2006. O seu enquadramento legal desde a última década é assumido como o mais inclusivo entre os restantes países da União Europeia (Huddleston, 2015; Tjaden, 2010: 9). O país é também destacado porque a mudança na regulamentação da lei da nacionalidade induziu a uma diminuição dos obstáculos processuais, nomeadamente para a obtenção de nacionalidade por cidadãos nascidos em Portugal, para a naturalização, e para a renúncia e perda de cidadania (Tjaden, 2010: 9).

Para compreender o que realmente mudou a partir de 2006, importa recuar um pouco mais e comparar este com o enquadramento legal de Portugal do século passado. O regime de cidadania portuguesa recua ao século XVII, tendo sofrido sucessivamente inúmeras revisões ao longo dos séculos (Ordenações do Rei Filipe de 1603, Constituição de 1822, Código Civil de 1867, Lei n.º 2098 de 1959, Decreto-Lei n.º 308-A de 1975, Lei n.º 37 de 1981, Lei n.º 25 de 1994), como detalham vários autores nacionais (Baganha e Sousa, 2006: 437-447; Piçarra e Gil, 2012: 2-13), embora tenha mantido sempre a primazia do princípio do *ius soli* até 1981. Foca-se este relatório nas disposições do regime de cidadania a partir de 2006, por comparação às disposições de 1981, não apenas porque a informação estatística não recua para além de 1996 (como se explicou antes nas limitações das fontes), mas também porque é entre estes dois enquadramentos legais que se aprofundam os contrastes no regime de cidadania português, com impactos diretos na evolução das concessões de nacionalidade portuguesa.

O processo de descolonização e revolução em Portugal na década de 1970, despoletou uma mudança profunda na abordagem do Estado face à concessão da nacionalidade portuguesa. A independência dos novos países africanos (Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique) conduziu à publicação do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho de 1975, que determinou a perda de nacionalidade portuguesa para os indivíduos nascidos ou domiciliados nos “novos” países africanos, embora tenham ficado salvaguardados alguns casos excecionais, nomeadamente para os naturais do antigo estado da Índia (Oliveira e Inácio, 1999: 10, 25). A publicação deste decreto foi precipitada por a Lei da Nacionalidade que vigorava (de 1959) definir o acesso à nacionalidade portuguesa a todos os nascidos no território português (território que incluía nessa altura ainda os novos países africanos da década de 1970), bem como o direito de mobilidade para a metrópole (território correspondente ao atual Portugal). Embora este decreto tenha sido revogado através da Lei n.º 113 /88, de 29 de dezembro, a orientação política que esteve na sua base, conduziu a importantes mudanças naquela que era a prática dominante até então associando a política de cidadania ao princípio do *ius soli*. Este decreto trouxe ainda consequências negativas para milhares de cidadãos nascidos ou residentes nos novos países africanos que perderam a nacionalidade portuguesa sem o saber, não tendo sido atendidas as suas motivações e ligações efetivas com Portugal, sendo por isso ainda hoje muito criticado pelos efeitos incalculáveis a que conduziu (Baganha e Sousa, 2006: 444).

A partir de 1981 (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro), Portugal estabelece a sua Lei da Nacionalidade, quebrando formalmente aquela que era a orientação dos enquadramentos anteriores (do *ius soli*), privilegiando o princípio do *ius sanguinis* para atender ao fluxo emigratório do país das décadas anteriores, embora conjugado com o princípio do *ius domicilli* para integrar os processos de naturalização de novos residentes estrangeiros no país. O país passava a assumir um carácter misto, dando mais importância ao *ius sanguinis* nas decisões de concessão de nacionalidade, e restringindo o acesso à nacionalidade por *ius soli*. O objetivo subjacente a estas mudanças foi, por um lado, dificultar os estrangeiros de obterem a nacionalidade com o nascimento em território português e, depois do nascimento, por via da naturalização ou casamento; reformando substancialmente a Lei da Nacionalidade no que diz respeito aos direitos dos nascidos em território português (Baganha e Sousa, 2006: 445). Por outro lado, a lei procurava revitalizar a

relação com a emigração portuguesa, promovendo a re aquisição da nacionalidade por emigrantes e seus descendentes, tentando aproximar-se em particular das gerações mais jovens e dos descendentes (Carvalhais, 2010: 14).

Com este enquadramento, enquanto a obtenção da nacionalidade através do *ius sanguinis* diminuiu o número de requisitos, tornando-os mais flexíveis (desaparece, por exemplo, o requisito de residência em Portugal para crianças nascidas de pais portugueses residentes no estrangeiro, passando a bastar apenas uma declaração de vontade do registo da nacionalidade portuguesa no registo civil); a obtenção através do *ius soli* passou a estar no extremo oposto, ganhando requisitos novos e mais burocráticos para a obtenção de nacionalidade (e.g. filhos de imigrantes passam a poder só obter a nacionalidade se os pais residiram em Portugal legalmente pelo menos durante 6 anos, passam os imigrantes a ter de demonstrar efetiva ligação à comunidade portuguesa, terem “idoneidade”, meios de subsistência no país).

Os processos de naturalização passam também a ter de ser requeridos ao Ministério da Administração Interna, através do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), passando a distinguir-se os processos acompanhados pelo Ministério da Justiça através da Conservatória dos Registos Centrais (todos os outros canais de obtenção da nacionalidade portuguesa) desses processos de naturalização, baseados em provas de residência em território nacional concedidos e apreciados pelo próprio SEF. Com esta mudança, não apenas aumentou a discricionariedade das autoridades (conforme vários autores caracterizaram – Baganha e Sousa, 2006; Carvalhais, 2010; Piçarra e Gil, 2012), como se tornou evidente que a aquisição da nacionalidade por imigrantes passava a ser um assunto de segurança interna e não um direito associado a algumas premissas de tempo de residência em Portugal como até à década de 1980.

A lei de 1981 veio aumentar também os requisitos associados à naturalização: dos 3 anos de permanência em Portugal (que a Lei de 1959 previa), passa a requerer-se 6 anos de residência, e a considerar-se como critério a real inserção do estrangeiro na comunidade portuguesa, considerando-se a atividade profissional desenvolvida durante o tempo de permanência no país, a frequência em estabelecimentos de ensino portugueses e a existência de filhos já nascidos em Portugal (Franco, 1991: 129). Como analisa Horta (2008: 93), esta mudança na definição dos critérios e aumento dos requisitos para a aquisição da cidadania *enraizava-se nos medos nacionalistas alimentados pelos crescentes influxos de migrantes decorrentes da descolonização*.

Estas mudanças na década de 1980 refletiram invariavelmente o contexto político e demográfico do país. O território do Estado português tinha diminuído substancialmente, passando unicamente a corresponder a um país europeu, em processo de descolonização e em transição para se aproximar cada vez mais da Europa. Adicionalmente, o país sentia a necessidade de recuperar ou se aproximar da grande diáspora portuguesa que havia saído do país na década de 1960, assumindo de grande importância o princípio do *ius sanguinis* como forma de preservar a nacionalidade portuguesa nos emigrantes espalhados pelo mundo. Este foco na emigração das décadas anteriores fez, porém, o país esquecer durante alguns anos a crescente imigração que recebia e os saldos migratórios muito positivos (entre 1974 e 1981), sublinhando uma *importante mudança ideológica na conceção da identidade nacional portuguesa, (...) [passando] as representações oficiais da nação [a estar] cada vez mais associadas à conceção da nação como uma comunidade imaginada de descendentes que transcendia as fronteiras territoriais, (...) [e ficando] a integração dos cidadãos das ex-colónias, com que Portugal tinha estabelecido laços históricos e culturais, (...) problemática* (Horta, 2008: 93). Como também explicam Baganha e Sousa (2006):

It was this new perception of Portugal as a small European territory and an emigrant population estimated at more than four million people that led the main political forces, both those in power and in the opposition, to pass a law that had a key objective to facilitate the right to Portuguese nationality of emigrants and their descendants spread around the world. (Baganha e Sousa, 2006: 449).

Já na transição para a década de 1990, a imigração ganha no país uma centralidade sem precedentes na agenda política portuguesa, nomeadamente associada à imigração em situação irregular no país que induzia às medidas associadas às regularizações extraordinárias de milhares de imigrantes (nomeadamente de alguns oriundos dos novos países africanos que haviam perdido a nacionalidade portuguesa com o decreto de 1975). Esta realidade do país, acompanhada de sucessivas mudanças nas políticas de imigração em vários países europeus, assumia na retórica oficial a associação direta entre imigração e segurança nacional, estendendo-se às questões de cidadania (Horta, 2008: 96-97).

A Lei n.º 25/94 trouxe ainda importantes revisões que restringiram mais o acesso à nacionalidade por estrangeiros de origem. A partir de 1994 é introduzida na lei a distinção entre os estrangeiros de origem de países lusófonos e os restantes estrangeiros, passando-se em processos de naturalização a requerer seis anos de residência para os primeiros e dez anos de residência para os segundos. As provas de anos de residência passam também a ser assumidas por autorizações de residência, o que viria a complexificar o acesso de um crescente universo de imigrantes chegados ao país durante a década de 1990 e transição para o século XXI com outro tipo de títulos de permanência no país (e.g. vistos de trabalho, autorizações de permanência) ou em situação irregular (como viriam a atestar as regularizações extraordinárias de 1992/93 e 1996, e mais tarde em 2001). As revisões de 1994 passaram também por limitar mais o acesso à nacionalidade por via do casamento, em resultado de inúmeros escândalos associados a falsos casamentos,¹⁶ deixando de se atribuir a nacionalidade portuguesa por declaração de vontade no dia do casamento para requerer três anos de casamento e provas de ligação à comunidade portuguesa antes de ser solicitada a nacionalidade.

A partir de 1994 é ainda mais restringido o acesso à nacionalidade para estrangeiros de origem por o ónus da prova de ligação à comunidade portuguesa, um dos requisitos para os pedidos de nacionalidade introduzidos em 1981, passar para os requerentes ao invés de ter de ser o Estado a ter de demonstrar a inexistente ligação à comunidade nacional (dificuldade que o Estado tinha).

A transição portuguesa para uma lei mais inclinada para o *ius sanguinis* surge, pois, quando o país entra num ciclo de imigração e abranda a emigração, e se prepara para a integração europeia. Haveria, neste âmbito, uma preocupação predominante com os emigrantes portugueses e com os mecanismos de manter o seu vínculo ao país, ou esta conformação resultava de uma orientação comunitária acerca dos que entravam no território europeu?¹⁷ Embora os acordos bilaterais com os países da CPLP pudessem funcionar como amortecedor no que diz respeito ao maior número de estrangeiros residentes dessas nacionalidades em Portugal durante a década de 1990, prevendo-se nomeadamente que esses tivessem de provar menos anos de residência em território nacional (6 anos) que os restantes estrangeiros nacionais de outros países (10 anos), persistiram algumas inibições ao pleno acesso à nacionalidade portuguesa pelos imigrantes residentes no país e seus descendentes pela prevalência do princípio do *ius sanguinis* em prejuízo da existência de mecanismos (mesmo que complementares) que acautelassem na lei os princípios do *ius soli* ou *ius domicilii*.

No final de 1997 Portugal assina a *Convenção Europeia da Nacionalidade* (ECN de 1997), facto que induziria à necessidade de importantes revisões e reforma do regime de cidadania português. Três áreas fundamentais do enquadramento português passavam a estar em contradição com a Convenção: em

¹⁶ Nomeadamente associados a casamentos entre futebolistas estrangeiros e nacionais portuguesas que vendiam a nacionalidade portuguesa, para rapidamente os desportistas representarem a seleção nacional em competições.

¹⁷ Como realçavam Castles e Davidson (2000) acerca dos enquadramentos que vigoraram até finais da década de 1990 no contexto europeu, "*ius sanguinis* is still dominant legal principle in most European countries (...). Here, citizenship depends mainly on descend. However, of the major Western European immigration countries, only Austria and Switzerland still apply the principle strictly: children born in these countries to foreign parents have no entitlement to citizenship even if they have lived there all their lives." (Castles e Davidson, 2000: 92).

primeiro lugar, a convenção salvaguarda no seu artigo 4º c) e d) que ninguém deve ser arbitrariamente privado de uma nacionalidade, sendo que nem o casamento nem a sua dissolução entre um nacional de um país europeu e um nacional de país terceiro deve induzir à perda da nacionalidade do(a) cônjuge – o que entrava em conflito com algumas das disposições e requisitos previstos no acesso à nacionalidade por via do casamento no regime português (nomeadamente os introduzidos a partir de 1994) -; em segundo, a convenção salvaguarda que não devem estar previstos nos regimes de cidadania dos estados-membros princípios de discriminação, devendo ser abolidas quaisquer formas de distinção baseadas no sexo, religião, raça, ou origem étnica e nacional (artigo 5, 1, da convenção) – o que conflituava com o princípio de discriminação positiva estabelecido para os nacionais de países de língua portuguesa (e.g. menos anos de residência em processos de naturalização) -; e, finalmente, é defendida a salvaguarda dos direitos das terceiras gerações de imigrantes residentes e nascidos na Europa em adquirirem a nacionalidade (artigo 6, 4 e) da convenção) – dimensão que era completamente omissa do regime de naturalização português (Carvalhais, 2010: 26).

É já na transição para o século XXI que se assiste a uma mudança da política imigratória, passando a assumir-se mais preocupações de integração (que securitárias como até aí), e surgindo preocupações com o alargamento dos direitos de cidadania pelas comunidades imigrantes fixadas em Portugal (Horta, 2008: 106). Esta mudança de discurso, mais focado no acolhimento e integração dos imigrantes, e reconhecendo os contributos positivos dos imigrantes para o país (e.g. para a demografia, para a economia, e para as contas públicas), viria a ganhar eco também nas revisões da lei da nacionalidade em 2006 e na defesa desses cidadãos como indivíduos de plenos direitos no Estado em que residem ou já nasceram. O investimento nas políticas de integração dos imigrantes, nas últimas duas décadas, viria a traduzir importantes reconhecimentos internacionais de Portugal (MIPEX 2007, 2011 e 2015), nomeadamente na vertente da concessão de nacionalidade.

A partir de 2006, com a quarta alteração à Lei n.º 37/81 (com a Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril), e a aprovação do novo Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro), o quadro de referência da aquisição da nacionalidade portuguesa altera-se, ganhando nova importância o princípio do *ius soli* para estrangeiros nascidos em Portugal e tornando-se mais flexível e mais tipificado o acesso à naturalização para estrangeiros, nomeadamente para estrangeiros com ascendentes portugueses de segundo grau. Os processos de naturalização também regressam para o Ministério da Justiça (deixando de estar no Ministério da Administração Interna), passando o SEF apenas a ser consultado para parecer quanto às provas de residência dos imigrantes em Portugal (que deixam de ser apenas autorizações de residência, alargando-se a outros títulos e meios de prova). Como alguns autores realçaram (Carvalhais, 2010), esta transferência assumiu uma importante mensagem política:

Frequently pro-immigrants' rights organisations have called attention to the fact that keeping matters on the acquisition of nationality by foreigners under the Ministry of Internal Affairs, more specifically under the control of [SEF], which is a police force, was a negative sign that revealed how the state was still looking at potentially new citizens not as potential nationals but as aliens, thus as external matters to be treated by the instruments of national security. Instead, acquisitions of nationality should be under the umbrella of the Ministry of Justice, as this is after all the ruling ministry for any other Portuguese citizen who might have issues about his or her nationality. (Carvalhais, 2010: 16).

As mudanças do regulamento conduziram a um aumento significativo do número de cidadãos que acederam à nacionalidade portuguesa a partir de 2008 (como se mostrou nos gráficos 2.1. e 2.2.), aproximando neste âmbito Portugal também de recomendações de estudos internacionais:

Access to nationality should be automatic for the third generation whose parents were born in that country, entitlements to optional acquisition should be granted to the second generation and the 'generation 1.5 – those who were born abroad but raised in the country in question. For first generation immigrants, naturalization requirements should be clearly defined and implemented in

ways that enable and encourage them to acquire the nationality of their country of long-term residence. (Bauböck et al., 2006: 32).

Com este reforço do princípio do *ius soli*, Portugal passou a ser o país europeu com melhor enquadramento para as crianças nascidas no país adquirirem a nacionalidade (Tjaden, 2010: 9). A forma como este princípio foi operacionalizado no regime de cidadania também tem recebido alguma atenção internacional, uma vez que conciliou a proteção das segundas e terceiras gerações de imigrantes residentes no país, definindo provisões que salvaguardam mesmo a proteção de imigrantes indocumentados há gerações nascidos no país. Como destaca Tjaden (2010): *No que respeita à segunda geração, uma criança nascida em Portugal de pais estrangeiros que residam legalmente em território português há pelo menos cinco anos adquire a cidadania portuguesa de origem mediante declaração. A criança nascida em Portugal de pais estrangeiros em situação irregular pode naturalizar-se ao cabo de dez anos de residência habitual no país. Uma criança nascida em Portugal que não adquira a cidadania por efeito do nascimento tem direito a naturalizar-se, antes de atingir a maioridade, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos. Todas as crianças abandonadas e as pessoas apátridas nascidas ou encontradas em Portugal adquirem automaticamente a cidadania (ius soli).* (Tjaden, 2010: 9).

O enquadramento de 2006 veio introduzir o *direito subjetivo à naturalização geral*, introduzindo novas vias de naturalização que o enquadramento anterior não atendia, diminuindo ainda algumas das exigências que eram feitas para a naturalização, extinguindo a discriminação em razão do país de origem (previsto anteriormente) e determinando igual período de residência para todos os imigrantes (6 anos), neste caso passando o conceito de residência a associar-se a qualquer título válido¹⁸ (à exceção do visto de curta duração). A lei veio igualmente permitir a aquisição da nacionalidade por naturalização aos cidadãos descendentes de imigrantes, maiores de idade, nascidos em Portugal, que aqui permaneceram nos últimos dez anos, mesmo que em situação irregular. Há ainda mudanças substantivas do enquadramento de 2006 face ao anterior quanto a adjacentes requisitos: deixa de ser feita a referência à necessidade de comprovação da existência de meios de subsistência ou da existência de uma ligação à comunidade portuguesa, requerendo-se a demonstração de conhecimentos suficientes de língua portuguesa (nível A2 – Utilizador Elementar). Por outro lado, a exigência de idoneidade é eliminada do enquadramento, sendo substituída pela necessidade de apresentação de registo criminal limpo sob determinadas especificidades (Carvalhais e Oliveira, 2015: 48). Finalmente, tem sido realçado por alguns autores (Carvalhais, 2010: 17), que o novo enquadramento induziu a uma significativa redução da burocracia para os imigrantes, nomeadamente em processos de naturalização.

Assim, resultou que o novo enquadramento do regime de cidadania eliminou um conjunto de requisitos que eram destacados como fonte de discricionariedade das autoridades e de demora processual, entre os quais desaparecem: as provas de meios de subsistência, provas de existência de ligação à comunidade (passa a ter de ser o Estado a ter de demonstrar se essa relação não existe), e idoneidade (substituída pelo registo criminal).

Entre as novidades do enquadramento de 2006 estão também novas vias de aquisição por declaração de vontade, integrando nomeadamente as uniões de facto (para além do casamento) entre heterossexuais e homossexuais, deixando de estar na responsabilidade dos cônjuges ou parceiros ter de dar provas da existência de relação à comunidade portuguesa, cabendo ao Ministério Público demonstrar se tal relação não existir. Por outro lado, os recursos de indeferimentos de obtenção da nacionalidade deixaram de estar no tribunal judicial (Tribunal da Relação de Lisboa), passando para os tribunais administrativos.

Embora reforçando o *ius soli* desde 2006, o regime português não descurou o direito de nacionalidade por *ius sanguinis*, sendo Portugal também destacado internacionalmente por as provisões que assume no

¹⁸ Antes estava limitado aos imigrantes com autorização de residência, excluindo os titulares de todos os outros títulos (e.g. autorizações de permanência, vistos de trabalho).

âmbito do *ius sanguinis* serem mais liberais e inclusivas, por comparação aos demais países europeus (Tjaden, 2010: 9).

Relevante ainda é considerar que a nova regulamentação da nacionalidade portuguesa de 2006 foi aprovada com forte consenso político na Assembleia da República Portuguesa, reunindo 91% dos votos a favor no Parlamento e nenhum voto contra. Neste âmbito o caso português também se mostra particular e único por aliar a sua política de cidadania a um consenso político, não obstante a regulamentação da nacionalidade ter subjacente o princípio fundamental do vínculo legal entre os cidadãos e o Estado português (Oliveira e Carvalhais, 2016). Assumindo este enquadramento uma forma bastante avançada de cidadania com conjugação do caráter do *ius soli* (atendendo às necessidades dos imigrantes e seus descendentes residentes em Portugal), sem todavia perder o caráter do *ius sanguini* anterior (integrando os laços com a emigração portuguesa), o mesmo assentou num entendimento político sobre a importância de libertar os cidadãos, em particular os imigrantes, das restrições legais que os impediam de um uso pleno da cidadania em Portugal (Carvalhais e Oliveira, 2015: 45).

2.2. Acesso à nacionalidade: deferimentos e indeferimentos

Se a lei e os procedimentos de concessão de nacionalidade foram amplamente destacados e reconhecidos, importa compreender se a prática da lei também é inclusiva e induz aos resultados que o enquadramento parece pretender.

Alguns autores têm defendido que a taxa de rejeição ou indeferimento dos processos de concessão de nacionalidade são um indicador relevante acerca das relativas dificuldades que podem estar inerentes ao procedimento de obtenção da nacionalidade (Helbling, 2011: 3). Para o autor a taxa de rejeição dos processos de aquisição da nacionalidade permite aferir como as autoridades avaliam os requerentes:

Once the applications are handled in, naturalisation candidates no longer have control over them; whether they are rejected or not depends entirely on legal regulations and administrative authorities. While the validity of this indicator is much better measuring policy effects, it is not perfect (...).
(Helbling, 2011: 3)

Este indicador não reflete, porém, objetivamente o grau de acessibilidade da cidadania num país (Vink, 2011: 12). Embora elevadas taxas de recusa de pedidos de concessão de nacionalidade possam ser interpretadas como maiores dificuldades geradas pelas autoridades, importa atender que o volume de indeferimentos pode ser influenciado também pelo lado da procura, ou seja, pelas características dos requerentes, e não refletir apenas os constrangimentos associados à implementação do regime de cidadania. Assim, se é verdade que países com taxas de rejeição elevadas podem ter subjacentes orientações reais de se constranger o nível processual para se dificultar a obtenção da nacionalidade; taxas de rejeição baixas num país com um enquadramento restritivo, com condições e requisitos difíceis de concretizar, em que poucos indivíduos procuram a nacionalidade, também têm subjacentes resultados e intenções semelhantes, embora não cheguem ao nível processual, mas fiquem logo bloqueadas no enquadramento legal.

Assim, embora, se reconheça que estes dados não refletem uma relação totalmente direta com o grau de restritividade do enquadramento legal e processual de obtenção da nacionalidade, ou o grau de discricionariedade das autoridades nas decisões de indeferimento; a informação que transmitem pode ser útil por dar alguma indicação acerca da dificuldade do procedimento.

Atender também à importância relativa em cada ano do número de processos findos por total de processos entrados (embora os processos possam ser migrados de um ano para o outro), também traduz (indiretamente) a celeridade ou a morosidade que as autoridades assumem a nível processual. Como

referido antes, a duração do procedimento pode ser outro fator da prática da lei que determina a existência de obstáculos nos regimes de cidadania. Como alertam Bauböck et al. (2013), há países em que as autoridades aumentam a duração do procedimento com a intenção de desmobilizar os requerentes de cidadania.

Para Portugal os dados administrativos acerca dos indeferimentos, no universo de processos findos, trazem alguns resultados que importa destacar, em particular porque se observam efetivas mudanças a partir de 2007, por comparação aos anos anteriores em que vigorava outra regulamentação da lei da nacionalidade. Entre 2007 e 2016, foi concedida a nacionalidade portuguesa a cerca de 402 mil cidadãos, com uma taxa média de indeferimento nesse período de apenas 6,8% (vd. quadro 2.1.). Destacando-se, entre esse universo global, os processos de naturalização, verifica-se que entre 2007 e 2016, 169 mil cidadãos naturalizaram-se, com a taxa de indeferimento (ligeiramente mais baixa que a geral) de 6,6% para o mesmo período. Esta evolução é especialmente positiva se se comparar com o período anterior: entre 1996 e 2006, e recorrendo a dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para esse período, apenas se registaram cerca de 17 mil processos de naturalização deferidos, com uma taxa de indeferimento média com o dobro da expressão (12,4%) – vd. quadro 2.2.

Quadro 2.1. Processos entrados e findos de concessão da Nacionalidade Portuguesa, entre 2001 e 2015

Ano	Entrados	Findos	Indeferidos	% de indeferimentos por total de processos findos	% de processos findos por total de processos entrados
*2007	38.864	12.679	345	2,7	32,6
2008	48.336	40.744	1840	4,5	84,3
2009	43.856	40.243	2993	7,4	91,7
2010	50.900	39.079	2255	5,8	76,7
2011	44.610	47.281	2248	4,8	105,9
2012	44.602	43.205	2396	5,5	96,8
2013	44.610	45.600	4319	9,5	102,2
2014	48.947	41.862	4300	10,3	85,5
2015	52.373	40.183	3254	8,1	76,7
2016	59.870	50.793	3552	7,0	84,8
Total	476.968	401.669	27.502	6,8	84,2

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais. (cálculos das autoras).

Nota: *Processos entrados e findos desde 15-12-2006

Também da relação entre os processos entrados de pedidos de naturalização e processos deferidos se observam resultados contrastantes de uma década para a outra (vd. quadro 2.2.). Entre 1996 e 2005, em média, por ano, os processos findos de naturalização (considerando o somatório de processos deferidos e indeferidos em cada ano) representaram apenas 52% dos processos entrados. Na década seguinte (entre 2007 e 2016), embora o volume de processos entrados corresponda a cerca de nove vezes mais do que os recebidos na década anterior, verifica-se uma relação mais favorável entre o número de processos findos por total de processos entrados (94,3% em processos de naturalização – quadro 2.2. – e 84,2% no volume global das concessões de nacionalidade – quadro 2.1.). Verifica-se, pois, que de uma década para a outra não apenas aumentou substantivamente a procura pela aquisição da nacionalidade portuguesa em função das mudanças do regime de cidadania - nomeadamente verificando-se um aumento substantivo dos processos entrados de naturalização (de 22 mil entre 1996 e 2005, passa-se para 191 mil entre 2007 e 2016) -, como também aumentou substantivamente a capacidade de resposta e de finalização anual de processos pelas autoridades responsáveis, em particular nos processos de naturalização, neste caso do Ministério da Administração Interna para o Ministério da Justiça, de 51,8% para 94,3%.

Quadro 2.2. Processos entrados, deferidos e indeferidos de naturalização, entre 1996 e 2016

Ano	Processos Entrados	Processos findos		% de indeferidos por total de deferidos	% do total de processos findos por processos entrados ao ano
		Deferidos	Indeferidos		
1996	918	147	6	4,1	16,7
1997	866	153	2	1,3	17,9
1998	787	512	0	0,0	65,1
1999	1.036	584	156	26,7	71,4
2000	1.464	1.142	209	18,3	92,3
2001	1.946	955	135	14,1	56,0
2002	2.912	1.136	211	18,6	46,3
2003	3.628	2.043	456	22,3	68,9
2004	4.925	1.413	403	28,5	36,9
2005	3.802	1.655	222	13,4	49,4
2006	4.149	7.662	350	4,6	193,1*
Total 1996-2005 **	22.284	9740	1800	18,5	51,8
2007	20.157	4.846	54	1,1	24,3
2008	27.928	19.021	440	2,3	69,7
2009	21.014	22.874	1.223	5,3	114,7
2010	10.131	16.913	984	5,8	176,7
2011	15.579	17.195	439	2,6	113,2
2012	16.171	16.389	375	2,3	103,7
2013	15.720	19.182	2.397	12,5	137,3
2014	18.231	15.021	2.190	14,6	94,4
2015	20.102	16.428	1.417	8,6	88,8
2016	26.105	21.158	1.718	8,1	87,6
Total 2007-2016	191.138	169.027	11.237	6,6	94,3

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (entre 2000 e 2006); Conservatória dos Registos Centrais (entre 2007 e 2016), Sistematização e cálculos das autoras. // Nota: * 2006 assume processos pendentes do enquadramento legal anterior que foram resolvidos em virtude de mudanças da regulamentação da nacionalidade nesse ano. ** Retirou-se da média o ano de 2006 porque é um ano atípico na resolução extraordinária de processos pendentes.

Neste âmbito, Bauböck *et al.* (2013: 18) destaca Portugal como um dos raros países europeus em que a recente reforma legal (de 2006) tornou os procedimentos e requerimentos para a aquisição de nacionalidade menos discricionários pelas autoridades. Como realça Huddleston (2013: 5), por toda a Europa as diferenças nas estruturas burocráticas significam que algumas autoridades têm mais volume de trabalho para uma correta, consistente e rápida decisão nos processos de concessão de nacionalidade. A estrutura burocrática pode explicar também variações ao longo do tempo, especialmente em processos descentralizados, dependendo de mudanças e orientações políticas, financeiras e de recursos humanos subjacentes às autoridades. É presumido que a redução da burocracia encoraja os pedidos de nacionalidade, torna mais objetiva e rápida a decisão das autoridades, reduz a variação nos tempos associados à duração dos processos e aumenta também por isso a taxa de concessão da nacionalidade. Nas palavras do autor:

(...) reducing the bureaucracy helps ensure that authorities do not reject people who actually meet the legal requirements. The bigger is the bureaucracy, the more authorities are involved, the more complicated becomes the documentation, the greater is the risk of discretion, and the greater are the risk of error in the procedures, misinterpretation of the requirements, and duplication of decision-making. (Huddleston, 2013: 5).

2.3. Qual a prática da lei da nacionalidade?

Globalmente, por comparação à maioria dos países europeus, Portugal surge destacado desde a reforma de 2006, num pequeno grupo de países com regimes de cidadania inclusivos, tanto ao nível do seu enquadramento legal como ao nível dos requisitos processuais que define (e.g. poucos obstáculos legais, com requisitos claros, limitando a discricionariedade das autoridades que decidem nos processos de aquisição da nacionalidade, e por estar entre os raros países onde o tempo legal para a conclusão dos processos é mais curto). Recorrendo uma vez mais aos indicadores de implementação de cidadania (EUDO CITIZENSHIP), Portugal destaca-se por os seus procedimentos criarem poucos obstáculos, nomeadamente por comparação aos países da UE15, embora alguns requisitos operacionais do seu enquadramento induzam a mais obstáculos do que a sua lei inclusiva poderia induzir (Tjaden, 2010: 14). Retratando os indicadores analisados nessa fonte (em que os valores mais próximos de 1 retratam respostas mais inclusivas e os mais próximos de 0 maior exclusão), Portugal está melhor que os restantes países europeus no que diz respeito à discricionariedade das autoridades (obtem nesse indicador 0,67, portanto com autoridades menos discricionárias que o verificado para a média da UE15, com 0,50), à burocracia associada ao processo (o procedimento em Portugal é menos burocrático e moroso que nos restantes países da UE15, assumindo no indicador 0,64 por comparação aos 0,50 da UE15), à documentação requerida – e.g. certidão de nascimento, registo criminal - (0,50 é o resultado de Portugal, por comparação a 0,46 na UE15), à promoção e divulgação do regime de cidadania (0,55 pontos para Portugal, versus 0,44 para a UE15), referindo-se que o país apostou na divulgação da nova política de cidadania nomeadamente junto da sua população imigrante (e.g. através de gabinetes especializados nos Centros Nacionais de Integração de Imigrantes e abertura nesses serviços de delegações da Conservatória dos Registos Centrais onde os imigrantes podem requerer a cidadania, disseminação de brochuras e cartazes, informação acessível em portais) e na implementação do regime (0,57 para Portugal, versus 0,49 para a UE15). Portugal surge, porém, pior que a média dos países da UE15 no que diz respeito à possibilidade de recurso ou de apelo pelos indivíduos aos quais o seu requerimento de cidadania foi indeferido (0,50 para Portugal e 0,54 para a média da UE15).

Importa detalhar um pouco melhor o que tem surgido de referência a eventuais obstáculos que persistem na concessão da nacionalidade e/ou na prática do regime de cidadania em Portugal. Para fazer este exercício consideraram-se duas fontes de informação qualitativa: por um lado, os resultados da sessão de *focus group* realizada em 2010 em Portugal, pelo Centro de Estudos Geográficos para o projeto *Access to Citizenship and its impact on immigrant integration* – ACIT (HOME/2010/EIFX/CA/1774) coordenado pelo Migration Policy Group e o EUDO CITIZENSHIP, que envolveu dois académicos, seis representantes de organizações não-governamentais, dois políticos e seis funcionários da administração pública portuguesa (Tjaden, 2010: 12). Por outro lado, consideraram-se os processos acompanhados pelo Provedor de Justiça, entre 2001 e 2016, relativos a estrangeiros e nacionalidade, reportados nos relatórios anuais apresentados à Assembleia da República. Estas duas fontes permitem retratar alguns dos principais obstáculos e desafios enfrentados ao longo dos anos pelos requerentes de nacionalidade portuguesa.

Resulta da sessão de *focus group* ACIT, que aqui se recupera, que globalmente (ao contrário do verificado em muitos dos Estados-membros da União Europeia onde se aplicou o mesmo método de validação qualitativa) verifica-se que os procedimentos de aquisição da nacionalidade não são vistos como um obstáculo significativo em Portugal, confirmando assim os resultados globais obtidos por Portugal nos indicadores de cidadania (EUDO CITIZENSHIP) (Tjaden, 2010: 17). Todavia tendo nessa sessão se procurado perceber junto dos participantes o que ainda assim resulta menos bem, surgiram alguns alertas interessantes que aqui se recuperam, confrontando-os e complementando-os também com as matérias de queixa recebidas pelo Provedor de Justiça nos últimos quinze anos (integrando, assim, também algumas das queixas que surgiam do enquadramento legal anterior a 2006).

O quadro 2.3. reporta a evolução das queixas apreciadas pelo Provedor de Justiça relativas ao regime da nacionalidade, entre 2001 e 2016. Para o ler é preciso ter em conta que a forma como os dados são reportados varia muito ao longo do tempo, tanto em termos da forma expositiva do relatório, como em termos da própria arrumação das queixas relativas à nacionalidade dentro da arquitetura institucional do Provedor de Justiça. Os casos associados a queixas relativas a processos de nacionalidade começam por estar divididos entre duas áreas da atividade do Provedor de Justiça para, em 2008 e 2009 ficarem sob a alçada exclusiva de uma (área 5), e em 2010 mudarem para a outra, na qual permanecem até hoje (área 6). Atendendo a este facto, a opção analítica foi reportar os totais das respetivas áreas gerais onde se inserem essas queixas da nacionalidade apenas nos anos em foram incluídas nas mesmas, de forma partilhada ou exclusiva. O conteúdo temático das áreas também tem evoluído ao longo do tempo, atendendo, porém, a área 5, nomeadamente, para os assuntos judiciais, de segurança interna e registos e notariado¹⁹, e a área 6, nomeadamente, aos assuntos relativos aos direitos dos estrangeiros, entre os quais de nacionalidade, e aos assuntos constitucionais²⁰.

Quadro 2.3. Evolução das queixas apreciadas pelo Provedor de Justiça relativas à nacionalidade, por total de queixas recebidas, entre 2001 e 2016

Ano	Sobre nacionalidade	Total área 5	Total área 6	Total Geral	% de queixas de nacionalidade por total de queixas
2001	-	546	861	6.483	-
2002	-	588	544	4.502	-
2003	-	818	485	5.090	-
2004	-	784	791	5.760	-
2005	160	699	973	5.747	3%
2006	682	1.120	966	6.364	11%
2007	814	1.125	921	6.727	12%
2008	982	1.544	-	6.948	14%
2009	207	1.172	-	6.731	3%
2010	423	-	1.246	6.488	7%
2011	368	-	1.145	5.796	6%
2012	243	-	1.285	7.015	3%
2013	228	-	1.318	8.512	3%
2014	154	-	1.234	8.518	2%
2015	106	-	1.128	7.329	1%
2016	93	-	1.088	6.875	1%

Fonte: Relatórios do Provedor de Justiça à Assembleia da República (2001-2016). Sistematização e análise dos autores.

A principal fonte de variação nesta série é a situação das queixas relativas a cidadãos oriundos da antiga província ultramarina designada por Estado da Índia e que compreendia Goa, Damão e Diu. Como se pode ler no relatório do Provedor de Justiça relativo a 2008, ano em que mais de metade das queixas da área 5

¹⁹ Em 2001: Assuntos judiciais; defesa nacional, segurança interna e trânsito; registos e notariado, assuntos laborais; em 2002: Assuntos judiciais, segurança interna e trânsito, registos e notariado; em: 2003-2007: Assuntos judiciais, defesa nacional, segurança interna e trânsito, registos e notariado; em 2008-2009: Assuntos judiciais, estrangeiros e nacionalidade, segurança rodoviária e trânsito, registos e notariado; em 2010-2016: Direitos à Justiça e à Segurança.

²⁰ Em 2001: Assuntos político-constitucionais, penitenciários e direitos, liberdades e garantias, estrangeiros e nacionalidade, ciência e comunicação social arrendamento, expropriações e direitos dos consumidores; em 2002: Assuntos político-constitucionais, direitos, liberdades e garantias, assuntos penitenciários, estrangeiros e nacionalidade, ciência e comunicação social, educação e cultura, desporto; em 2003-2004: Assuntos político-constitucionais, direitos, liberdades e garantias, assuntos penitenciários, estrangeiros e nacionalidade, educação, cultura e ciência, comunicação social e desporto; em 2005-2007: Assuntos político-constitucionais, direitos, liberdades e garantias, assuntos penitenciários, estrangeiros e nacionalidade, educação, cultura e ciência, comunicação social, desporto e saúde; em 2008-2009: Assuntos político-constitucionais, direitos, liberdades e garantias, prisões e outros locais de detenção, atuação das forças de segurança, saúde, educação, cultura e ciência, comunicação social e desporto; em 2010-2012: Outros direitos fundamentais; em 2013-2016: Direitos, liberdade e garantias; saúde, educação e valorações da constitucionalidade.

da atividade do Provedor de Justiça tinha na origem a transcrição de nascimentos ocorridos na Índia (Provedor de Justiça, Relatório de Atividades de 2008: 596). Foram detetados *casos indiciadores de fraudes ligadas à tentativa de usurpação de identidade, que terão sido causadores de volumes inusitados de pedidos (idem, ibidem: 601)*, tendo esta situação começado a emergir em 2002, sendo referido no relatório relativo a 2003 que *São do conhecimento público as inúmeras situações de fraude que ocorrem em pedidos de nacionalidade portuguesa por parte de cidadãos do ex-Estado da Índia, o que determinou o Governo – e bem – a instaurar mecanismos de rigorosa fiscalização (idem, 2003: 21)* para combater casos de usurpação de identidade com vista à imigração ilegal. Em atenção à situação, todo o esforço de escrutínio destes processos foi reforçado, o que combinado ao volume de trabalho provocou muitos atrasos e consequentes queixas de requerentes de nacionalidade pela demora das decisões pelas autoridades. Por conseguinte, o pico de queixas que se verifica entre 2006 e 2008 (de 160 queixas de nacionalidade em 2005, passa-se para 682 em 2006, 814 em 2007 e 982 em 2008) é, na realidade, alheio à mudança do enquadramento legal do regime de cidadania. A origem deste fenómeno reporta aliás várias décadas, sendo imputada pelo próprio Provedor de Justiça à norma excecional adotada no processo de descolonização:

A leitura dos relatórios da última década é ilustrativa do efeito que tem, quer na entidade visada, quer no Provedor de Justiça, esta questão, originariamente decorrente da existência de critério excecional de atribuição da nacionalidade, face à regra geral estabelecida no quadro do processo de descolonização. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2010: 77).

É relevante observar que no período considerado (2001 a 2016), a vasta maioria das queixas recebidas pelo Provedor de Justiça acerca da nacionalidade prende-se com atrasos e não com questões substantivas do regime de cidadania. Embora nem sempre estejam disponíveis dados mais detalhados quanto ao assunto específico que dá origem à queixa de nacionalidade, observa-se no Relatório de 2007 (ano da serie com mais quantitativo de queixas) que as queixas substantivas (distintas de reclamações por demora do processo) representavam apenas 2% do volume global de queixas recebidas pelo Provedor de Justiça. As queixas decorrem na sua vasta maioria de questões processuais de articulação entre serviços, tendo estas vindo a ser objeto de sucessivos melhoramentos bem-sucedidos em eliminar os estrangulamentos, como se observa pela queda dos valores de queixas, mormente as relativas a atrasos. Deve destacar-se ainda que o peso das queixas substantivas nos anos subsequentes à alteração legislativa de 2006 é residual, pelo que os números traduzem não um problema de fundo com a legislação mas sim a necessidade dos serviços agilizarem procedimentos e articularem melhor para dar resposta ao volume substantivo de pedidos de nacionalidade. Acresce, neste âmbito, que muitas vezes, a articulação não remete para serviços portugueses, mas sim para dificuldades de articulação com serviços de outros países. O relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da república relativo a 2002 refere a este propósito que:

Efetivamente, a satisfação da pretensão dos reclamantes passa, a maior parte das vezes, pela obtenção de documentação emitida por autoridades estrangeiras (relativamente às quais o Provedor de Justiça não tem competência para intervir) e que, sobretudo nos casos da Índia e de Angola, levam meses, ou anos, a conseguir. No que diz respeito a Angola, face à destruição e desorganização resultantes da guerra civil que assolou aquele país, surgem mesmo situações em que, pura e simplesmente, não é possível obter os documentos que permitiriam comprovar o direito à nacionalidade portuguesa por parte dos requerentes. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2002: 819).

À medida que os atrasos têm vindo a diminuir, o peso relativo das queixas substantivas tem vindo também a decrescer. Nos anos para os quais há melhores dados, nomeadamente de 2010 em diante, é inequívoco o decréscimo das queixas relativas à nacionalidade, assumindo em 2015 e 2016, respetivamente 106 e 93, ou seja, 1% do total de queixas recebidas pelo Provedor de Justiça.

Sem prejuízo da expressão numérica ser reduzida e tender a uma evolução de decréscimo, uma análise qualitativa dos últimos quinze anos das queixas recebidas pelo Provedor de Justiça e dos bloqueios sinalizados na sessão de *focus group* (Tjaden, 2010), é relevante porque permite evidenciar sete esferas mais problemáticas que remetem para a prática do regime de cidadania em Portugal e para os eventuais desafios processuais enfrentados por alguns dos requerentes de nacionalidade portuguesa ao longo dos

anos (remetendo para anos antes de 2006 e para depois, até 2016). São eles: (1) provas de suficiente conhecimento da língua portuguesa; (2) dificuldades em conciliar a possibilidade da dupla nacionalidade que o regime português confere com as inibições definidas pelo regime de cidadania do país de origem do estrangeiro; (3) demoras processuais; (4) custos com os processos; (5) discricionariedade das autoridades; (6) prova de residência; e (7) outras provas documentais.

Provas de suficiente conhecimento de língua portuguesa

Desde 2006 que os requisitos linguísticos podem ser cumpridos através da apresentação dos resultados num exame oficial de português (requerendo-se o nível A2), do certificado de habilitações emitido por qualquer instituição educativa pública, privada ou cooperativa a operar em Portugal ou em qualquer país de língua oficial portuguesa, ou ainda através de certificado de língua portuguesa como língua estrangeira reconhecido pelo Ministério de Educação português ou como resultado da frequência de curso certificado do Programa Português para Todos (PPT).

Alguns dos participantes do *focus group* promovido em Portugal (Tjaden, 2010: 12-13) realçaram que uma das dificuldades associadas à prática da lei tem sido em alguns anos a limitada realização de testes de proficiência linguística administrados pelo governo (especialmente a partir de 2010, em que os testes foram tendo sucessivas interrupções). Ora sem realização destes testes, algumas nacionalidades de imigrantes (que não têm a língua portuguesa como língua materna) têm dificuldade em dar provas do seu conhecimento suficiente de língua portuguesa. Nesta mesma sessão foi ainda destacado por alguns participantes que nem sempre tem sido clara a prática da dispensa de prova de conhecimentos linguísticos para menores de dez anos ou adultos analfabetos, havendo margem neste âmbito para a discricionariedade das autoridades (Tjaden, 2010: 13).

Há outro problema: são as pessoas que não sabem ler, as pessoas analfabetas. O que é que acontece? Entre as pessoas das comunidades mais antigas, isto é um problema real e eu penso que isto é especialmente sentido na comunidade cabo-verdiana, em que muitas pessoas são analfabetas. Eles não dominam a língua portuguesa e, apesar de quererem ser portugueses, deparam-se com um obstáculo processual que os impede de ter acesso à cidadania portuguesa. (Participante na sessão do ACIT em Lisboa, cit. in Tjaden, 2010: 13).

Nos relatórios do Provedor de Justiça surgem, nos anos mais recentes, algumas referências a problemas com origem neste requisito:

...persistiram dificuldades na comprovação do conhecimento da língua portuguesa, só começadas a superar no final do ano. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2014: 124).

A mudança mais significativa ocorre nos processos atinentes ao regime substantivo da naturalização, com realce, tal como no ano anterior, em aspetos da Lei da Nacionalidade como os atinentes ao registo criminal e, marginalmente, à prova de conhecimentos da língua portuguesa. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2012: 88).

Tolerância à dupla nacionalidade

A dificuldade de conciliar a possibilidade de dupla nacionalidade que o regime português confere com as inibições definidas pelos regimes de cidadania de alguns países de origem dos imigrantes residentes em Portugal, tem sido recorrentemente referido como um obstáculo ao longo dos anos. Este obstáculo, embora não seja criado pelo enquadramento legal nacional, que é tolerante a este respeito, determina alguns constrangimentos a determinadas nacionalidades que são obrigadas a abdicar da nacionalidade de origem para adquirir a nacionalidade portuguesa.

Na sessão de *focus group* ACIT alguns participantes retrataram a situação dos ucranianos – uma população imigrante numericamente expressiva no país (a terceira mais importante, representando cerca de 10% do universo geral de estrangeiros residentes em Portugal, conforme Oliveira e Gomes, 2016) – que estão inibidos de se naturalizar portugueses porque a Ucrânia não aceita a dupla nacionalidade, defendendo que é necessária uma maior cooperação internacional para agilizar estes processos (Tjaden, 2010: 13).

Os relatórios anuais do Provedor de Justiça permitem evidenciar também estes constrangimentos associados aos regimes de cidadania dos países de origem e a sua difícil conciliação com a flexibilidade do regime português. Citando o relatório relativo a 2003, referia-se que:

No domínio da nacionalidade, dê-se conta de terem sido recebidas algumas reclamações apresentadas por cidadãos portugueses, também com nacionalidade indiana, indignados com o facto de ter-lhes sido recusada a concessão de visto para entrada em Portugal. Naturalmente, tendo-lhes sido explicada a impossibilidade de concessão de um ato que só a estrangeiros pode ser atribuído, aliás nenhum sentido fazendo quanto a quem, por direito próprio, pode entrar livremente em Portugal e aí permanecer, foi possível apurar que a dificuldade reside no facto de a ordem jurídica indiana proibir a dupla nacionalidade, assim resistindo as pessoas em causa a requererem ou a apresentarem o passaporte português. Sem qualquer veleidade de que Portugal possa conseguir a inversão da regra constitucional indiana em causa, tem sido noticiado que a União Indiana estará na disposição de abrir exceções, quando a outra nacionalidade seja a de certos países, exemplificando-se com a australiana e a norte-americana. Seria, assim, adequado que, confirmando-se tais notícias, fosse desenvolvida pelos canais diplomáticos adequados a atuação apta a permitir a consideração da nacionalidade portuguesa nesse lote. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2003: 923-924).

Duração do processo

A lei portuguesa estabelece o tempo máximo que os procedimentos de obtenção de nacionalidade podem ter. No procedimento de naturalização, por exemplo, no qual Portugal surge em média como um dos países europeus menos burocrático e mais rápido (Bauböck *et al.*, 2013: 24), define-se que o procedimento não demore mais do que seis meses no total: são fixados prazos para a confirmação do tempo de residência e identidade do requerente ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (30 dias, ou mediante requerimento até 90 dias). Como Tjaden (2010: 16) alude, embora de um modo geral os prazos previstos na lei portuguesa sejam cumpridos, a lei não estabelece, no entanto, consequências ou sanções no caso desses mesmos prazos não serem respeitados.

Como referido antes, a propósito da apresentação do quadro 2.3. que sintetiza os quantitativos de queixas reportadas nos relatórios do Provedor de Justiça, a grande maioria das referidas queixas de nacionalidade diz respeito a atrasos. As queixas referenciadas, associadas a demoras processuais, têm origem na articulação entre serviços, nacionais e internacionais, com vista à compilação de toda a documentação necessária para que se possa fazer avançar os processos. Nota-se, porém, também neste âmbito uma mudança no teor das queixas associadas à demora das autoridades, especialmente comparando os relatórios de atividades anteriores e posteriores a 2007. Nos relatórios anteriores era explicitada a demora processual associada a algumas entidades envolvidas, nomeadamente, nos processos de naturalização:

As queixas recebidas dizem respeito, quase sempre, a atrasos na tramitação de procedimentos pelo SEF, algumas vezes de carácter bastante burocrático, como é o caso da emissão de segundas vias ou atualização de elementos identificativos constantes do título de residência, como é o caso da morada ou do estado civil. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2002: 858).

Estava em causa a sistemática e automática recusa por parte do Estado Português, dos pedidos de naturalização apresentados por ex-bolseiros dos chamados PALOP. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2001: 531).

O número de queixas sobre demoras na Conservatória dos Registos Centrais mais do que duplicou no ano sob referência." (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2002: 19).

Como consequências mais notórias deste facto, temos a diminuição do peso relativo dos atrasos judiciais (cerca de 25% contra 45% em 2001) e um futuro aumento da pendência da área. Isto porque os processos relacionados com os pedidos de nacionalidade são de resolução bastante morosa. Efetivamente, a satisfação da pretensão dos reclamantes passa, a maior parte das vezes, pela obtenção de documentação emitida por autoridades estrangeiras (relativamente às quais o Provedor de Justiça não tem competência para intervir) e que, sobretudo nos casos da Índia e de Angola, levam meses, ou anos, a conseguir. No que diz respeito a Angola, face à destruição e desorganização resultantes da guerra civil que assolou aquele país, surgem mesmo situações em que, pura e simplesmente, não é possível obter os documentos que permitiriam comprovar o direito à nacionalidade portuguesa por parte dos requerentes. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2002: 819).

Face a 2001, aumentaram quase vinte vezes as queixas recebidas. Se a complexidade do sistema atual, já por mim denunciada em 2004, para tanto pode contribuir, é da mais elementar justiça notar que este aumento de queixas não pode ser lido como correlativo a uma suposta pioria do desempenho do SEF, antes pelo contrário (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2005: 909).

Era ainda relevado o facto de não estarem previstos prazos de resposta pelas autoridades que analisavam os processos, embora fossem previstas taxas de urgência para os processos terem resposta mais célere, o que induzia a queixas:

Todavia, verifico que, ao contrário do estabelecido em outros textos legais, que estabelecem semelhantes mecanismos extraordinários de celeridade, o diploma em análise se revela omissivo no que respeita à indicação de um prazo expectável de decisão, correspondente à urgência alegada e refletida no montante da taxa paga. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2007: 919).

Uma década volvida do novo regime de nacionalidade, nota-se ainda certas questões associadas à morosidade de alguns processos, embora referindo-se a atrasos de mais curta duração que os anteriores:

Neste âmbito, receberam-se com mais frequência queixas respeitantes a atrasos com mais curta duração, não sendo rara a invocação de especial urgência por razões sociais no deferimento da pretensão. Por reflexo das regras sobre naturalização aprovadas em 2006, é crescente o número de queixas a respeito de atrasos na tramitação de processos desta natureza, em geral justificados pela demora na consulta a outras entidades públicas, designadamente ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a diversos tribunais. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2011: 83-84).

Contudo, tal como já foi referido e observado no quadro 2.3., uma tendência de melhoria tem vindo a estabelecer-se de forma inequívoca, lendo-se no relatório relativo a 2013 que:

A colaboração da Conservatória dos Registos Centrais tem persistido muito favorável. É, contudo, mais variável a rapidez de resposta dos outros serviços locais do Instituto dos Registos e Notariado. Do mesmo modo, estando geralmente em causa, na situação de atraso, delongas na resposta por parte de outras entidades, há que saudar a cabal e rápida resposta que sempre se obteve do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), da Direção de Serviços de Identificação Criminal da Direção-Geral da Administração da Justiça e da Polícia Judiciária. Maiores dificuldades têm sido sentidas na confirmação da prestação de resposta por parte das secretarias judiciais e do Ministério Público, por vezes agravadas pela tramitação em tempo sofrida pelo processo cuja conclusão se pretende conhecer. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2013: 94).

Custos com os processos

Os custos associados à concessão de nacionalidade portuguesa, em particular em processos de naturalização (entre 150€ e 200€), podem assumir-se também como uma eventual causa de desmotivação para alguns imigrantes (Tjaden, 2010: 15). Na sessão de *focus group* ACIT alguns participantes realçaram

como as taxas cobradas, em especial nos anos de crise económica e financeira vivida no país, podem funcionar como um obstáculo prático ao procedimento de naturalização, em especial para os grupos mais vulneráveis ou para as famílias que apresentam mais que um requerimento simultaneamente (Tjaden, 2010: 17). Foi ainda alertado nesta mesma sessão que aos custos processuais propriamente ditos há a acrescentar os custos de tradução de documentos emitidos no país de origem (e.g. da Ucrânia). Embora a lei portuguesa preveja isenções de taxas para pessoas com limitados recursos económicos, parece persistir algum desconhecimento dessa possibilidade atendendo a que são ainda poucos os imigrantes que requerem a isenção do pagamento da taxa (Tjaden, 2010: 17).

Gostaria de acrescentar que, como já disseram, o custo de aquisição da nacionalidade é 250€, que, claro, é o custo português, mas então, por exemplo, os ucranianos têm de pagar mais 500€ para traduzir todos os documentos relevantes, o que também é importante, é um elemento igualmente importante. (Participante na sessão do ACIT em Lisboa, cit. in Tjaden, 2010: 17).

As queixas relativas a custos que surgiram nos relatórios do Provedor de Justiça (em especial até 2007) vinham por vezes imbricadas na questão da duração, pois diziam respeito especificamente à ineficácia do pagamento de taxas de urgência, conforme referido antes:

Pretendia -se que, atenta a demora registada na apreciação da pretensão formulada em nome da interessada, houvesse lugar à devolução da totalidade das taxas por aquela pagas nesta matéria, com particular destaque para a taxa de urgência, legalmente prevista. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2007: 816).

Discricionariedade das autoridades

Como alguns autores alertaram (Baganha e Sousa, 2006; Piçarra e Gil, 2012), a partir de 1981 e até à regulamentação de 2006, as naturalizações em Portugal dependiam da discricionariedade das decisões proferidas pelas autoridades portuguesas (neste caso a administração interna), verificando que os requerentes que cumpriam os respetivos requisitos legais de naturalização não tinham o direito automático de se naturalizarem, podendo as autoridades com base nos alegados interesses do país, negar o direito à nacionalidade portuguesa (Baganha e Sousa, 2006: 435). Também no caso da aquisição por via do casamento, as autoridades podiam opor-se à concessão da nacionalidade por declaração de vontade mesmo cumprido o requisito de três anos de matrimónio (Baganha e Sousa, 2006: 436). Baganha e Sousa referem inclusive a existência de jurisprudência relativa a situações em que a pessoa em questão não apenas estaria casada com um(a) português(a), tinha filhos(as) portugueses, falava português e tinha conhecimentos de história portuguesa, etc. mas falharia em provar – e o que seria provar nunca era concretizado – um sentimento de pertença psicológica e sociológica (*ibidem*: 467). A lei de 1981 trouxe também profundas mudanças quanto à possibilidade dos requerentes de nacionalidade apelarem ou requerem recurso de indeferimentos de concessão da nacionalidade, deixando-se de permitir recursos administrativos (como previa a Lei de 1959) e passando-se a transferir o direito de recurso para os tribunais ou o sistema de justiça.

Nos Relatórios do Provedor de Justiça à Assembleia da República referente às atividades desenvolvidas em 2003 e 2005, eram destacados casos que refletiam a discricionariedade das autoridades nacionais, em cima descrita, remetendo para a interpretação na sua decisão que não refletia objetivamente a validação dos requisitos processuais:

Queixa apresentada na Provedoria de Justiça relativa à obtenção de nacionalidade portuguesa por filha de pais portugueses, solteiros, cuja filiação não foi estabelecida durante a sua menoridade. O processo foi arquivado após concessão de nacionalidade portuguesa, por naturalização, à reclamante. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2003: 903).

Na verdade, tendo o requerente nascido em Portugal, filho de pais estrangeiros que então aqui residiam há, pelo menos, 6 anos, veio o mesmo a manifestar a intenção de adquirir, a título originário, e nos termos

previstos no artigo 1.º, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, a nacionalidade portuguesa. No entanto, considerado o requisito acima enunciado, caberia ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras a aferição da veracidade das afirmações proferidas, designadamente no que se reporta à regularidade da permanência dos progenitores, à data do nascimento do interessado, e durante o período legalmente consignado. Contactados os serviços regionais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, competentes nesta matéria, veio a ser informado que o motivo da recusa contestada, radicaria no facto de, atualmente, os pais do requerente se encontrarem em situação irregular. Na verdade, eram factos passados aqueles que se pretendiam ver atestados pelo SEF, face aos documentos por si detidos. Em resposta ao entendimento assumido, veio o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras a dar conta da emissão da declaração solicitada pelo interessado. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2005: 1020-1021)

Apesar das mudanças introduzidas em 2006 que induziram a uma melhoria substantiva de Portugal, por comparação a outros países europeus, na discricionariedade das autoridades na apreciação dos processos de nacionalidade (Tjaden, 2010: 14), chegaram ao Provedor de Justiça ainda algumas queixas que importa mencionar. O Relatório de Atividades de 2014, em particular, refere ser de destaque:

...a apreciação que foi feita da prática da Conservatória dos Registos Centrais quanto à eventual dispensa de alguns requisitos de naturalização, designadamente a quem tenha sido ou seja descendente de português (n.º 6, do artigo 6.º, da Lei da Nacionalidade). Detetando-se aparente preferência, no entorno familiar dos candidatos a esta dispensa, pela cidadania de familiares em virtude do jus sanguinis, face a quem beneficiou do local de nascimento, fez-se notar a inadequação desta hierarquização, reforçando-se a congruência da atuação administrativa em espaço de discricionariedade, permitindo a clara compreensão dos fundamentos de qualquer decisão. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2014: 123).

No relatório de atividades do Provedor de Justiça de 2016 era ainda referido ausência de especificações processuais quanto à extensão da nacionalidade originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro:

...foram recebidas diversas queixas respeitantes à ausência de regulamentação da nova redação dada à alínea d), do n.º 1, e ao n.º 3 do artigo 1.º da Lei da Nacionalidade, por via da Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, em alguns casos adicionalmente suscitando questões relacionadas com a própria solução em esse lugar consagrada para os netos de portugueses" (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2016: 130).

Prova de residência

À luz do enquadramento legal de 1981, alguns autores criticavam a forma como o *ius soli* era limitado apenas à prova de residência através das autorizações de residência, não atendendo à diversidade de títulos de permanência dos imigrantes, nem à situação das crianças nascidas de imigrantes em situação irregular no país (Baganha e Sousa, 2006: 469). Para as autoras, a forma como estava a ser implementado o *ius soli* desvirtuava aquele que deve ser o seu princípio, de conceder a nacionalidade a quem nasce no território e dá provas daqui estar a residir e a integrar-se (e.g. a crescer com o português como língua materna, a integrar-se no sistema escolar), ao fazer depender o acesso à nacionalidade de factos administrativos (e.g. declaração do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras com atestado do número de anos em Portugal ininterruptamente com autorização de residência) que não refletem a integração das pessoas na comunidade portuguesa. Em resultado, as autoras, antecipando já uma das revisões que atenderia a reforma de 2006, recomendavam:

The integration of immigrants in our country and the need to avoid the negative impact on social cohesion that such a restrictive regime of nationality acquisition can have on foreigners who are born in Portugal suggest that in granting nationality greater importance should be attached to the ius soli criteria. (Baganha e Sousa, 2006: 469).

Os relatórios do Provedor de Justiça, ainda reportando queixas enquadradas pelo regime anterior a 2006, destacam o caso dos estudantes dos PALOP, a quem era negada a naturalização em virtude de virem estudar ao abrigo de Acordos de Cooperação nos quais está salvaguardada a obrigatoriedade dos cidadãos regressarem aos seus países de origem concluídos os estudos:

...nacionais, respetivamente das Repúblicas de Cabo-Verde, da Guiné-Bissau e de Moçambique, residentes em Portugal, solicitaram a intervenção do Provedor de Justiça relativamente à sua pretensão de aquisição de nacionalidade portuguesa por naturalização, queixando-se que os seus processos aguardam decisão ou foram indeferidos por terem beneficiado do estatuto de bolseiros do Estado português, ao arrimo dos acordos de cooperação celebrados com os respetivos países, e incumprido o compromisso de participar diretamente no processo de desenvolvimento dos seus países após a conclusão da sua formação académica. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2001: 539).

Determinada cidadã de um país de língua oficial portuguesa queixou-se ao Provedor de Justiça a propósito das dificuldades sentidas no âmbito de processo de aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização. Na verdade, pretendia a interessada, por esta via, readquirir a nacionalidade portuguesa, à qual teria renunciado há cerca de 8 anos, contestando o atraso verificado na apreciação do pedido entretanto formulado. Contactado, sobre esta matéria, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, foi o Provedor de Justiça informado da prévia notificação da requerente, tendo em vista a tomada de conhecimento, por parte daquela, do projeto de indeferimento elaborado a propósito da pretensão apresentada. Analisada a posição adotada pela entidade pública visada, não se vislumbrou qualquer indício de ilicitude, no âmbito da redação então vigente da Lei da Nacionalidade. Na verdade, estaria em causa, à luz de um juízo de oportunidade (então legalmente admitido) sobre a concessão da nacionalidade portuguesa a uma cidadã que, tendo renunciado voluntariamente àquele vínculo jurídico-político com o Estado português, o fez por forma a usufruir de bolsa de estudo, concedida ao abrigo dos acordos de cooperação celebrados entre Portugal e a República de Angola (destinada aos cidadãos angolanos – não titulares da nacionalidade portuguesa, que pretendessem adquirir as habilitações académicas, tendo em vista o seu regresso ao país de origem). Só relevando, para Portugal, a nacionalidade portuguesa num caso de binacionalidade (art.º 27.º da Lei da Nacionalidade), também não existia censura a fazer ao critério de não abranger no acordo de cooperação em causa quem também detivesse nacionalidade portuguesa, sob pena de se criar uma discriminação ilícita entre cidadãos nacionais, apenas por um deles possuir ainda uma outra nacionalidade. Esta instrumentalização objetiva da renúncia, face à bolsa, era também indiciada pela contemporaneidade existente entre a apresentação do pedido de naturalização e a obtenção do grau no curso frequentado com apoios financeiros previstos no instrumento internacional acima indicado. Por fim, indicando a interessada querer tornar-se portuguesa para ficar a residir em Portugal, agradecendo, com o seu trabalho, a formação obtida, foi feito notar que o apoio público concedido o tinha sido apenas mediante a assunção de compromisso de regresso ao país de origem, para, aí sim, ser prestada atividade relevante no desenvolvimento do mesmo. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2006: 909-910).

Embora, de um modo geral, a prova de residência em Portugal seja considerada flexível (e.g. confirmação do título de residência diretamente junto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) desde 2006, são referidos alguns obstáculos adjacentes. Para alguns participantes da sessão de *focus group* ACIT o requisito de residência ininterrupta tem levantado problemas a alguns imigrantes que estiveram temporariamente fora de Portugal ou, em alguns casos, a imigrantes que não conseguiram renovar a autorização de residência dentro do prazo legal (Tjaden, 2010: 13).

No relatório de atividades de 2010 do Provedor de Justiça era referido um caso que induziu mesmo a uma Recomendação ao Ministério de Justiça remetendo para a forma como estavam a ser analisadas as provas de residência de casos especiais, nomeadamente de antigos combatentes no ultramar ao serviço do Estado português, para os quais não era considerado o tempo de residência associado a esse período:

O ano de 2010 também ficou marcado por algumas tomadas de posição do Provedor de Justiça no campo do Direito à Justiça e à Segurança. Desde logo, foi dirigida ao Ministro da Justiça a Recomendação n.º 2-A/2010 – prontamente acatada – visando a situação de um cidadão que, tendo servido o Exército

Português durante largos anos, não via esse período de tempo contabilizado no âmbito do processo de concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização. Este caso tem contornos pouco comuns e pode sintetizar-se em poucas palavras. Por lapso manifesto, o cidadão estrangeiro interessado prestou serviço militar no Exército Português; mas, para efeitos de concessão de nacionalidade portuguesa, nem todo aquele período temporal podia ser contabilizado, o que implicava que o interessado não preenchesse o requisito relativo à residência legal no território português e impedia a concessão imediata da nacionalidade portuguesa. Tendo o Provedor de Justiça recomendado ao Ministro da Justiça que, no procedimento de naturalização, fosse considerado que o interessado teve residência legal em Portugal no período durante o qual serviu o Exército Português, logrou-se conseguir tal objetivo. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2010: 70)

O relatório do Provedor de Justiça relativo às atividades de 2015 fornece ainda outro bom exemplo deste tipo de bloqueios associados às provas de residência:

...é de destacar a intervenção ocorrida junto do IRN, I.P., a respeito do modo como era entendido o requisito de residência legal em território português, há pelo menos seis anos, para aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização. O caso concreto que suscitou esta intervenção foi o de uma cidadã estrangeira, residente em Portugal em 2002, conforme atestado pelo SEF. Todavia, o requerimento de naturalização tinha sido negado pelos serviços de registo civil, alegando-se não ter sido feita prova da efetividade daquela residência e invocando-se o conhecimento de ausências da interessada, mais ou menos prolongadas, do território nacional. O Provedor de Justiça considerou que, in casu, as ausências registadas não tinham excedido os prazos máximos legalmente estabelecidos, em termos que fizessem perigar a validade das autorizações de residência concedidas. Entendeu, de igual modo, que o requisito de residência estabelecido pela Lei da Nacionalidade não podia exigir a proibição de qualquer ausência do território nacional, durante o período em causa. E defendeu que cabia ao SEF valorar, à luz da lei que regula a entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em Portugal, a observância do requisito de residência. O IRN, I.P. aceitou a posição do Provedor de Justiça, quer para o caso concreto quer para situações idêntica (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2015: 119).

Provas documentais

Nos requerimentos de obtenção de nacionalidade portuguesa os cidadãos têm de apresentar algumas provas documentais que são emitidas nos países de origem (e.g. certidão do registo de nascimento, registo criminal). Ora para alguns imigrantes ou descendentes de imigrantes estes documentos podem ser difíceis de obter.

Também temos alguns casos de pessoas, de Angola, por exemplo, a quem são exigidos documentos que são impossíveis de obter, tais como certificado de registo de nascimento do pai. Eu estou a acompanhar o caso de um primo meu, porque o meu bisavô foi para Angola e tinha muitos parentes lá e, por isso, uma parte da minha família é angolana e o meu primo está a enfrentar muitos problemas porque o certificado de registo de nascimento do pai dele foi queimado durante a guerra e não tem prova. A verdade é que ele ainda não conseguiu obter a cidadania portuguesa. (Participante na sessão do ACIT em Lisboa, cit. in Tjaden, 2010: 18).

Esta situação é descrita ao longo dos anos em vários relatórios do Provedor de Justiça analisados:

Não posso, contudo, deixar de notar a incómoda situação em que se apresentam muitos reclamantes, privados da nacionalidade portuguesa pela ausência de registos coevos do seu nascimento, alegadamente destruídos durante o conflito civil angolano. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2002: 532).

Em termos de Direito da Nacionalidade, para além dos pedidos de intervenção junto da Conservatória dos Registos Centrais, com o desempenho pontual de tarefas de aceleração da tramitação entre consulados e aquele serviço público, não foram levantadas questões de maior, permanecendo o drama, por vezes bem

visível, das pessoas nascidas em Angola e que, por via da situação de guerra ali vivida durante décadas, se veem impossibilitadas de comprovar documentalmente a sua filiação, em termos de poderem obter a nacionalidade portuguesa por atribuição. (Provedor de Justiça, Relatório de 2002: 859-560).

Situação particularmente tocante é de uma de várias filhas de um casal, em que os pais e os demais irmãos são cidadãos portugueses de origem, e em que àquela filha é negada a nacionalidade, visto não possuir documentação que comprove o estabelecimento da filiação durante a sua menoridade, 205 nem sendo provável obtê-la, por destruição dos arquivos na região de Angola onde nasceu e foi registada, já depois da independência. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2002: 860).

Foi apresentada uma exposição subscrita por cidadã estrangeira, nascida em Angola em 1978, filha de pais portugueses, relativamente à situação de impasse existente em torno do pedido de atribuição da nacionalidade portuguesa, por esta formulado junto da Conservatória dos Registos Centrais. Exigia esta entidade a apresentação de documento probatório do estabelecimento da filiação alegada durante a menoridade da requerente, atento o disposto no artigo 14.º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro. Alegava a exponente que, em virtude do conflito armado vivido naquele país, em particular na zona do Huambo, os arquivos da Conservatória do Registo Civil daquela cidade teriam sido totalmente destruídos no ano de 1993, dispondo a mesma apenas do original da sua cédula pessoal do registo civil, bem como de uma certidão de registo de nascimento lavrado em Angola, em 1997. Instada a Conservatória dos Registos Centrais a pronunciar-se sobre esta matéria, veio a mesma a comunicar ter vindo a encetar contactos junto das autoridades diplomáticas angolanas acreditadas junto do Governo português, tendo em vista a confirmação da autenticidade e da admissibilidade como meio de prova, à luz da ordem jurídica interna daquele país, da cédula pessoal em causa. (Provedor de Justiça, Relatório de 2003: 999-1000).

Importa, porém, atender que há também algumas situações de aproveitamento pelos requerentes quanto às dificuldades de reunião de provas para os processos de naturalização. Como aludia o Provedor de Justiça no relatório de atividades de 2009:

... o Provedor de Justiça tivesse procurado dar ainda um novo contributo para a resolução do grave problema de falta de certeza e segurança da reconstituição dos atos de estado civil, que também põe em causa a segurança da entrada no Espaço Schengen e aumenta o risco de imigração ilegal. Assim, tendo-se concluído pela necessidade de, nos processos de transcrição de nascimento respeitantes a indivíduos nascidos antes de 20 de Dezembro de 1961, no antigo Estado da Índia, ser exigido pela Conservatória dos Registos Centrais a apresentação de originais de documentos antigos provenientes da Administração portuguesa que permitam estabelecer a relação dos interessados com esse território, foi recomendada a alteração urgente do Decreto-Lei n.º 249/77, de 14 de Junho, visando a consagração legislativa daquela exigência. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2009: 64).

Dificuldades associadas à apresentação do registo criminal, ou quanto à forma como as autoridades o apreciam e aceitam, também tem sido reportado em alguns relatórios do Provedor de Justiça como um desafio processual do regime de cidadania portuguesa:

Foi solicitada ao Provedor de Justiça intervenção relativamente a um processo de aquisição da nacionalidade portuguesa que correu termos na CRC. A questão controvertida tinha a ver com a relevância atribuída, no processo de concessão de nacionalidade portuguesa, a decisão já cancelada no registo criminal, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 57/98, de 18 de Agosto e que fora obtida através da consulta de ficheiro da Polícia Judiciária. O Provedor de Justiça entendeu que: a) A Lei n.º 57/98, de 18 de Agosto, prevê o cancelamento definitivo de decisões que aplicaram penas, o que corresponde a uma reabilitação legal ou de direito, que tem lugar, automaticamente e de forma irrevogável, decorrido determinado lapso de tempo, sem que entretanto, tenha ocorrido nova condenação por crime. b) No Decreto-Lei n.º 352/99 de 3 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos ficheiros informáticos da Polícia Judiciária, não está previsto o acesso dos funcionários ou dirigentes dos serviços centrais de registos do Instituto dos Registos e Notariado, informação contida no ficheiro biográfico e de pessoas a procurar pela Polícia Judiciária. c) A jurisprudência tem vindo a negar a possibilidade de junção, a processo criminal, de ficha biográfica pertencente a ficheiro informático da Polícia Judiciária, não se vislumbrando motivos para que, nos processos de aquisição de nacionalidade portuguesa que correm termos da CRC, se entenda de forma

diferente. d) A jurisprudência também já tomou posição relativamente à utilização, em processo de aquisição de nacionalidade portuguesa, de informação cancelada no registo criminal, mas obtido por meio diferente, não a aceitando. 4. Assim, tudo ponderado, foi sugerida a reapreciação do processo de aquisição de nacionalidade, à luz das considerações acima referidas. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2009: 66).

Merecem ainda destaque as diversas situações de recusa de naturalização, quando o requerente foi condenado em pena de multa, prevista como pena alternativa à de prisão, apesar de jurisprudência contrária. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2014: 124).

Igualmente em termos formais, ocorrem dificuldades na apresentação da documentação necessária, v.g. registo criminal, quando, como é frequente, o cidadão ora estabelecido em Portugal viveu anteriormente em diversos países ou, noutra perspetiva, não possui contactos que permitam a obtenção com facilidade de tais documentos. (Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República de 2011: 83-84).

Em suma, é relevante a monitorização e o acompanhamento da prática da lei por forma a serem identificados tanto desvios associados à instrumentalização do regime de cidadania por requerentes – sendo, neste âmbito, necessário enquadrar percursos transversais e equilibrados de controlo e reação –, como situações de discricionariedade das autoridades ou aumentos desproporcionais do tempo associado à tramitação dos processos. Como alertam Bauböck *et al.* (2013: 20), sem este acompanhamento e controle os regimes de cidadania ganham bloqueios, incertezas e atrasos que não são do interesse nem do Estado, nem dos cidadãos.

2.4. Concessões de nacionalidade por total de residentes estrangeiros em Portugal: o efeito das motivações individuais e dos fatores externos?

Em inúmeros estudos internacionais tem sido demonstrado que é do interesse dos países promoverem o acesso à nacionalidade pelos seus imigrantes residentes, uma vez que promove a coesão da sociedade como um todo e participação efetiva. Como realçam Bauböck *et al.* (2006):

Democratic countries of immigration should not only grant immigrants the opportunity to acquire nationality, but they also have a vital interest in encouraging them to do so. Common citizenship provides a reference point for solidarity in societies made up of people of diverse origins. Public campaigns promoting naturalization and public nationality award ceremonies can be useful instruments. Such campaigns have been rare in Europe; not only would they raise the numbers of applications, they would also contribute to a more positive perception of immigrants as new citizens within the general population. (Bauböck *et al.*, 2006: 33-34).

Quadro 2.4. Aquisições da nacionalidade portuguesa segundo a residência, entre 2008 e 2015

Residência	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (%)
Residentes em Portugal	22408	24182	21750	23238	21819	24476	21124	20396	91,5
Residentes no estrangeiro	2148	2710	1865	1778	1903	1954	2181	2145	8,5
Total	24.556	26.892	23.615	25.016	23.722	26.430	23.305	22.541	100

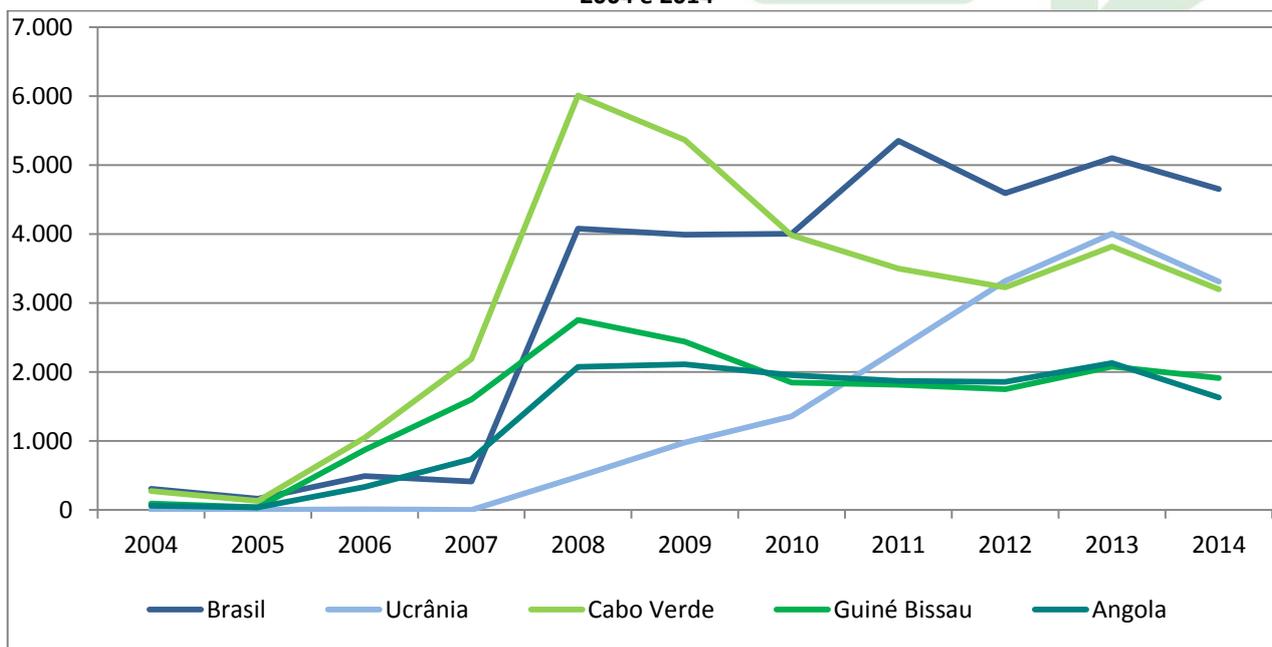
Fonte: INE, Estatísticas Demográficas. // Nota: Os dados correspondem aos artigos, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade).

Desde 2008, a maioria dos cidadãos que adquiriram a nacionalidade portuguesa, com o enquadramento regulamentar de 2006, residia em Portugal (92% do total de aquisições da nacionalidade portuguesa entre 2008 e 2015 foi de residentes em Portugal), demonstrando que o atual regime de cidadania em vigor tem chegado essencialmente a **residentes em território português**, o que realça o impacto que a integração e a

flexibilização dos princípios do *ius soli* e o *ius domicilii* assumem nas aquisições de nacionalidade portuguesa por imigrantes residentes no país (vd. quadro 2.4).

É relevante analisar quais as nacionalidades mais representadas na aquisição da nacionalidade portuguesa nos últimos anos e, inerentemente, quais as comunidades imigrantes em que a aquisição da nacionalidade portuguesa tem assumido maior impacto. Dados publicados pela OCDE (2016: 396) para as aquisições de nacionalidade (exclui atribuições de nacionalidade), entre 2004 e 2014, tornam evidente que são cinco as nacionalidades de origem que mais procuram adquirir a nacionalidade portuguesa: brasileira (representando 23% do total de aquisições de nacionalidade portuguesa em 2004 e 22% em 2014), ucraniana (que rapidamente passou dos 0% em 2004 para os 16% em 2014), cabo-verdiana (20% em 2004 e 15% em 2014), guineense (7% em 2004 e 9% em 2014) e angolana (5% em 2004 e 8% em 2014).

Gráfico 2.4. Aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, entre 2004 e 2014



Fonte: International Migration Outlook, OCDE 2016 (elaboração dos autores)

Por outro lado, atendendo à composição por nacionalidades da população estrangeira residente, é ainda interessante observar de que forma a aquisição da nacionalidade portuguesa incide diferencialmente nestas categorias, o que pode ter alguma leitura em termos da relativa integração das populações imigrantes residentes. Por outras palavras, deve estudar-se se se verifica uma associação entre a sobre representação de algumas nacionalidades de origem no universo dos “novos cidadãos portugueses” nos últimos anos e a representação que assumem no universo de estrangeiros residentes no país. Conforme é possível verificar no quadro 2.5. não se observa uma relação direta entre a importância relativa das nacionalidades estrangeiras que mais adquirem nacionalidade portuguesa e o peso relativo das populações estrangeiras no total de residentes estrangeiros em Portugal; a China e a Roménia, por exemplo, têm em 2014 percentagens do total de aquisições de nacionalidade bastante inferiores à sua importância relativa no total da população estrangeira residente em Portugal, e em 2004 a Ucrânia mostrava também uma acentuada discrepância (embora nesse ano possa estar associada ao facto de à data, sendo um fluxo recente, ainda não reunia anos de residência suficientes para se naturalizar e/ou a naturalização estava dependente do título de autorização de residência que não dispunham – a maioria destes imigrantes tinha, entre final da década de 1990 e a transição para o século XXI, autorizações de permanência que os excluía da possibilidade de requererem a nacionalidade portuguesa).

Quadro 2.5. Aquisição da nacionalidade de residentes em Portugal, por principais nacionalidades de origem, em 2004 e 2014

Nacionalidade	Percentagem de nacionais de cada país por total de residentes estrangeiros em Portugal (A)		Percentagem de aquisições de nacionalidade dessa nacionalidade de origem por total de aquisições de nacionalidade (B)		Discrepância de B-A	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Brasil	14,9	22,1	22,8	22,0	+8,0	-0,1
Ucrânia	14,7	9,6	0,1	15,7	-14,5	+6,1
Cabo Verde	14,3	10,4	20,4	15,1	+6,1	+4,8
Guiné Bissau	5,6	4,5	7,1	9,1	1,4	+4,5
Angola	7,8	5,0	4,7	7,7	-3,1	+2,7
Moldávia	3,1	2,1	0,1	6,5	-2,9	+4,3
São Tomé e Príncipe	2,3	2,6	1,6	4,4	-0,7	+1,9
Roménia	2,7	8,0	0,3	3,3	-2,4	-4,7
Índia	1,1	1,6	0,2	2,3	-0,9	+0,7
Rússia	0,3	1,1	0,7	1,9	0,4	+0,8
China	2,0	5,4	0,7	0,7	-1,3	-4,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

Fonte: International Migration Outlook, OCDE 2016 (cálculos dos autores)

Na verdade, não é só o peso relativo das nacionalidades no conjunto das aquisições de nacionalidade que difere do seu peso relativo no total de estrangeiros residentes, como também no conjunto das principais nacionalidades residentes em Portugal há taxas de aquisição de nacionalidade bastante díspares. Como se pode observar no quadro em baixo, em 2014 estas variaram entre 16,1% (caso da Moldávia) e 0,7% (caso da China).

Quadro 2.6. Percentagem de aquisições da nacionalidade, por total de residentes em Portugal das principais nacionalidades, em 2004, 2009 e 2014

Nacionalidade	2004	2009	2014	Taxa de discrepância 2014 face ao total
Brasil	0,5	3,4	5,3	0,0
Ucrânia	0,0	1,9	8,7	3,4
Cabo Verde	0,4	11,0	7,8	2,5
Guiné Bissau	0,4	10,6	10,7	5,3
Angola	0,2	8,0	8,3	2,9
Moldávia	0,0	13,9	16,1	10,8
São Tomé e Príncipe	0,2	11,2	9,2	3,9
Roménia	0,0	0,8	2,2	-3,2
Índia	0,1	18,2	7,6	2,3
Rússia	0,8	8,7	9,0	3,6
China	0,1	1,0	0,7	-4,6
Total	0,3	5,3	5,3	0,0

Fonte: International Migration Outlook, OCDE 2016 (cálculos dos autores)

Embora nem todas as populações imigrantes reflitam o mesmo **tempo de residência em Portugal** – e, assim, a mesma capacidade de alcançar o requisito associado ao número de anos de residência previstos na lei –, é relevante identificar que enquadrados pela mesma lei (que não discrimina positivamente nenhum grupo de nacionalidades, como se verificava até 2006, em que Portugal salvaguardava menos anos de residência para o acesso à naturalização, por exemplo, para nacionais de países falantes de português), as populações imigrantes não apresentam a mesma tendência para a aquisição da nacionalidade portuguesa.

Ainda que o regime de aquisição da nacionalidade desde 2006 confira benefícios significativos, como se mostrou antes (nomeadamente por comparação a regimes de outros países), verifica-se que há imigrantes que se naturalizam e outros não. Para conseguir explicar o porquê destas diferenças, deve-se considerar o efeito das características da população estrangeira residente e as políticas de cidadania dos seus países de origem como eventuais preditores ou determinantes explicativos desta não uniformidade dos resultados.

Sem prejuízo de se ter em atenção que fluxos passados de emigração portuguesa se refletem depois numa maior procura de acesso à cidadania portuguesa por indivíduos que residem nesses países de destino da diáspora (e.g. Venezuela). Por outro lado, é relevante identificar que algumas populações imigrantes apresentam mais baixas propensões para a aquisição da nacionalidade (e.g., China). Neste âmbito, outros fatores concorrem para explicar, nomeadamente, a possível desmobilização para a aquisição da nacionalidade portuguesa por algumas nacionalidades mais representadas entre as populações imigrantes residentes no país.

Desde logo devem considerar-se fatores de natureza individual, associados à **motivação dos indivíduos para adquirirem a nacionalidade do país de acolhimento**. Verifica-se que alguns imigrantes residentes em Portugal, perante o cenário de um eventual regresso ao seu país de origem (mesmo que só noutra fase da sua vida, já em período de reforma), tendem a não ter a motivação para adquirir a nacionalidade em Portugal.

Noutra perspetiva, conforme também alertam alguns autores que têm aprofundado as condições estruturais de acesso à nacionalidade (Bauböck *et al.*, 2006; Vink e Bauböck, 2013: 640), devem ainda considerar-se alguns **fatores externos que afetam a motivação dos indivíduos para adquirirem a nacionalidade do país onde residem**. Por outras palavras, deve atender-se a que o enquadramento legal de acolhimento para a aquisição da nacionalidade de todos os seus estrangeiros residentes, por muito favorável que seja, pode não induzir aos resultados esperados para todas as nacionalidades residentes, mas ser observadas variações em função de outros fatores externos que influenciam a motivação dos indivíduos para acederem a uma nova nacionalidade. Assume-se, pois, que a política de cidadania embora seja um determinante fundamental para a evolução da população desse Estado pode ter fatores externos de enviesamento no caso da variabilidade das origens da população imigrante residente. Considera-se, neste âmbito, também a interferência dos enquadramentos legais de outros países, nomeadamente dos países de origem dos imigrantes residentes em Portugal, para explicar os resultados obtidos.

Desde logo deve considerar-se a **política do país de origem quanto ao acesso pelos seus nacionais de uma nova nacionalidade**: há restrições quanto à dupla ou múltipla cidadania? Os cidadãos são forçados a abdicar da nacionalidade de origem no caso de adquirir uma nova? Como outros autores já haviam realçado (Vink *et al.*, 2013: 4), a **possibilidade do indivíduo assumir dupla ou múltipla nacionalidade afeta positivamente a decisão para o imigrante se naturalizar** na sociedade de acolhimento. Porém, como os mesmos autores defendem, deve ainda assim reconhecer-se alguma variação nesta vertente: deve atender-se a que há imigrantes (nomeadamente de origem de países em vias de desenvolvimento) que estão mais dispostos a aceitar os custos potenciais com a quebra de ligações legais e de cidadania com o país de nascimento, que outros imigrantes (em particular de origem de países desenvolvidos) para os quais a perceção de perdas com essa quebra de ligação é maior. Deste modo, Vink *et al.* (2013: 5) identificam uma relação mais positiva entre a tolerância à dupla (ou múltipla) cidadania e a decisão de naturalização para os imigrantes de países mais desenvolvidos. Os autores verificam ainda para os 16 países europeus em estudo, entre os quais Portugal, que no caso de ser permitida a dupla nacionalidade e/ou os imigrantes poderem manter a sua cidadania de origem, há 40% mais propensão desses imigrantes adquirirem também a nacionalidade do país de acolhimento, independentemente do país de origem (Vink *et al.*, 2013: 12).

Embora em Portugal a lei aceite a dupla nacionalidade para os que adquiram a nacionalidade portuguesa, poderá haver imigrantes que optam por não adquirir a nacionalidade portuguesa porque a política de

cidadania do seu país os obriga a abdicar da nacionalidade de origem quando adquirem uma nova nacionalidade. Quando se comparam as nacionalidades mais representadas na população estrangeira residente em Portugal, com as nacionalidades de origem que mais requereram a nacionalidade portuguesa na última década, algumas conclusões ressaltam à vista quanto às nacionalidades de origem de países que não permitem a dupla ou múltipla cidadania (e.g. Ucrânia, China, Índia, Bangladesh).

Quadro 2.7. Sistematização das leis da nacionalidade em países selecionados

País	Em caso de aquisição de nova nacionalidade	
	Perda automática	Sem perda automática, mas pode renunciar
África do Sul	South African Citizenship Act, 1949 e de 1995	
Angola		Lei n.º13/91, Lei da Nacionalidade (1991) e Lei n.º1/05, Lei da Nacionalidade (2005)
Bangladesh	The Citizenship Act, 1951 e Bangladesh Citizenship (Temporary Provisions) Order, 1972	
Brasil		Lei n.º818, Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos (1949) e Constituição da República Federativa do Brasil (1988)
Cabo Verde	Decreto-Lei n.º 71/76, de 24 de Julho 1976	Lei N° 80/III/90 de 29 de Junho 1990 e Constituição da República de Cabo Verde (1992)
China	Nationality Law of the People's Republic of China (1980)	
Espanha	Código Civil (1889)	
Estados Unidos	Immigration and Nationality Act (1952)	Emendas de 14 de novembro de 1986
Guiné-Bissau	Lei n.º 2/92, Lei da Cidadania (1992)	Emenda a 21 de junho de 2010
Índia	The Citizenship Act, 1955	
Moçambique	Constituição da República de Moçambique (1990)	Constituição da República de Moçambique (2004)
Moldávia		Lei n.º. 596-XII on Citizenship of the Republic of Moldova (1991), Constitution of the Republic of Moldova (1994) e Lei n.º.1024 Citizenship of the Republic of Moldova (2000)
Portugal	Lei da Nacionalidade Portuguesa (1959)	Lei da Nacionalidade (1981)
Reino Unido		British Nationality Act, 1948 e British Nationality Act, 1981
Roménia		Decree 33/1952 on Citizenship of the People's Republic of Romania, Law no.24 on Romanian citizenship (1971) e Law on Romanian Citizenship no. 21/1991
Rússia		Law of the Russian Federation on Citizenship of the Russian Federation (1991) e Federal Law on Citizenship of the Russian Federation (2002)
São Tomé e Príncipe	Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe (1975), Lei de Nacionalidade (1975) e Lei No. 6/90, Lei da Nacionalidade (1990)	Revisão Constitucional de 2003
Ucrânia	Law of Ukraine of Citizenship of Ukraine (1991) e Law of Ukraine on Citizenship of Ukraine (2001)	
Venezuela	Nationality law No. 24.801 of 21 July 1955 e Constitution of the Republic of Venezuela (1961)	Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999) e Law on Nationality and Citizenship (2004)

Fonte: Adaptação dos autores de Vink, de Groot e Luk (2015b).

Neste âmbito, é bastante relevante atender que ambos os enquadramentos legais - do Estado de origem e do país no qual o indivíduo requer nova nacionalidade – interferem na possibilidade da dupla ou múltiplas nacionalidades, uma vez que mesmo que o Estado de acolhimento permita a dupla nacionalidade (caso de Portugal), os indivíduos só conseguem acumular nacionalidades se o Estado da nacionalidade de origem também o permitir. O quadro 2.7. faz uma sistematização das leis de nacionalidade para países selecionados e de origem da população imigrante residente em Portugal e de destino da emigração portuguesa, quanto às condições de perda ou não automática da cidadania de origem perante a aquisição de uma nova nacionalidade (nomeadamente no cenário de adquirirem a nacionalidade em Portugal).

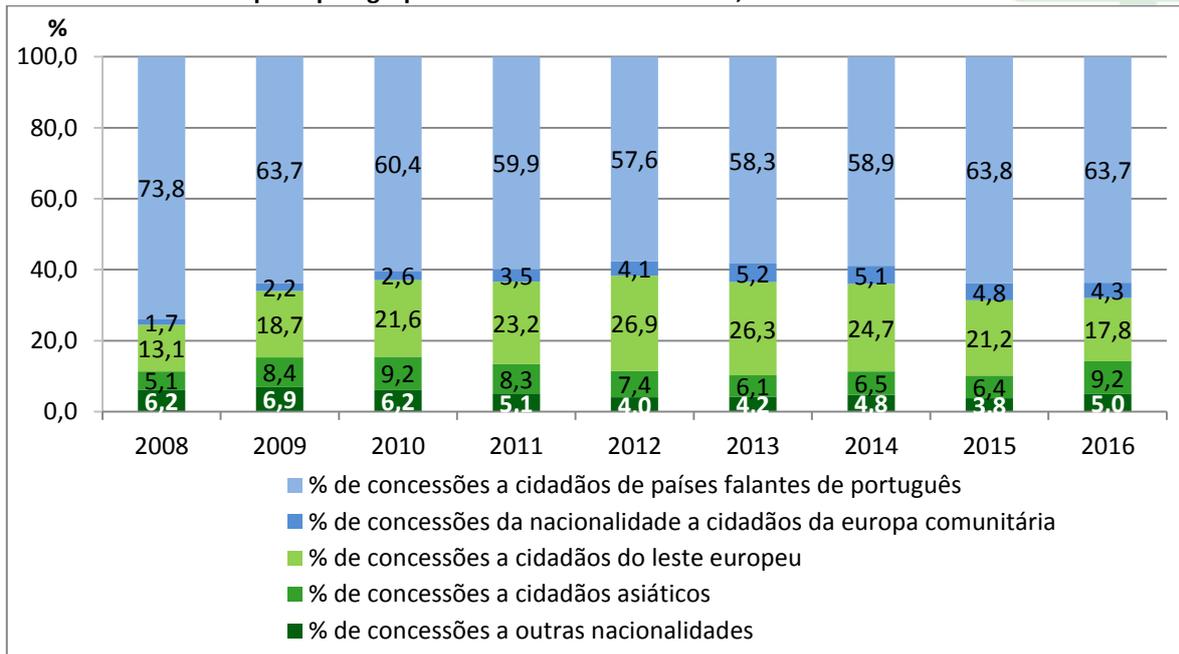
O quadro 2.7 torna evidentes os regimes de cidadania de alguns dos países de origem dos imigrantes e de alguns países da diáspora portuguesa, no que diz respeito às consequências da aquisição de uma nova nacionalidade pelos seus cidadãos. A perda automática de nacionalidade é uma consequência do regime de cidadania de países como Bangladesh, China, Índia e Ucrânia, o que enquadra a decisão dos nacionais desses países residentes em Portugal em adquirirem a nacionalidade portuguesa. Por outras palavras, a eventual baixa prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa no universo de residentes estrangeiros em Portugal desses países (mais evidente no caso da China – vd. quadro 2.6), pode refletir os constrangimentos associados ao país de origem e não tanto a integração que assumem no contexto onde residem.

Por outro lado, como alertam Vink *et al.* (2013: 7), quando se analisa a associação das políticas de cidadania e os resultados da aquisição da nacionalidade por imigrantes também é necessário atender às **relações históricas e coloniais entre os países**. Os autores demonstram que a propensão para a aquisição da nacionalidade da sociedade de acolhimento é maior quando os imigrantes são de origem de países que foram ex-colónias do país de destino, tanto porque o enquadramento legal os pode salvaguardar a esse respeito, como porque pode ser maior a sua motivação. Outros autores realçam também que as similitudes culturais entre países de destino e de origem – resultantes, nomeadamente, de relações coloniais passadas entre países e uso da mesma língua - reduzem as dificuldades dos imigrantes em se integrarem e aumentam as motivações para a aquisição da cidadania do país de destino (Dronkers e Vink, 2012: 396).

Em Portugal, se é verdade que o enquadramento legal salvaguardou até 2006 uma situação de discriminação positiva para os **falantes de português e/ou de origem de ex-colónias portuguesas**, essa condição desaparece da regulamentação da nacionalidade de 2006. Ainda assim os dados nacionais confirmam que, mesmo depois de desaparecer a discriminação positiva que estava salvaguardada na política de cidadania anterior, são os estrangeiros oriundos de países falantes de português que mais adquirem a nacionalidade em Portugal (vd. gráfico 2.5.). Em 2008 cerca de 74% das concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal foram cidadãos com origem em países falantes de português (Brasil e PALOP), flutuando nos anos seguintes mas mantendo sempre valores acima dos 55% do total de concessões de nacionalidade, estabilizando desde 2015 nos 64%. Outros estudos têm também concluído que falar a língua do país de destino tem um efeito positivo na probabilidade de adquirir a nacionalidade do país de destino (Dronkers e Vink, 2012: 406).

Por contraste, **os imigrantes que falam uma língua diferente da língua do país de acolhimento apresentam menor prevalência na aquisição da nacionalidade**. Vink *et al.* (2013: 12) demonstram que em dezasseis países europeus estudados (entre os quais Portugal), os imigrantes que falam uma língua minoritária em casa (portanto distinta da língua oficial do país de acolhimento) apresentam cerca de 45% menos probabilidade de se naturalizarem no país de acolhimento. Tjaden (2010: 7) também conclui que o caso português torna particularmente evidente a associação positiva entre falar a língua do país de acolhimento (neste caso o português) e a motivação para adquirir a cidadania, observando-se que a maioria dos que requerem e obtêm a nacionalidade portuguesa são de países onde a língua oficial é o português.

Gráfico 2.5. Percentagem de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, por principais grupos de nacionalidade anterior, entre 2008 e 2016



Fonte: INE, Aquisição da Nacionalidade Portuguesa. Os dados de 2016 foram disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos dos autores). // Nota: Os dados correspondem aos artigos, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade). O quadro não considera as aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes no estrangeiro.

Em Portugal, verifica-se também que os cidadãos oriundos de um país da União Europeia (UE) têm menor expressão nas concessões de nacionalidade portuguesa: em 2015, por exemplo, os cidadãos da União Europeia apenas representaram 4,8% do total de cidadãos que adquiriram a nacionalidade portuguesa, embora representassem nesse mesmo ano 27,1% do total de estrangeiros residentes no país. Neste caso deve atender-se a que os direitos a que já têm acesso na sua condição de imigrante não os mobilizam para percecionarem como valor acrescido a aquisição da nacionalidade. O mesmo se concluiu num estudo comparado promovido pela OCDE (Liebig, 2011: 16), onde se realçava que os *immigrants within free-movement zones, such as foreign-born from one EU country who live in another EU country, have the lowest propensity to naturalize. This is hardly surprising since the advantages which lost-country citizenship conveys for this latter group tend to be limited*. Também Dronkers e Vink (2012: 395) chegaram a evidências semelhantes, demonstrando que os imigrantes de países terceiros à UE têm um interesse maior em adquirir a nacionalidade de um país europeu que os cidadãos de um Estado-membro da UE, realçando que **os imigrantes tendem também a aspirar a cidadania de um país com uma economia mais forte** do que um país de uma economia frágil ou mais débil.

Noutra vertente, deve atender-se também que são as nacionalidades falantes de português as mais antigas entre as populações imigrantes residentes no país. Recorde-se que a imigração de nacionais de países da Europa de Leste e da Ásia só se torna expressiva já na transição para o século XXI, quando a imigração dos PALOP e do Brasil torna-se evidente nos Recenseamentos Gerais da População logo a partir da década de 1980 (Oliveira e Gomes, 2014: 32). Sendo os **anos de residência na sociedade de acolhimento** outra dimensão explicativa importante na propensão para a aquisição da nacionalidade dos imigrantes, conforme inúmeros autores tem demonstrado (Vink *et al.*, 2013: 11)²¹, verifica-se que é entre estas nacionalidades

²¹ Vink *et al.* (2013: 11) conclui que o tempo de residência no país de destino é um dos mais importantes determinantes de carácter individual e fator decisivo para a aquisição da nacionalidade na sociedade de acolhimento

que há indivíduos com mais anos de residência em Portugal (e.g. PALOP e Brasil). Por contraste, as nacionalidades de origem de países da Europa de Leste só se destacam já neste século, tornando-se visíveis essencialmente nos Censos de 2011 (vd. quadro 2.8), portanto, com bastante menos anos de residência em Portugal que os nacionais de países de língua portuguesa.

Quadro 2.8. Estrangeiros residentes em Portugal, por nacionalidades mais representativas, entre 1981 e 2011

1981		1991		2001		2011	
País	%	País	%	País	%	País	%
1º Angola	18	1º Cabo Verde	14,7	1º Angola	16,3	1º Brasil	27,8
2º Cabo Verde	17,1	2º França	12,9	2º Cabo Verde	14,6	2º Cabo Verde	9,9
3º França	11,1	3º Brasil	12,7	3º Brasil	14,1	3º Ucrânia	8,6
4º Brasil	9,2	4º Angola	8,8	4º Guiné-Bissau	7	4º Angola	6,8
5º Espanha	7,4	5º Venezuela	7,9	5º França	6,8	5º Roménia	6,2
6º Venezuela	5,4	6º Espanha	5,9	6º Espanha	4	6º Guiné-Bissau	4,1
7º Moçambique	4,1	7º Reino Unido	5,6	7º S. Tomé Príncipe	3,8	7º Reino Unido	4
8º EUA	3,4	8º Alemanha	5,1	8º Alemanha	3,7	8º França	3,6
9º Alemanha	3,3	9º EUA	4,4	9º Reino Unido	3,6	9º China	2,9
10º Inglaterra	2,9	10º Moçambique	3	10º Venezuela	2,3	10º Espanha	2,7
Total estrangeiros (N)	108.526	Total estrangeiros (N)	106.664	Total estrangeiros (N)	226.715	Total estrangeiros (N)	394.496
% estrangeiros no total da população	1,1	% estrangeiros no total da população	1,1	% estrangeiros no total da população	2,2	% estrangeiros no total da população	3,7

Fonte: Censos 1981, 1991, 2001 e 2011, INE (cálculos dos autores).

Desde a viragem do século, e particularmente antes da recessão económica, aumentou bastante a população imigrante em Portugal. Segundo dados dos Censos (vd. quadro 2.8), de 1991 para 2001, a população estrangeira residente em Portugal passou de 1,1% do total de residentes no país para 2,2% (de 106,7 mil para 226,7 mil). Aumento ainda mais significativo se verificou de 2001 para 2011 (embora já em sentido de quebra da população estrangeira residente desde 2010, segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) – de 2,2% em 2001 para 3,7% em 2011 (de 226,7 mil para 394,5 mil). Ora o natural acumular de anos de residência na população estrangeira no país (em particular das nacionalidade mais antigas no país), e a sua situação económica nos últimos anos, induz a um aumento expectável da procura pela naturalização pelos imigrantes residentes em Portugal – tendência, aliás, semelhante ao verificado noutros países da OCDE (Liebig, 2011: 15).

Nos dados apurados pela Conservatória dos Registos Centrais e sistematizados pelo INE (vd. quadro 2.9), os cidadãos da Ucrânia têm aumentado a sua expressão nos últimos anos - a sua importância relativa passou de 2,4% em 2008 (678 concessões a ucranianos de origem residentes em Portugal) para 12,7% em 2016 (3.415 concessões) no total de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, passando a partir de 2011 a assumir-se como a terceira nacionalidade de origem com mais concessões de nacionalidade portuguesa entre os estrangeiros residentes, ultrapassando cada uma das nacionalidades dos PALOP com exceção de Cabo Verde (embora ultrapasse também Cabo Verde em 2012, 2013 e 2014). A evolução positiva da importância relativa destes imigrantes, tal como de outros europeus de leste, acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. Recorde-se que até 2007, com a definição de uma nova lei de imigração, os imigrantes podiam assumir diferentes títulos de

pelos imigrantes. Segundo os dados trabalhados nesse estudo os indivíduos com mais de 10 anos de residência no país de acolhimento têm em média quase mais 90% de probabilidade de adquirir a nacionalidade.

residência (e.g. autorizações de permanência, vistos de trabalho) que não as autorizações de residência – que era o título requerido para acumular anos de residência até à regulamentação da nacionalidade de 2006 – ficando por isso automaticamente inibidos de acumular anos de residência até acederem a uma autorização de residência. O mesmo se observa no caso dos asiáticos: com menor prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa, tem ainda assim aumentado a sua proporção na aquisição da nacionalidade portuguesa em virtude de estarem a acumular mais anos de residência no país – destaque neste caso para os cidadãos da Índia que têm aumentado mais expressivamente, nomeadamente por via de processos de naturalização de cidadãos residentes em Portugal.

Quadro 2.9. Concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal, por nacionalidade anterior, entre 2008 e 2016

Nacionalidade anterior	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Países falantes de português									
Brasil	4.564	4.239	4.252	5.863	5.149	5.543	4.912	6.916	8.193
Cabo Verde	7.475	5.797	4.304	3.927	3.748	4.335	3.438	3.241	3.936
Guiné-Bissau	3.366	2.547	1.942	1.985	1.987	2.294	2.019	1.839	1.995
Angola	3.091	2.440	2.208	2.265	2.214	2.389	1.739	1.448	1.620
São Tomé e Príncipe	1.799	1.408	1.182	1.292	998	1.150	1.003	904	1.147
Moçambique	310	263	217	228	204	211	159	166	215
União Europeia (UE28)	477	582	596	908	1.008	1.420	1.150	1.089	1.145
Europa de Leste	3.667	4.904	5.047	6.032	6.691	7.175	5.562	4.826	4.785
Ucrânia	678	1.140	1.509	2.687	3.762	4.446	3.508	3.211	3.415
Moldávia	2.529	3.042	2.772	2.487	2.178	1.954	1.405	1.045	863
Roménia	291	316	342	593	693	1.083	850	800	792
Rússia	319	567	608	631	550	543	424	338	367
Ásia	1.431	2.190	2.160	2.162	1.826	1.654	1.468	1.452	2.482
Índia	514	1.085	936	888	656	571	505	497	1.043
China	256	197	196	239	269	280	205	234	230
Total	27.920	26.190	23.368	25.990	24.830	27.317	22.533	22.740	26.859

Fonte: INE, Aquisição da Nacionalidade Portuguesa. Os dados de 2016 foram disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais (cálculos dos autores). // Nota: Os dados correspondem aos artigos, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade). O quadro não considera as aquisições de nacionalidade portuguesa de residentes no estrangeiro.

Noutra perspetiva, a obtenção da nacionalidade portuguesa pode ser estimulada para algumas nacionalidades por esta dar **acesso a outros direitos que na sociedade estão reservados apenas a nacionais**. O acesso a uma nacionalidade confere privilégios adicionais, como proteção diplomática, direitos de voto em eleições locais e nacionais, acesso a trabalhos na administração pública, que pode motivar os imigrantes a adquirirem a nacionalidade da sociedade de acolhimento para uma plena integração no país (Vink *et al.*, 2013: 2). Neste âmbito, há também países que assumem acordos bilaterais com determinados países (nomeadamente com ex-colónias) para tornar mais rápida e acessível a naturalização, e para promover também o aumento da sua população elegível para votar (Koopmans e Michalowski, 2017: 66). Por sua vez, os autores mostram que o aumento da população de origem imigrante com direitos políticos nos países tende a tornar mais liberal as políticas dos países na vertente da concessão de direitos a imigrantes, e inerentemente a política de naturalização, aumentando subsequentemente também a população elegível para votar de origem imigrante, assumindo-se como um ciclo que se autoalimenta (Koopmans e Michalowski, 2017: 43). O mesmo se concluía num estudo promovido pela OCDE (Liebig, 2011: 18) no qual se realçava que a naturalização dos imigrantes tem impactos nos seus comportamentos de participação política.

Alguns estudos sobre o caso português (Carvalhais e Oliveira, 2015: 45; Oliveira e Carvalhais, 2016) têm realçado como **a falta de direitos políticos de alguns estrangeiros residentes em Portugal e de origem de países com os quais Portugal não tem acordos de reciprocidade para a participação política pode induzir ao acesso à nacionalidade portuguesa**. Nesses casos o acesso à nacionalidade portuguesa tem inerente o incentivo de permitir o acesso imediato a plenos direitos políticos passivos e ativos (com a única exceção do cargo de Presidente da República, reservado apenas “aos portugueses de origem”, conforme sublinhado na Constituição Portuguesa e na lei eleitoral para a Presidência da República Portuguesa). Assim, tendo em conta algumas das limitações do enquadramento da participação política para os estrangeiros em Portugal, o aumento das concessões de nacionalidade portuguesa tem permitido alargar o acesso dos direitos políticos a milhares de “novos” cidadãos nacionais que, de outra forma, estavam vedados de participar politicamente ou exercer a sua cidadania política – recorde-se que em Portugal os estrangeiros residentes com mais direitos políticos são os brasileiros, seguidos dos cabo-verdianos (Oliveira e Carvalhais, 2016). Alguns atores políticos entrevistados no estudo de Oliveira e Carvalhais (2016: 800-801), envolvidos diretamente na definição do enquadramento legal da nacionalidade aprovado em 2006, realçavam mesmo como este novo enquadramento tem criado oportunidades relevantes para contrariar as restrições no acesso a direitos políticos por estrangeiros residentes em Portugal, aludindo-se, assim, que o regime de cidadania em vigor desde 2006 tende a contrabalançar os constrangimentos impostos pela estrutura de oportunidades políticas. Neste âmbito, Portugal e a sua política de cidadania vai também ao encontro de recomendações que têm surgido de estudos internacionais comparados:

Long-term immigrants and their descendants should have access to nationality in order to promote their overall integration into society and to reduce the deficit of representation in democracies where the right to vote in national elections is tied to nationality, but where large numbers of resident population remain excluded because of their foreign nationality. (Bauböck et al., 2006: 30).

3.

A atribuição da nacionalidade portuguesa: A “nacionalidade originária”

O enquadramento legal em vigor em Portugal estabelece que a **atribuição da nacionalidade portuguesa** remete para o conceito de **nacionalidade originária** atribuída ao indivíduo pelo nascimento. A lei define, portanto, quem é considerado “português de origem”. Na atribuição da nacionalidade está subjacente, por um lado, o critério da consanguinidade ou filiação (*ius sanguinis*) – a nacionalidade dos progenitores determina a dos filhos –; e, por outro lado, o critério do território – a nacionalidade é determinada pelo local de nascimento (*ius soli*). Assim, além do princípio da ascendência ou consanguinidade, a atribuição da nacionalidade também é aplicável a indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros e que residem legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos.

Neste âmbito, o regime de acesso à nacionalidade prevê várias situações para tipificar os “**portugueses de origem**” (previsto no artigo 1º da Lei da Nacionalidade): (1) os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no território português; (2) os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se o progenitor aí se encontrar ao serviço do Estado português; (3) os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no regime civil português ou se declararem que querem ser portugueses; (4) os indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses, possuírem “laços de efetiva ligação à comunidade nacional”²² e, verificados tais requisitos, inscreverem o nascimento no registo civil português; (5) os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento; (6) os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos; e (7) os indivíduos nascidos no território português e que não possuam outra nacionalidade.

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que a atribuição da nacionalidade não é o canal privilegiado para os “novos cidadãos” portugueses acederem à nacionalidade portuguesa. Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior (vd. gráfico 2.2.), as atribuições não significaram além de cerca de 40%, em média, do total de concessões de nacionalidade portuguesa (vd. quadro 3.1). Verifica-se, porém, em números absolutos, um aumento substantivo das atribuições de “nacionalidade originária” de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de atribuições de nacionalidade correspondeu a 2,4 mil ao ano, atingindo o seu valor

²² Segundo o ponto 3 do Artigo 1º da Lei da Nacionalidade (Lei n. 37/81, de 3 de outubro, com as sucessivas alterações de 1994, 2001, 2004, 2006, 2013 e 2015) a prova de “laços de efetiva ligação à comunidade nacional” implica o reconhecimento, pelo Governo, da relevância de tais laços, nomeadamente pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa e pela existência de contactos regulares com o território português, e depende de não condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.

máximo em 2005 quando foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 4.413 indivíduos; já na década seguinte (entre 2007 e 2016), após a revisão da regulamentação do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor médio anual das atribuições para cerca de oito vezes mais, cerca de 16 mil ao ano, atingindo o pico da década em 2016 quando foi atribuída a nacionalidade portuguesa a 21.017 indivíduos.

Quadro 3.1. Atribuições de nacionalidade portuguesa, entre 1996 e 2016

Ano	Atribuições da nacionalidade	% de atribuições no total de concessões de nacionalidade
1996	1.297	34,8
1997	1.822	35,1
1998	1.440	42,5
1999	986	30,7
2000	1.918	39,9
2001	2.023	35,8
2002	1.868	33,3
2003	2.664	42,2
2004	4.057	41,7
2005	4.413	58,5
2006	3.638	37,4
Valor médio anual 1996-2006	2.375	40,3
Total 1996-2006	26.126	40,3
2007	5.999	47,3
2008	14.985	36,8
2009	10.697	26,6
2010	13.581	34,8
2011	20.763	43,9
2012	19.407	44,9
2013	19.115	41,9
2014	18.640	44,5
2015	17.974	44,7
2016	21.017	41,4
Valor médio anual 2007-2016	16.218	40,4
Total 2007-2016	162.178	40,4

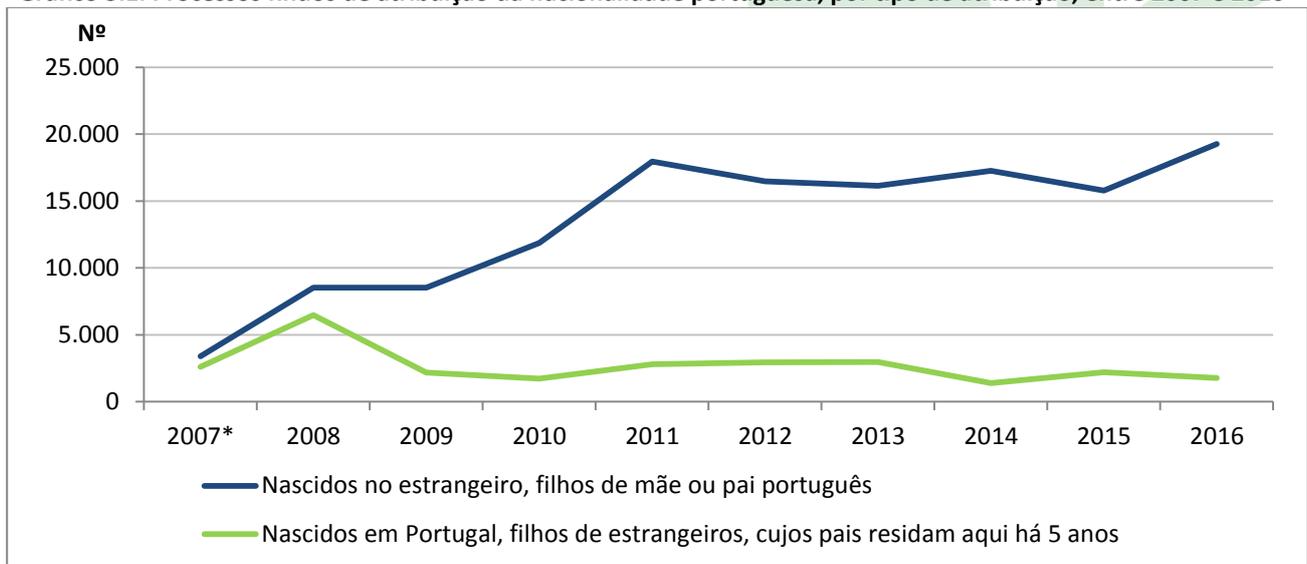
Fonte: Direção-Geral da Política de Justiça (entre 1996 e 2006) e Conservatória dos Registos Centrais (entre 2007 e 2016). Apuramento das autoras.

No universo de processos findos de concessão da nacionalidade portuguesa, as atribuições da nacionalidade assumem sempre valores inferiores aos registados nas aquisições da nacionalidade (exceção para o ano de 2005 em que assumem 58,5%): entre as 401.669 concessões de nacionalidade, para o período de 2007 a 2016, cerca de 40% acedeu a “nacionalidade originária” por via da atribuição, assumindo o ano de 2007 o valor mais elevado de atribuições (47,3% das concessões de nacionalidade portuguesa).

Nas atribuições da nacionalidade portuguesa destacam-se as **atribuições concedidas a cidadãos nascidos no estrangeiro, filhos de mãe ou pai portugueses**, verificando-se, neste âmbito, um claro crescimento ao longo da última década (linha azul do gráfico 3.1.): em 2007 e 2008 os nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses representaram 57% do total de atribuições de nacionalidade originária, passando a representar 92% em 2016. Esta mesma tendência de crescimento tem eco no total das concessões de nacionalidade portuguesa, onde também se observa o aumento da sua importância relativa: em 2007 estes

processos representaram 26,8% do total de concessões da nacionalidade, passando a representar 37,9% em 2016, tendo atingido o valor mais elevado em 2014, ano em que representaram 41,2% do total de concessões da nacionalidade. Neste universo a atribuição da nacionalidade portuguesa encontra-se muito associada à emigração portuguesa e/ou aos descendentes de emigrantes portugueses que nascem e residem noutros países. Ora tendo a emigração portuguesa voltado a aumentar nos últimos anos (tendo mesmo as saídas ultrapassado as entradas em Portugal a partir de 2010, e o país ter regressado a saldos migratórios negativos – Oliveira e Gomes, 2016: 18) este resultado é expectável e, simultaneamente, relevante porque reflete que a combinação salvaguardada na regulamentação portuguesa (do *ius sanguinis* com o *ius soli*), conseguiu efetivamente manter o duplo resultado do país se manter ligado à sua diáspora e conjuntamente integrar os seus imigrantes, reconhecendo todos e igualmente como portugueses de origem.

Gráfico 3.1. Processos findos de atribuição da nacionalidade portuguesa, por tipo de atribuição, entre 2007 e 2016



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (elaboração pelos autores).

Nota: Os dados correspondem às alíneas c) e e) do artigo 1º da Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), em vigor desde 15-12-2006.// *Inclui dados desde 15-12-2006.

Além do princípio da ascendência ou consanguinidade, **a atribuição da nacionalidade também é aplicável a indivíduos nascidos no território português, filhos de pais estrangeiros** residentes legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos (*ius soli*). A este respeito, os dados do gráfico 3.1 evidenciam um claro decréscimo. Se em 2007 estes processos representaram 20,5% do total de concessões da nacionalidade, em 2008 passaram a representar apenas 15,9%, tendo registado desde então uma quebra acentuada que se torna evidente na percentagem alcançada em 2016 (3,5% do total de concessões da nacionalidade portuguesa). Verifica-se, portanto, que foi nos primeiros anos da implementação da lei (em especial em 2007 e 2008) que os descendentes de imigrantes mais se destacaram entre o total de pedidos de nacionalidade e de atribuições da nacionalidade portuguesa, refletindo também como o enquadramento legal anterior já não respondia à realidade migratória do país: os nascidos em Portugal representaram em 2007 e 2008 cerca de 43% do total de atribuições, descendo a sua importância relativa ao longo da década para em 2016 significarem apenas 8% do total de atribuições. Resolvidos esses processos, a lei parece estar a estabilizar os seus impactos, predominando os seus resultados essencialmente nas atribuições a nascidos no estrangeiro, filhos de mãe e pai português (Oliveira e Gomes, 2016: 149).

Complementarmente, deve ainda reconhecer-se que este decréscimo das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, pode também refletir a diminuição da população imigrante em Portugal e o decréscimo das entradas de estrangeiros, nomeadamente em idade fértil, dos últimos anos, em resultado da situação económica e financeira do país, com consequências também observáveis na

quebra dos nascimentos de mães estrangeiras desde 2010 (Oliveira e Gomes, 2014: 52 e Oliveira e Gomes, 2016: 40). Os nascidos-vivos de mães com nacionalidade estrangeira e residência em Portugal mais que duplicaram a sua proporção no total de nascimentos na década anterior, atingindo o seu valor máximo em 2010 (10,6% do total de nascidos-vivos). Desde então os nascimentos de mães estrangeiras têm perdido a importância relativa (ficando em 2014 em 8,7%). Deve ainda ser reconhecido que os imigrantes tendem a assumir os padrões de fecundidade das sociedades de acolhimento, sendo que eles próprios envelhecem. Ora nos últimos anos o declínio da natalidade de mães estrangeiras (-28%) foi bastante superior ao observado entre mães portuguesas (-13,5%) (Oliveira e Gomes, 2016: 41).

Assim, se o aumento dos últimos anos nas atribuições de nacionalidade a nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses está relacionado com o aumento da emigração portuguesa e em idade fértil e ativa; a diminuição das atribuições a nascidos em Portugal, filhos de pais estrangeiros, acompanha tanto a diminuição da população imigrante residente no país, observada desde 2010, como a diminuição dos nascimentos de mães estrangeiras nos últimos anos. Verifica-se, pois, que as atribuições de nacionalidade estão muito dependentes da evolução dos saldos migratórios do país e/ou da evolução dos fluxos de emigração e de imigração de e para Portugal.

A caracterização mais detalhada das atribuições de nacionalidade portuguesa é, contudo, limitada. A desagregação da informação por sexo, grupo etário ou nacionalidade de origem só é possível para o universo de nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros. Os dados compilados pela Conservatória dos Registos Centrais e disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) nas *Estatísticas Demográficas* anuais permitem, assim, apenas caracterizar o mais pequeno grupo de portugueses de origem entre o universo das atribuições (13% em 2010, descendendo gradualmente para os 8% das atribuições em 2016).²³ Considera-se, porém, relevante a caracterização deste universo (mesmo que com evolução decrescente e assumindo-se um grupo mais pequeno) porque é uma das vias de acesso à nacionalidade portuguesa que infere o papel puro do *ius soli* na integração da população imigrante em Portugal e dos seus descendentes.

3.1. Atribuições da nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal

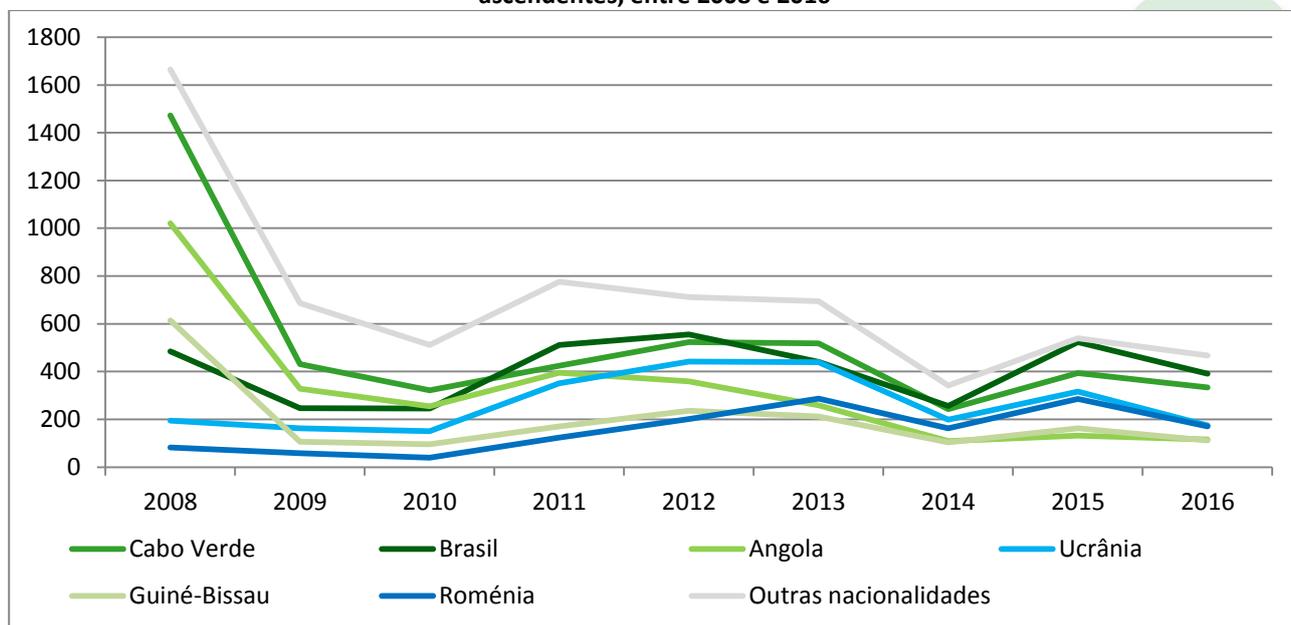
Relativamente às **principais nacionalidades de origem** na atribuição de nacionalidade a nascidos em Portugal, os dados refletem essencialmente as nacionalidades imigrantes mais representadas no país (vd. gráfico 3.2.). Entre 2008 e 2016 destacavam-se nas atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal, filhos de pais oriundos de países com língua oficial portuguesa: do Brasil (8,7% do total de atribuições a filhos de estrangeiros em 2008, passando para 22,2% em 2016), de Cabo Verde (26,6% em 2008 e 18,9% em 2016), e de Angola (18,4% em 2008 para 6,5% em 2016). Seguem-se algumas nacionalidades de origem da Europa de Leste: Ucrânia (3,5% em 2008, passando a representar 13,4% em 2015 e descendo novamente para 9,9% em 2016). Nos últimos anos verifica-se ainda um incremento da atribuição da nacionalidade a descendentes de romenos: em 2015 esta nacionalidade passa a assumir o quarto lugar, com um peso de 12% no total de atribuições a nascidos em Portugal.

Importa atender que estes dados refletem também as nacionalidades estrangeiras residentes em Portugal que mais contribuem para a natalidade do país (Oliveira e Gomes, 2016: 41). As mães nacionais dos PALOP geraram 2,7% do total de nascimentos em Portugal em 2013, entre as quais se destacam as mães cabo-verdianas que representam 1,6% do total de nascimentos nesse ano no país. Em 2010 as mães brasileiras representaram 3,9% do total de nascimentos em Portugal, passando a significar 2,4% em 2013. Também as

²³ Correspondentes às alíneas e) e f) do artigo 1º da Lei Orgânica nº2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), em vigor desde 15-12-2006.

mães nacionais da Roménia, Moldávia, Ucrânia e Rússia têm expressão para a natalidade do país: em 2010 representavam 2%, passando a refletir 1,6% do total de nascimentos em Portugal em 2013.

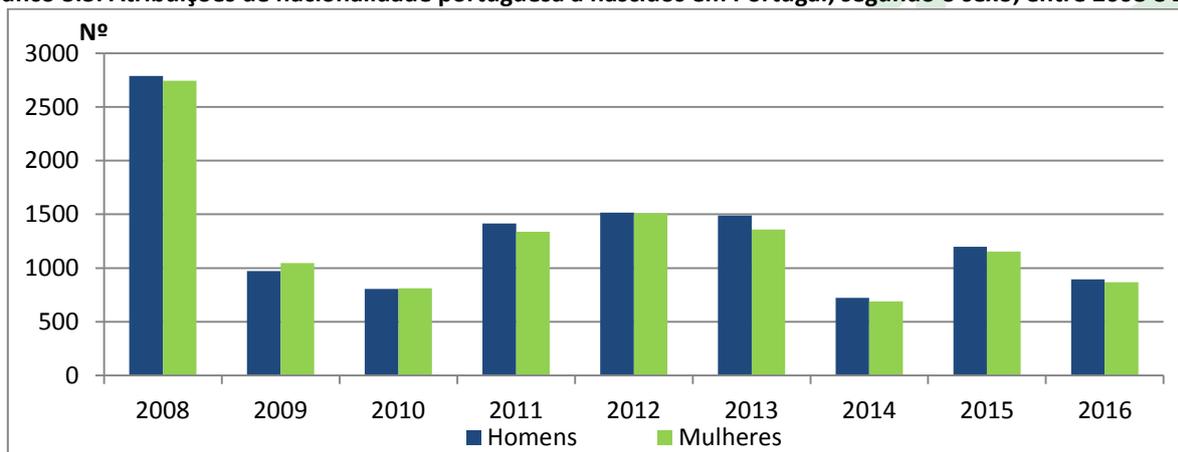
Gráfico 3.2. Atribuições da nacionalidade portuguesa, segundo as principais nacionalidades de origem dos ascendentes, entre 2008 e 2016



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. Os dados relativos ao ano de 2016 foram disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

Já quanto à **distribuição por sexos**, nota-se desde 2011 uma maior proporção do sexo masculino entre o universo de atribuições de nacionalidade a nascidos em Portugal. Em 2015 foi atribuída a nacionalidade a 1.197 indivíduos do sexo masculino (50,9%) e 1155 do sexo feminino, descendo ligeiramente em 2016 para 896 homens (50,8%) e 867 mulheres (vd. gráfico 3.3.). Esta predominância do sexo masculino contrasta bastante com o verificado nas aquisições de nacionalidade por declaração de vontade, nas quais as mulheres assumem a maior proporção.

Gráfico 3.3. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, segundo o sexo, entre 2008 e 2016

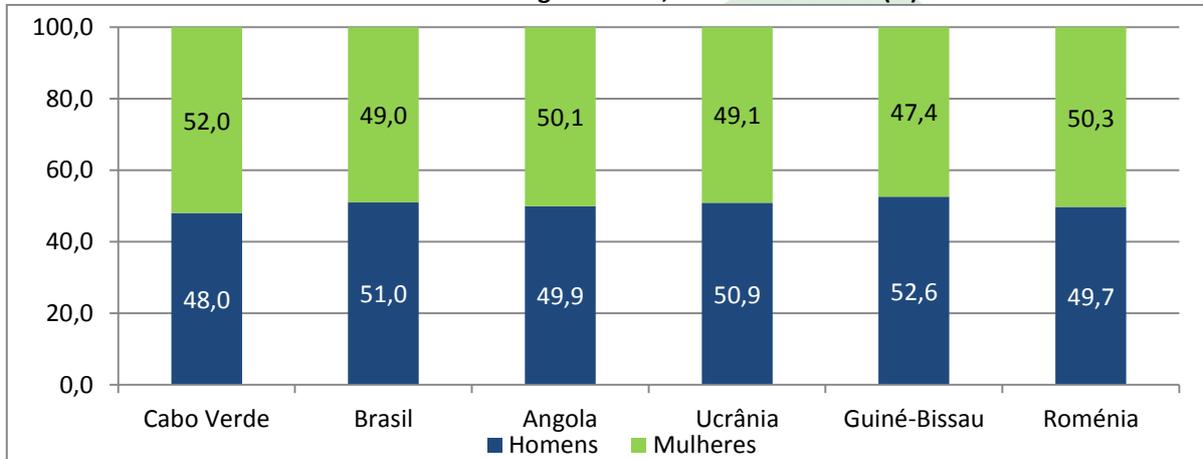


Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. Os dados relativos ao ano de 2016 foram disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

A preponderância do sexo masculino nas atribuições não é, porém, generalizada a todas as nacionalidades de origem (vd. gráfico 3.4.). Na nacionalidade cabo-verdiana, angolana e romena sobressaem sobretudo as mulheres, representando respetivamente 52,0%, 50,1% e 50,3% do total de atribuições da nacionalidade

portuguesas nessas nacionalidades de origem. Por contraste, na nacionalidade brasileira, ucraniana e guineense destaca-se o sexo masculino, que representa respetivamente 51,0%, 50,9% e 52,6%, respetivamente, do total de atribuições nessas nacionalidades de origem (vd. gráfico 3.4).

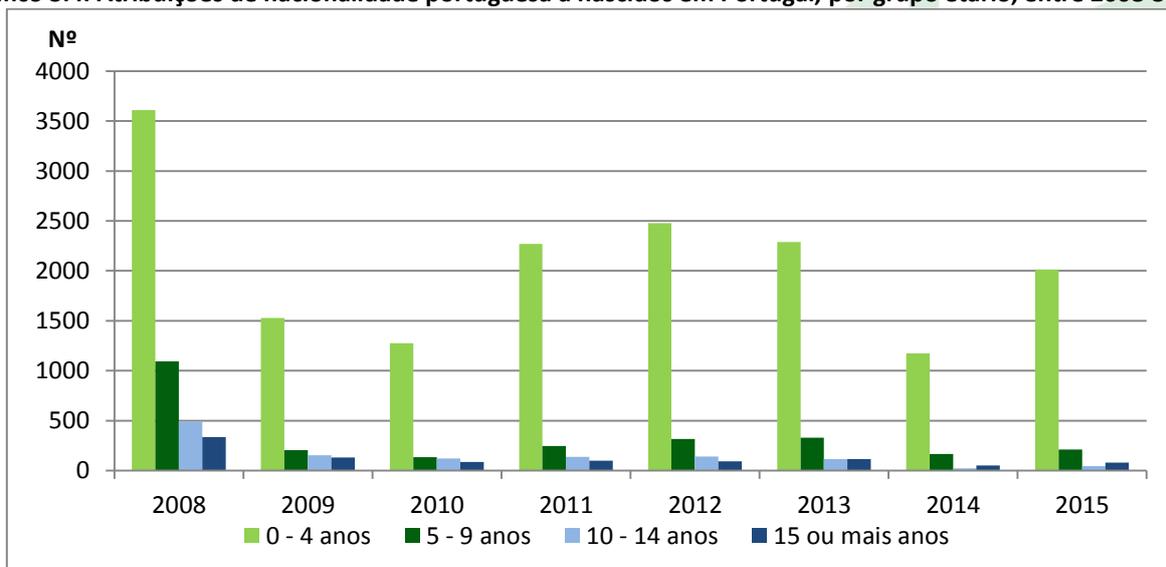
Gráfico 3.4. Atribuições da nacionalidade portuguesa a residentes em Portugal e no estrangeiro, por principais nacionalidades de origem e sexo, entre 2008 e 2016 (%)



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. Os dados relativos ao ano de 2016 foram disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

No que diz respeito à **distribuição etária**, os dados confirmam a intenção da lei, ou seja, verifica-se o predomínio do grupo etário dos zero aos quatro anos na atribuição da nacionalidade a nascidos em Portugal filhos de estrangeiros, representando entre 2008 e 2015 cerca de 79%, tendo atingido a maior importância relativa em 2015 quando significaram 85,7%. Observa-se, pois, a efetiva implementação do *ius soli* salvaguardado desde 2006 para todos os nascidos em território português, descendentes de imigrantes residentes há pelo menos 5 anos no país. Portugal parece, assim, estar a garantir a implementação do princípio do *ius soli* e a integrar as segundas e terceiras gerações de imigrantes no país, reconhecendo-as como portuguesas de nascimento, limitando ainda assim o “efeito chamada” (preocupação do contexto europeu, conforme apresentado em Bauböck et al., 2013: 42) que este canal poderia ter se não tivesse o requisito dos anos de residência para os pais.

Gráfico 3.4. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, por grupo etário, entre 2008 e 2015



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (sistematização das autoras).

Quadro 3.2. Atribuições de nacionalidade portuguesa a nascidos em Portugal, por local de residência, 2008 a 2016

Ano	% de residentes em		
	Portugal	Estrangeiro	Portugal
2008	5.512	21	99,6
2009	2.008	11	99,5
2010	1.618	0	100,0
2011	2.752	0	100,0
2012	3.011	17	99,4
2013	2.841	9	99,7
2014	1.409	6	99,6
2015	2.344	8	99,7
2016	1.753	10	99,4
Total	23.248	82	99,6

Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. Os dados relativos ao ano de 2016 foram disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais (sistematização e cálculos das autoras).

É relevante destacar ainda que a maioria das atribuições de nacionalidade portuguesa para nascidos em Portugal (vd. quadro 3.2.), filhos de pais estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos, diz respeito a **residentes em território português** (99,6%), mostrando a legítima ligação e permanência no país dos imigrantes que solicitam a atribuição da nacionalidade para os seus filhos.



4.

A aquisição de nacionalidade portuguesa: A “nacionalidade derivada”

O enquadramento legal em vigor em Portugal salvaguarda também a **aquisição da nacionalidade portuguesa** por cidadãos que tendo nascido com outra nacionalidade pretendem adquirir uma nova cidadania (neste caso a portuguesa). A aquisição da nacionalidade remete para o conceito de **nacionalidade derivada**.

Quadro 4.1. Aquisições de nacionalidade portuguesa, entre 1996 e 2016

Ano	Aquisições da nacionalidade	% de aquisições no total de concessões de nacionalidade
1996	2.428	65,2
1997	3.364	64,9
1998	1.948	57,5
1999	2.224	69,3
2000	2.884	60,1
2001	3.631	64,2
2002	3.736	66,7
2003	3.645	57,8
2004	5.669	58,3
2005	3.131	41,5
2006	6.095	62,6
Valor médio anual 1996-2006	3.523	59,7
Total 1996-2006	38.755	59,7
2007	6.680	52,7
2008	25.759	63,2
2009	29.546	73,4
2010	25.498	65,2
2011	26.518	56,1
2012	23.798	55,1
2013	26.485	58,1
2014	23.222	55,5
2015	22.209	55,3
2016	29.776	58,6
Valor médio anual 2007-2016	23.949	59,6
Total 2007-2016	239.491	59,6

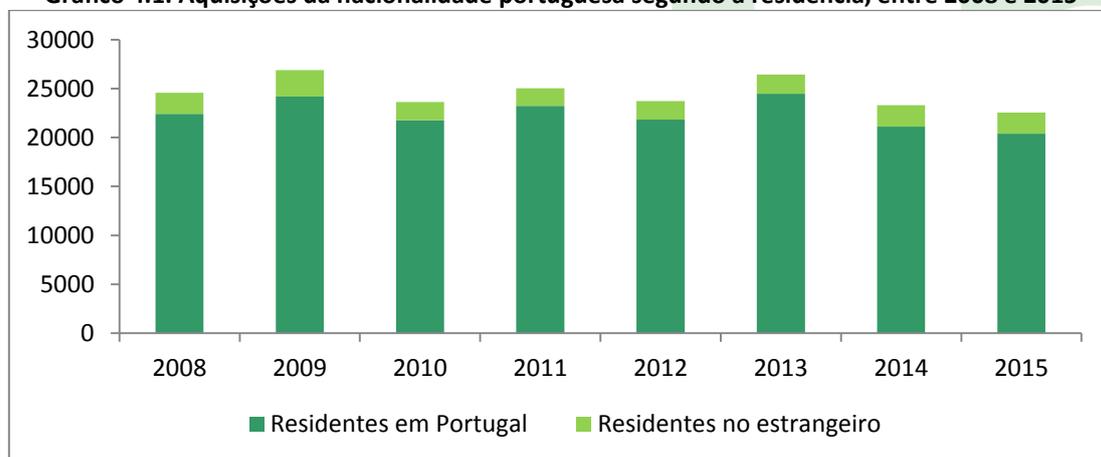
Fonte: Direção-Geral da Política de Justiça (entre 1996 e 2006) e Conservatória dos Registos Centrais (entre 2007 e 2016). Apuramento das autoras.

Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que a aquisição da nacionalidade portuguesa, enquanto nacionalidade derivada, é o canal privilegiado de acesso à nacionalidade portuguesa, assumindo-se ainda como um instrumento de **integração dos imigrantes** e uma forma de assegurar a coesão social nas sociedades de acolhimento (Carvalhais, 2010: 27).

Conforme referido anteriormente, os dados disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais permitem realçar que a **maioria dos “novos cidadãos” portugueses teve acesso à nacionalidade portuguesa por via da aquisição da nacionalidade (“nacionalidade derivada”)**. Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, as aquisições representaram sempre a maioria do universo de concessões de nacionalidade, 60%, em média (vd. quadro 4.1): o que corresponde a cerca de 39 mil aquisições de nacionalidade entre 1996 e 2006 e cerca de 239 mil aquisições entre 2007 e 2016. Verifica-se também, em números absolutos, um aumento substantivo das aquisições de nacionalidade de uma década para outra: entre 1996 e 2006, o valor médio anual de aquisições de nacionalidade correspondeu a 3,5 mil ao ano, atingindo o seu valor máximo em 2006 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 6.095 indivíduos; já na década seguinte (entre 2007 e 2016), pós revisão da regulamentação do regime de cidadania, verifica-se um aumento substantivo do valor médio anual das aquisições para cerca de sete vezes mais, cerca de 24 mil ao ano, atingindo o pico da década em 2016 quando foi adquirida a nacionalidade portuguesa por 29.776 indivíduos.

Realçando também o impacto que o reforço e a flexibilização dos princípios do *ius soli* e o *ius domicilii* têm assumido desde 2006, verifica-se que a maioria das aquisições de nacionalidade é de estrangeiros residentes em território português (vd. gráfico 4.1). Entre 2008 e 2015, a importância relativa dos residentes em Portugal no universo de aquisições de nacionalidade portuguesa foi sempre superior a 90%, sendo que 2013 foi o ano com maior expressão (92,9%) e 2009 de menor (89,9%). Em números absolutos, 2013 é também o ano em que mais estrangeiros residentes em Portugal obtiveram por via da aquisição a nacionalidade portuguesa (24.476).

Gráfico 4.1. Aquisições da nacionalidade portuguesa segundo a residência, entre 2008 e 2015



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas. // Nota: Os dados correspondem aos artigos, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade).

No universo de aquisições de nacionalidade contemplam-se as aquisições de **nacionalidade por naturalização e por declaração de vontade**, por via do casamento ou união de facto, ou adoção plena. Na aquisição da nacionalidade por **naturalização** estão subjacentes os princípios do *ius soli* e do *ius domicilii* para integrar novos residentes estrangeiros no país, tendo sido aprofundada a tipificação de situações a partir de 2006, podendo ser naturalizados: **(1)** os estrangeiros residentes em território português há pelo menos seis anos; **(2)** os menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos seis anos, ou se o menor nascido aqui tiver concluído o 1º ciclo do ensino básico em Portugal; **(3)** os indivíduos que tenham tido a nacionalidade

portuguesa e que, tendo-a perdido, nunca tenham adquirido outra nacionalidade; (4) os estrangeiros nascidos no território português, filhos de estrangeiros, que aqui tenham permanecido habitualmente nos 10 anos imediatamente anteriores ao pedido; (5) os estrangeiros que sejam descendentes de (“novo”) nacional português (com nacionalidade derivada); (6) e os estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado português ou à comunidade nacional. De realçar que no caso do acesso à nacionalidade derivada, os requerentes têm de comprovar efetiva ligação com a comunidade nacional e não ter praticado crime com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa. A aquisição de nacionalidade por qualquer um dos canais de naturalização não é um processo automático, mas antes resulta da **expressão de vontade voluntária dos indivíduos** que desejam adquirir a nacionalidade. Neste âmbito a naturalização assume um significado especial, uma vez que reflete as motivações e escolhas individuais dos cidadãos em quererem pertencer à comunidade nacional. Importa recordar que a partir de 2006 os processos de naturalização deixam de estar na alçada do Ministério da Administração Interna, nomeadamente no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, para passar a estar (como todos os restantes processos de aquisição de nacionalidade) na decisão do Ministério da Justiça. Esta mudança foi assumida como uma importante alteração, uma vez que a naturalização de imigrantes deixa de ser percecionada como uma medida de segurança interna, para passar a ser atendida como um direito adquirido por anos de residência do imigrante ou pelo nascimento de descendentes de imigrantes. Acresce que o processo se tornou menos burocrático (Carvalhais, 2010: 14).

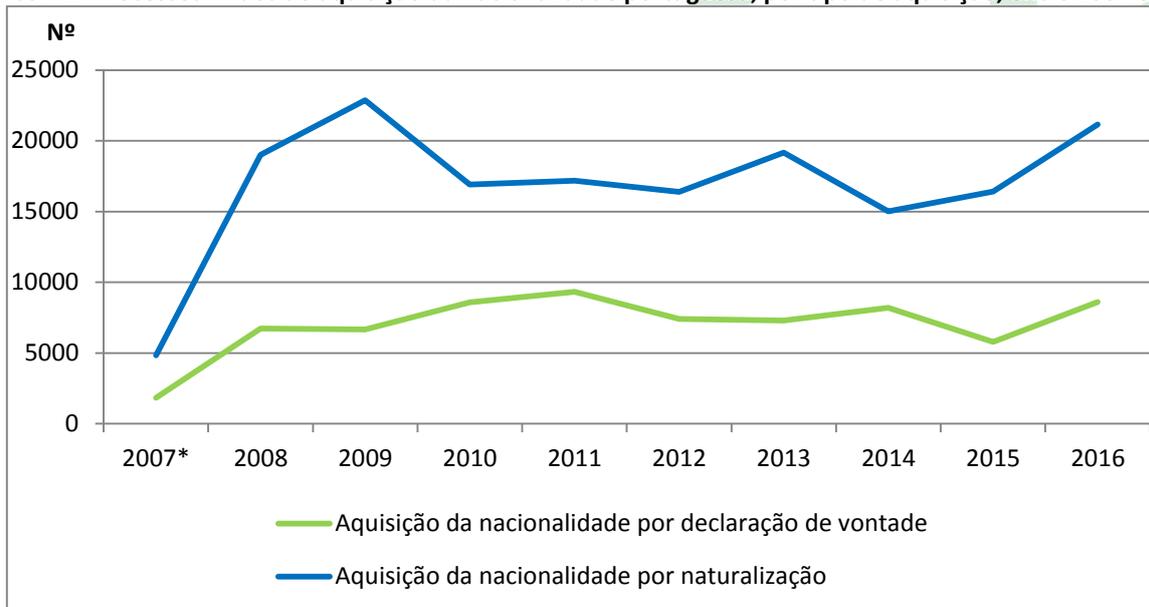
A aquisição de nacionalidade portuguesa por **declaração de vontade**, seja por via do **casamento ou de união de facto, ou adoção plena**, não é automática, mas é um direito que a lei estabelece para quem cumprir um conjunto de requisitos. Por outras palavras, está salvaguardado na Lei da Nacionalidade que o Estado pode impedir a aquisição da nacionalidade por declaração de vontade, avançando com um processo de oposição à aquisição no Ministério Público, com base em assunções associadas a “pessoas indesejadas” (nomeadamente com registo criminal de pena efetiva de prisão de 3 anos ou mais à luz da lei portuguesa) ou para as quais é demonstrada inexistente “ligação” efetiva à comunidade portuguesa (Piçarra e Gil, 2012: 17). Até 2006 a aquisição da nacionalidade por declaração de vontade não previa as situações de união de facto com cidadãos portugueses por mais de três anos, tendo sido enquadrada na lei só a partir das revisões regulamentares de 2006, acompanhando os movimentos que se registavam no país de defesa das uniões de facto, tanto por pessoas heterossexuais como homossexuais (Carvalhais, 2010). No caso das uniões de facto há, no entanto, requisitos mais complexos associados também à necessidade de reconhecimento por um tribunal civil da existência da relação, de forma a evitar eventuais situações de fraude.

Entre o universo global de aquisições, nota-se que é por via da **naturalização** que a maioria das aquisições de nacionalidade se efetuou em Portugal entre 2007 e 2016 (72,5% em 2007 e 71,1% em 2016 do total de aquisições de nacionalidade), representando a **aquisição da nacionalidade por declaração de vontade** apenas 27,5% e 28,9% em 2007 e 2016, respetivamente, do total de aquisições da nacionalidade. Resulta, pois, que a aquisição por via do casamento ou união de facto há mais de três anos com cidadão português ou cidadã portuguesa (incluída também na aquisição da nacionalidade por declaração da vontade) apresenta também valores reduzidos quando comparados com os valores da naturalização (apenas 9,4% em 2007 e 15,4% em 2016 do total de aquisições de nacionalidade) – vd. gráfico 4.2.

Esta tendência está bastante longe dos valores que assumiam estas duas vias de aquisição da nacionalidade no enquadramento legal que vigorou até meados da década passada: como analisaram Oliveira e Inácio (1999: 11), a partir dos dados da Conservatória dos Registos Centrais, por exemplo num universo de um pouco mais de 12 mil concessões de nacionalidade portuguesa entre 1985 e 1996, cerca de 94% tinham sido atribuídas pela via do casamento e apenas 6% pela via da naturalização. Entre 1996 e 2005, por sua vez, as naturalizações, no universo geral de aquisições de nacionalidade portuguesa (33 mil), representaram apenas 30% (perto de 10 mil) – vd. gráfico 4.3. O novo regime de cidadania de 2006 trouxe,

assim, importantes impactos na evolução positiva das naturalizações, confirmando o que alguns autores nacionais alertavam quanto às dificuldades e constrangimentos que o enquadramento que vigorava antes impunha à naturalização de imigrantes residentes no país (Baganha e Sousa, 2006: 435). Verifica-se que de uma década para a outra (compare-se gráfico 4.3. com gráfico 4.2), não apenas aumentou substancialmente o número absoluto de atribuições de nacionalidade (integrando um crescimento tanto das naturalizações como das aquisições por declaração de vontade), como a importância relativa das naturalizações no total de aquisições aumentou substancialmente, invertendo por completo a tendência das décadas passadas, passando as naturalizações a significar mais do dobro do que representavam anteriormente (de 30% das aquisições entre 1996 e 2005, passam a representar mais de 70% a partir de 2007).

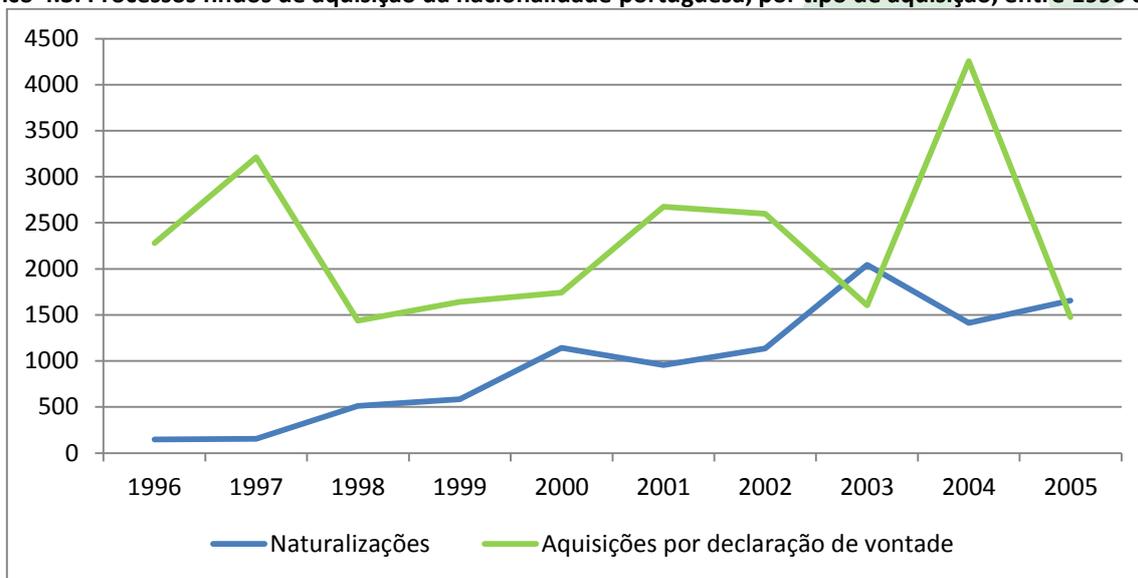
Gráfico 4.2. Processos findos de aquisição da nacionalidade portuguesa, por tipo de aquisição, entre 2007 e 2016



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (cálculos das autoras).

Nota: Os dados correspondem ao artigo 2.º, números 1 e 3 do artigo 3.º, artigos 4.º, 5.º e 6.º da Lei Orgânica nº 2/2006 de 17 de abril, quarta alteração à Lei nº 37/81 de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), em vigor desde 15-12-2006.//*Inclui dados desde 15-12-2006.

Gráfico 4.3. Processos findos de aquisição da nacionalidade portuguesa, por tipo de aquisição, entre 1996 e 2005



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Direção-Geral da Política de Justiça (cálculos das autoras).

4.1. Naturalização

Em alguns países o processo de naturalização é definido como a última prova que os imigrantes prestam nas sucessivas avaliações que vão tendo quanto à sua integração na sociedade de acolhimento, tendo subjacente requisitos e condições que enquadram o seu acesso (Liebig, 2011: 18). Contudo, tem sido discutido se a naturalização deve ser impulsionada para promover a integração dos imigrantes ou se promovida como uma certificação da conclusão do processo de integração numa sociedade de acolhimento, devendo reconhecer-se, porém, que o processo de integração dos imigrantes não acaba com a sua naturalização (idem, 2011: 20).

Na literatura científica acerca das políticas de cidadania há a assunção de que políticas mais liberais na vertente da naturalização tendem a contribuir efetivamente para a integração dos imigrantes residentes, assumindo-se nesse âmbito que a aquisição da nacionalidade por via da naturalização é um instrumento que suporta as políticas de integração de imigrantes (Bauböck *et al.*, 2006: 23). Importa, contudo, atender a que desde 2000 a conceção de naturalização nas políticas de cidadania tem vindo a ser adaptada (em particular nos países da Europa do Norte e de Leste), não se assumindo em alguns países a naturalização como o culminar natural (e quase automático) de um processo de integração (demonstrado apenas por o acumular de anos de residência na sociedade de acolhimento), mas antes como uma passagem que requer a validação efetiva da integração dos imigrantes (Bauböck *et al.*, 2006: 24-25). Desde a viragem do século, inúmeros países têm passado a recorrer a testes formais de língua e de conhecimentos acerca da sociedade de acolhimento como requisitos efetivos, balizados em resultados mínimos de referência, para o acesso à naturalização. Algumas críticas têm sido apontadas a estes novos requisitos por não ser evidente se esta política gera incentivos positivos aos imigrantes para se naturalizarem, induzindo, na realidade, à exclusão de um número alargado de cidadãos de adquirirem a nacionalidade:

Expecting applicants for naturalization to acquire basic language skills can promote their socio-economic integration and enable new citizens to participate in public political life. Written tests on language and knowledge of society, history and the constitution, however, do not provide sufficient flexibility in judging relevant skills and deter many poorly- skilled or elderly immigrants. On the other hand, vague criteria such as good character, level of integration or assimilation often too much scope to arbitrary decisions or the discriminatory treatment of migrants of different origins. (Bauböck *et al.*, 2006: 32).

Discussão semelhante foi feita também num estudo promovido pela OCDE (Liebig, 2011: 19) onde se questionava até que ponto estes novos requisitos e testes não se tornam formas implícitas de discriminação a imigrantes menos qualificados ou iletrados (e, por isso, com menos possibilidades de serem bem sucedidos nesses tipos de testes). Era recomendado, neste contexto, que os países encontrem mecanismos alternativos de validar os conhecimentos de língua e da sociedade dos imigrantes recorrendo, nomeadamente, a entrevistas orais ao em vez de testes escritos que excluem quem não sabe ler e escrever. Discussões e alertas semelhantes surgiram em Portugal, como se mostrou no subcapítulo 2.3.

Importa, no entanto, atender que as revisões introduzidas no enquadramento legal, processual (transferência de competências do Ministério da Administração Interna para o Ministério da Justiça) e nos requisitos de naturalização a partir de 2006, embora tenham introduzido as provas de português como um novo requisito, permitiram eliminar inúmeros constrangimentos que se verificavam anteriormente e que tornavam difícil a naturalização para os imigrantes em Portugal (e.g. desaparecem as provas de meios de subsistência, ser o requerente a provar ligação à comunidade portuguesa, prova de idoneidade, só poder ser requerida a naturalização por titulares de autorização de residência, excluindo-se os imigrantes com outros títulos de permanência no país). Como consequência direta as naturalizações aumentaram para dezassete vezes mais do período de 1996 a 2005 (9.740 naturalizações) para o período de 2007 a 2016 (169.027 naturalizações).

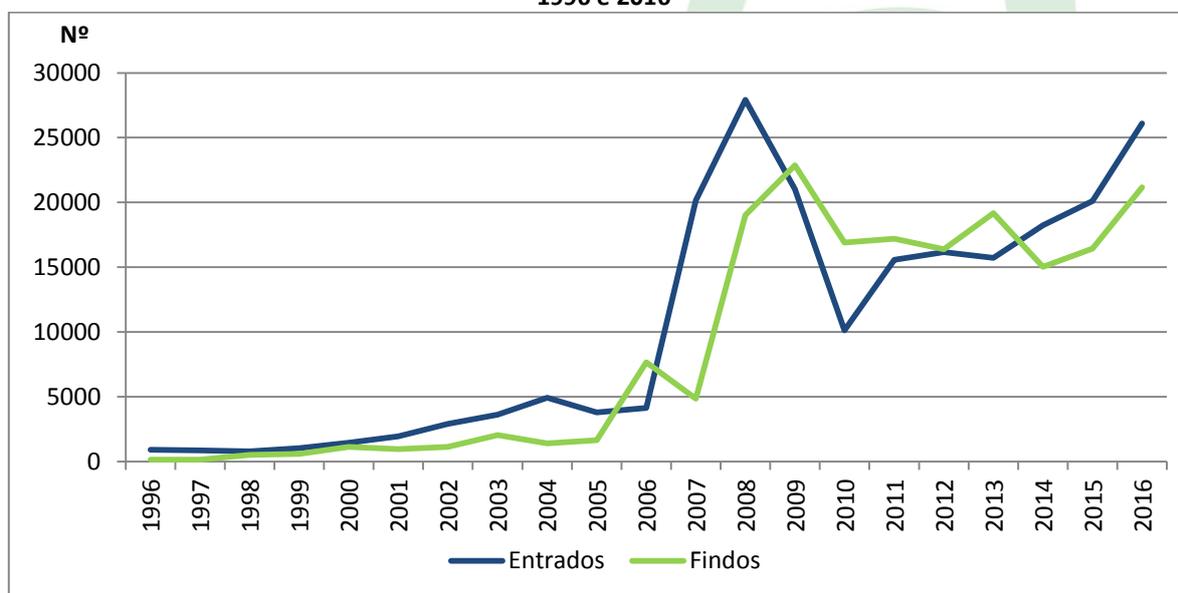
É, pois, evidente que as mudanças na política de naturalização definidas a partir de 2006 tiveram importantes impactos na evolução das aquisições de nacionalidade em Portugal. O mesmo concluiu Tjaden (2010) ao aplicar os indicadores EUDO CITIZENSHIP ao caso português, afirmando que:

Portugal's previous naturalisation laws were thus a major factor determining the low share of naturalisation among foreign-born immigrants before the new 2006 reform. Since 2006, the naturalisation rate has risen as one expect from such reform. (Tjaden, 2010: 8).

Portugal has some of the most inclusive legal provisions in Europe for ordinary residence-based naturalisation in Europe, thanks to the 2006 reform. (Tjaden, 2010: 11).

Desde 2006 que para se naturalizar em Portugal, o requerente tem de dar provas de conhecer suficientemente a língua portuguesa (nível A2), não ter sido condenado pela prática de crime punível com pena de prisão superior a 3 anos (apresentação de registo criminal), e dar provas dos anos de residência. Alguns autores têm destacado que os poderes discricionários das autoridades foram severamente reduzidos neste âmbito (Tjaden, 2010: 12), tendo os requisitos de naturalização se tornado mais transparentes e objetivos.

Gráfico 4.4. Processos entrados e findos de aquisição da nacionalidade portuguesa, por via da naturalização, entre 1996 e 2016



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - entre 1996 e 2006; Conservatória dos Registos Centrais - entre 2007 e 2016 (sistematização das autoras).

Resultou, pois, conforme referido anteriormente, que entre 2007 e 2016 as concessões de nacionalidade por via da naturalização significaram 42,1% do total de concessões, destacando-se das restantes vias, que apresentaram valores mais baixos. Esta tendência contrasta com a tendência observada antes do enquadramento legal que vigorou até 2006, quando a maioria das concessões da nacionalidade se efetuava por via do casamento ou união de facto (Oliveira e Inácio, 1999: 11). Como evidenciam o gráfico 4.4. e o quadro 4.2., o volume das naturalizações subiu substancialmente de uma década para a outra: entre 1996 e 2005 o valor médio anual de naturalizações correspondeu a mil por ano (974), alcançando o seu valor máximo em 2003 quando se naturalizaram 2.043 indivíduos. Na década seguinte, e após a entrada em vigor da nova regulamentação legal da nacionalidade (entre 2007 e 2016), evidenciou-se um aumento exponencial do valor médio das naturalizações para cerca de dezassete vezes mais, cerca de 17 mil ao ano, atingindo-se o pico da década em 2009, quando se naturalizaram 22.874 cidadãos. No global, no período compreendido entre 2006 e 2016 registaram-se cerca de 169 mil naturalizações, quando entre 1996 e 2005 apenas se haviam atingido as 10 mil naturalizações.

Quadro 4.2. Aquisição da nacionalidade portuguesa, por via da naturalização, entre 1996 e 2016

Ano	Naturalizações	% de naturalizações no total de concessões de nacionalidade
1996	147	3,9
1997	153	3,0
1998	512	15,1
1999	584	18,2
2000	1.142	23,8
2001	955	16,9
2002	1.136	20,3
2003	2.043	32,4
2004	1.413	14,5
2005	1.655	21,9
2006	7.662	78,7
Valor médio anual 1996-2005	974	17,7
Total 1996-2005 (exclui 2006*)	9.740	17,7
2007	4.846	38,2
2008	19.021	46,7
2009	22.874	56,8
2010	16.913	43,3
2011	17.195	36,4
2012	16.389	37,9
2013	19.182	42,1
2014	15.021	35,9
2015	16.428	40,9
2016	21.158	41,7
Valor médio anual 2007-2016	16.903	42,1
Total 2007-2016	169.027	42,1

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Direção-Geral da Política de Justiça (entre 1996 e 2006) e Conservatória dos Registos Centrais (entre 2007 e 2016). Apuramento das autoras.

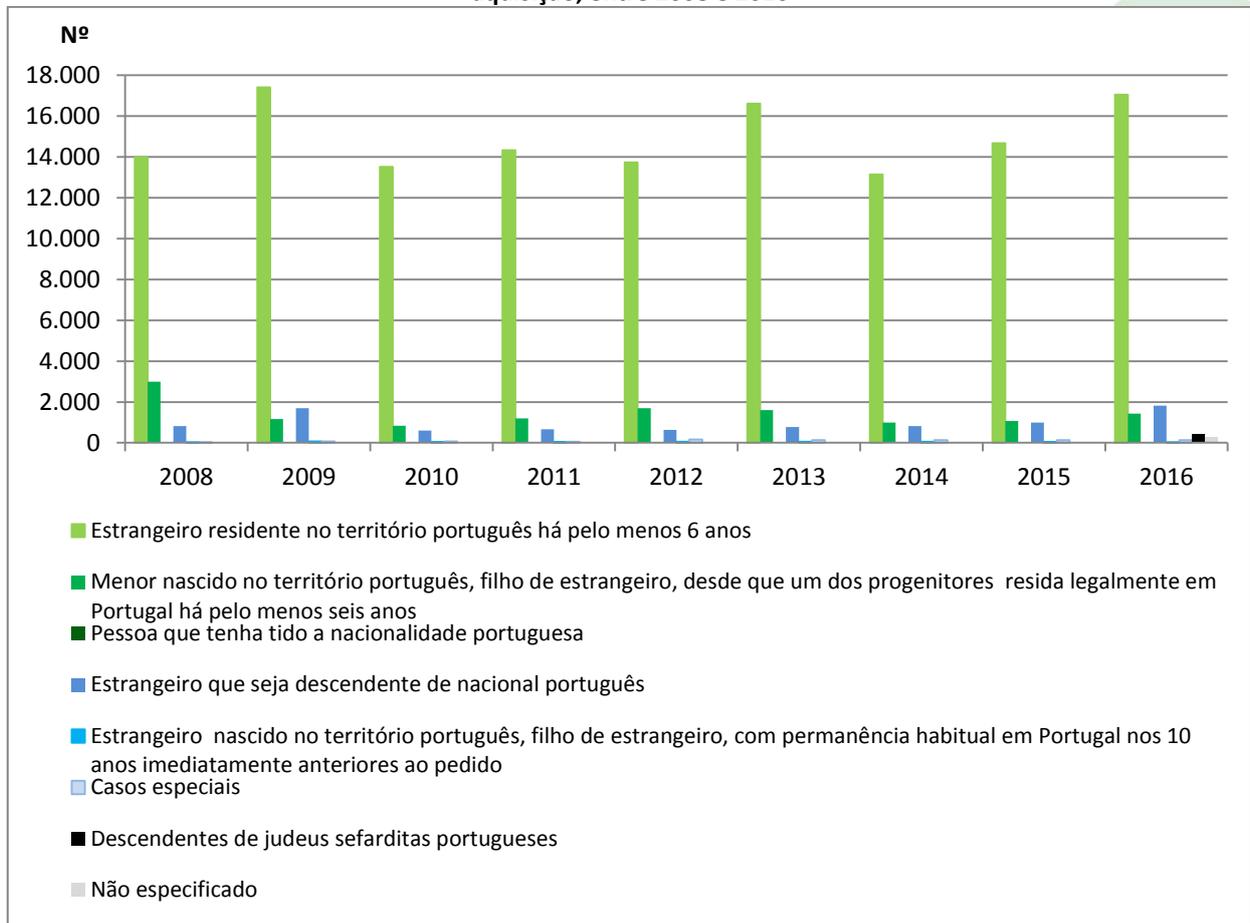
Nota: exclui-se o ano de 2006 por ser um ano atípico em que subiu muito os processos findos (7.662), assumindo o valor mesmo mais alto que o dos processos entrados nesse ano (apenas 4.149), por terem sido resolvidos milhares de processos pendentes do enquadramento anterior na transição para o novo enquadramento a partir de 2006.

No universo de naturalizações, e à luz do novo enquadramento legal de 2006, destacam-se as **naturalizações de estrangeiros residentes no território português há pelo menos seis anos**, com cerca de 134 mil naturalizações contabilizadas entre 2008 e 2016. Estas naturalizações atingiram o seu valor máximo em 2009 quando se naturalizaram por esta via 17.385 estrangeiros residentes em Portugal. De referir ainda que, no total de naturalizações, a naturalização de estrangeiros residentes no território português há pelo menos seis anos representou 78,4% em 2008 e 80,5% em 2016.

Na aquisição da nacionalidade por naturalização a segunda via que atingiu valores mais elevados foi a **naturalização de menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos seis anos**, contabilizando-se cerca de 13 mil naturalizações entre 2008 e 2016. Neste caso o valor máximo foi atingido logo em 2008, quando se naturalizaram 2.991 menores, refletindo o impacto que a regulamentação instituída em 2006 teve nos primeiros anos em que entrou em vigor. O **impacto da lei junto dos descendentes de imigrantes** nos

primeiros anos revela-se também na importância relativa destas naturalizações: em 2008 estas naturalizações representaram 16,8%, quando em 2016 passaram a representar apenas 6,7%.

Gráfico 4.5. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, por tipo de aquisição, entre 2008 e 2016



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). Os dados agregam os residentes em Portugal e no estrangeiro (sistematização das autoras).

A maioria dos “novos cidadãos” portugueses que teve acesso à nacionalidade portuguesa por via da naturalização tem residência em Portugal. Neste âmbito, quando se analisa o universo de naturalizações em função da residência, denota-se que o principal motivo de naturalização por cidadãos **residentes em Portugal** é a naturalização “de estrangeiros residentes no território português há pelo menos seis anos” e a “naturalização de menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos seis anos” (vd. quadro 4.3). Já no caso dos **residentes no estrangeiro**, o principal motivo de naturalização é a “naturalização de estrangeiros que sejam descendentes de nacional português” (vd. quadro 4.4.).

Quadro 4.3. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente em Portugal, por tipo de aquisição, entre 2008 e 2016

Tipo de aquisição	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estrangeiro residente no território português há pelo menos seis anos	81,3	91,1	93,1	91,4	87,9	90,2	91,8	92,3	91,4
Menor nascido no território português, filho de estrangeiro, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos seis anos	17,4	6,1	5,8	7,7	10,9	8,7	6,9	6,7	7,6
Pessoa que tenha tido a nacionalidade portuguesa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estrangeiro que seja descendente de nacional português	1,1	2,3	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,3	0,6
Estrangeiro nascido no território português, filho de estrangeiro, com permanência habitual em Portugal nos dez anos imediatamente anteriores ao pedido	0,2	0,4	0,3	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1
Casos especiais	0,1	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	0,3
Descendentes de judeus sefarditas portugueses	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (nº absolutos)	17.186	19.090	14.505	15.675	15.594	18.416	14.317	15.882	18.638

Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Importa atender, assim, que **o enquadramento para a naturalização não é exclusivo para imigrantes residentes** no Estado que concede a nacionalidade, **mas tem-se focado também na concessão da nacionalidade a nacionais e seus descendentes que residem fora do país**. Em alguns países (e.g. Suécia e Finlândia) a tolerância a nacionalidades múltiplas nos processos de naturalização respondeu mesmo a uma exigência de emigrantes residentes noutros países (Bauböck *et al.*, 2006: 26). Facilitar a reaquisição da nacionalidade por antigos nacionais e seus descendentes é um elemento também presente em inúmeras **políticas de cidadania que promovem a aquisição da nacionalidade a pessoas de origem étnica ou com afinidades culturais e linguísticas ao país** (Bauböck *et al.*, 2006: 26-27). Alguns países têm criado mecanismos de proteção a diásporas étnicas presentes atualmente noutras regiões do mundo, mas sobre as quais é possível identificar a mesma origem étnica e cultural do atual Estado. Portugal está no grupo restrito de países que concede a nacionalidade às suas diásporas e descendentes de antigos portugueses, mesmo quando esses residem no estrangeiro.

Entre 2008 e 2016, a **naturalização de estrangeiros descendentes de nacional português** contemplou um universo de 7,6 mil cidadãos residentes fora de Portugal, atingindo o seu pico em 2016 quando se naturalizaram por esta via 1.716 estrangeiros residentes fora do país. Associando este canal de naturalização à emigração portuguesa, no total de naturalizações de residentes no estrangeiro, a naturalização de estrangeiros descendentes de nacional português representou 96,6% em 2008 passando a representar 77,0% em 2016. Apesar de em termos absolutos se ter atingido o pico em 2016, em termos relativos o peso destas naturalizações desce em 2016 por consequência das naturalizações de

descendentes de judeus sefarditas portugueses (que representaram, neste ano, 19,2% do total de naturalizações concedidas a cidadãos residentes no estrangeiro), refletindo também a alteração legislativa ao artigo 6º da Lei da Nacionalidade ocorrida em 2015 (Decreto-Lei 30-A/2015, de 27 de Fevereiro, em vigor desde 1 de Março de 2015) que veio permitir aos descendentes da comunidade judaica sefardita, comunidade que viveu em Portugal no século XV e início do XVI, solicitar a nacionalidade portuguesa e regressar a Portugal (vd. quadro 4.4.).

Quadro 4.4. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente no estrangeiro, por tipo de aquisição, entre 2008 e 2016 (%)

Tipo de aquisição	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estrangeiro residente no território português há pelo menos seis anos	1,1	1,1	0,0	0,0	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Menor nascido no território português, filho de estrangeiro, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos seis anos	0,9	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
Pessoa que tenha tido a nacionalidade portuguesa	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estrangeiro que seja descendente de nacional português	96,6	96,0	93,8	95,8	81,0	90,6	92,5	92,9	77,0
Estrangeiro nascido no território português, filho de estrangeiro, com permanência habitual em Portugal nos dez anos imediatamente anteriores ao pedido	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Casos especiais	1,4	2,6	6,0	4,2	14,4	9,1	7,3	7,0	3,7
Descendentes de judeus sefarditas portugueses	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (nº absolutos)	649	1.311	547	601	699	755	818	1.006	2.230

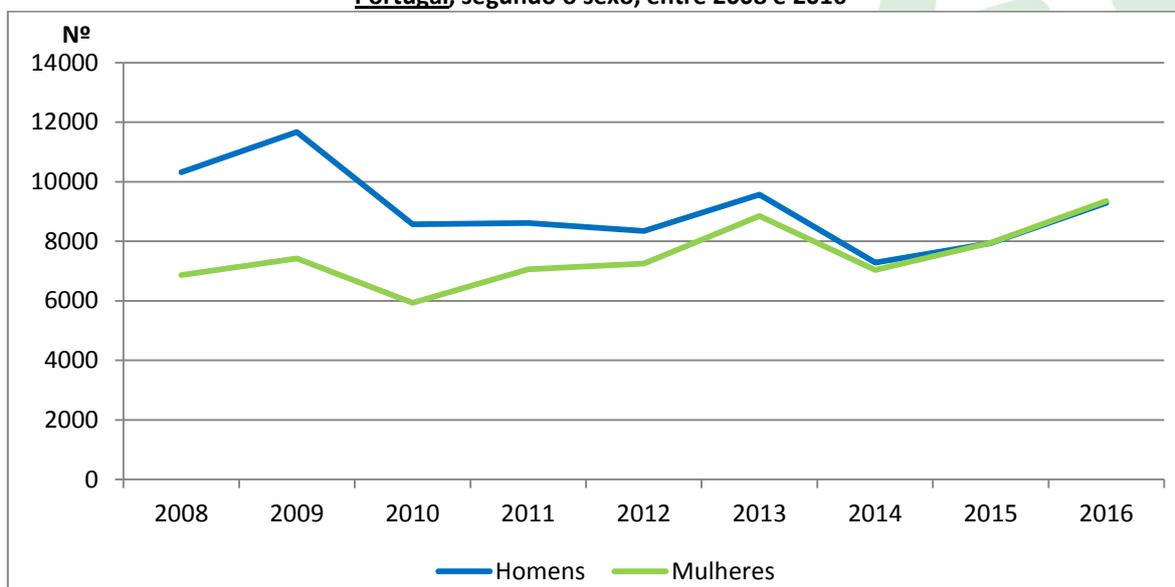
Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Como já outros autores haviam concluído (Tjaden, 2010; Vink *et al.*, 2013) o sexo dos requerentes é relevante para explicar a procura pela aquisição de nacionalidade. As mulheres estrangeiras na generalidade dos países europeus são normalmente mais propensas a adquirir a nacionalidade que os homens. Resulta que em Portugal esta tendência é mais tardia e não tão contrastante como se verifica noutros países europeus (Tjaden, 2010: 6).

Na **distribuição por sexos** das naturalizações, nota-se uma prevalência do sexo masculino, quer nas naturalizações dos residentes em Portugal, quer nas naturalizações dos residentes no estrangeiro (vd. gráficos 4.6 e 4.7). No caso dos residentes em Portugal nota-se, porém, que a partir de 2015 os estrangeiros naturalizados passam a ser maioritariamente do sexo feminino, embora com valores muito próximos dos alcançados pelos estrangeiros naturalizados do sexo masculino. Importa recordar, neste âmbito, que a feminização da imigração em Portugal só se verifica a partir de 2012, até então havia um predomínio do sexo masculino no universo de residentes estrangeiros no país (Gomes, 2017: 2): em 2010 as mulheres

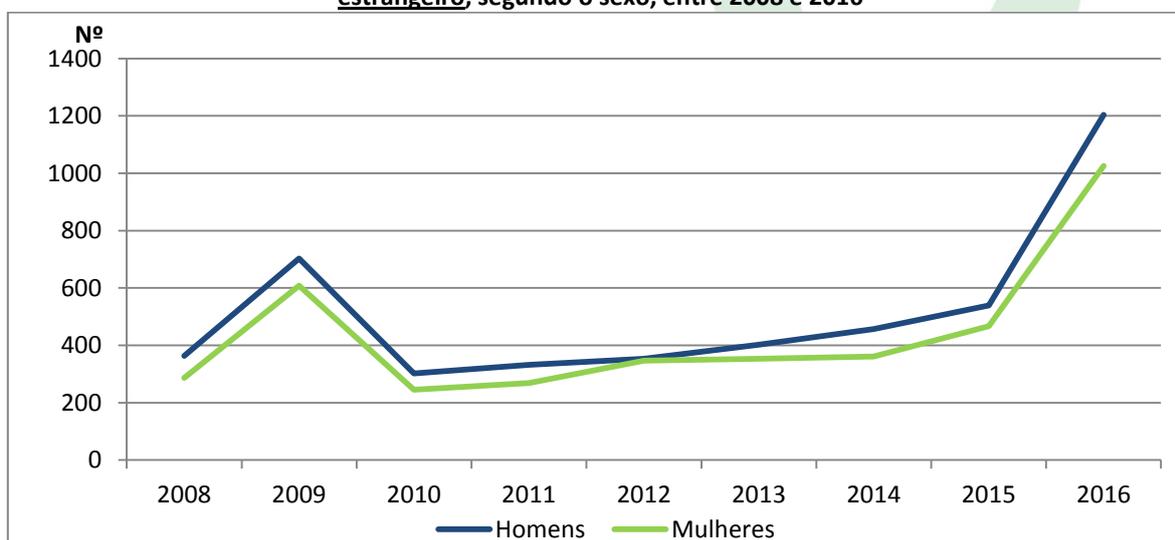
representavam -1,3 pontos percentuais que os homens, passando para + 2,5 pontos percentuais em 2013 e +2,9 pontos percentuais em 2015. Ora atendendo que só depois de acumulados anos de residência em Portugal é possível requerer a nacionalidade, há a expectativa que nos próximos anos (já visível em 2015 e 2016) se reforcem mais as naturalizações das mulheres estrangeiras residentes no país e/ou as mesmas suplantem as dos homens estrangeiros residentes em Portugal.

Gráfico 4.6. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente em Portugal, segundo o sexo, entre 2008 e 2016



Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 4.7. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente no estrangeiro, segundo o sexo, entre 2008 e 2016

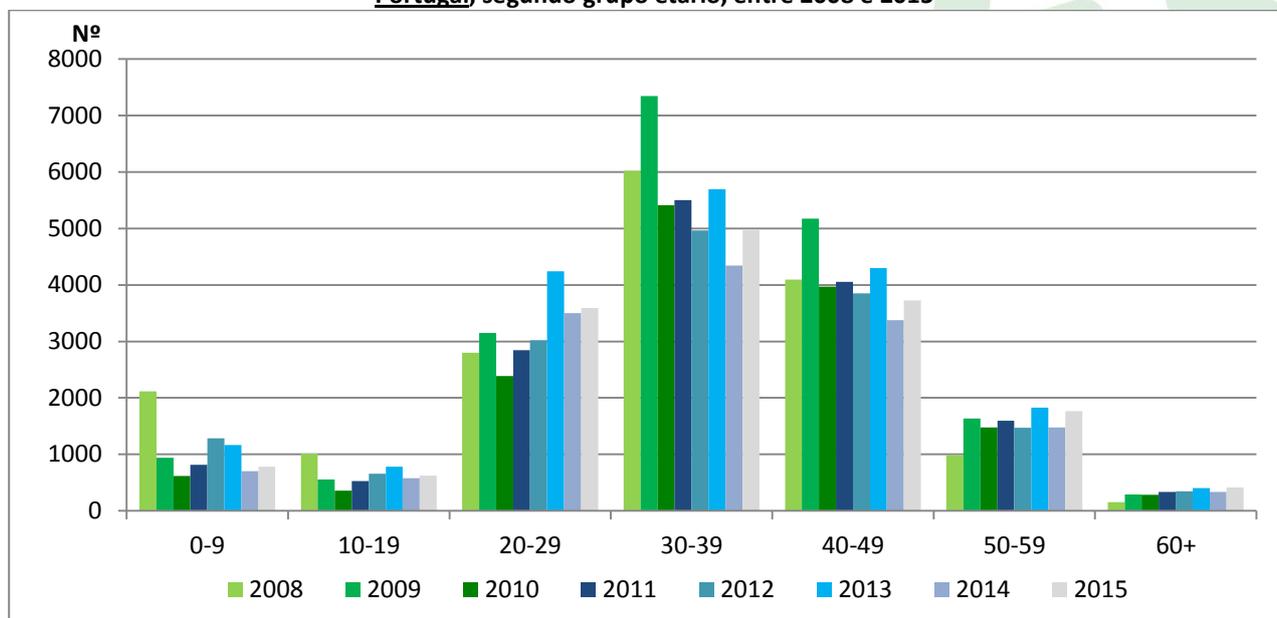


Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

No que respeita à **distribuição etária** dos naturalizados em função do local de residência, os dados evidenciam que os residentes em Portugal que se naturalizaram nos últimos anos tinham essencialmente idades ativas (entre os 20 e os 49 anos de idade), misturando assim tanto imigrantes como descendentes residentes em Portugal há anos. Entre 2008 e 2015, cerca de 78% dos cidadãos estrangeiros naturalizados, com residência em Portugal, tinham entre 20 e 49 anos de idade (vd. gráfico 4.8). Relevante é ainda notar

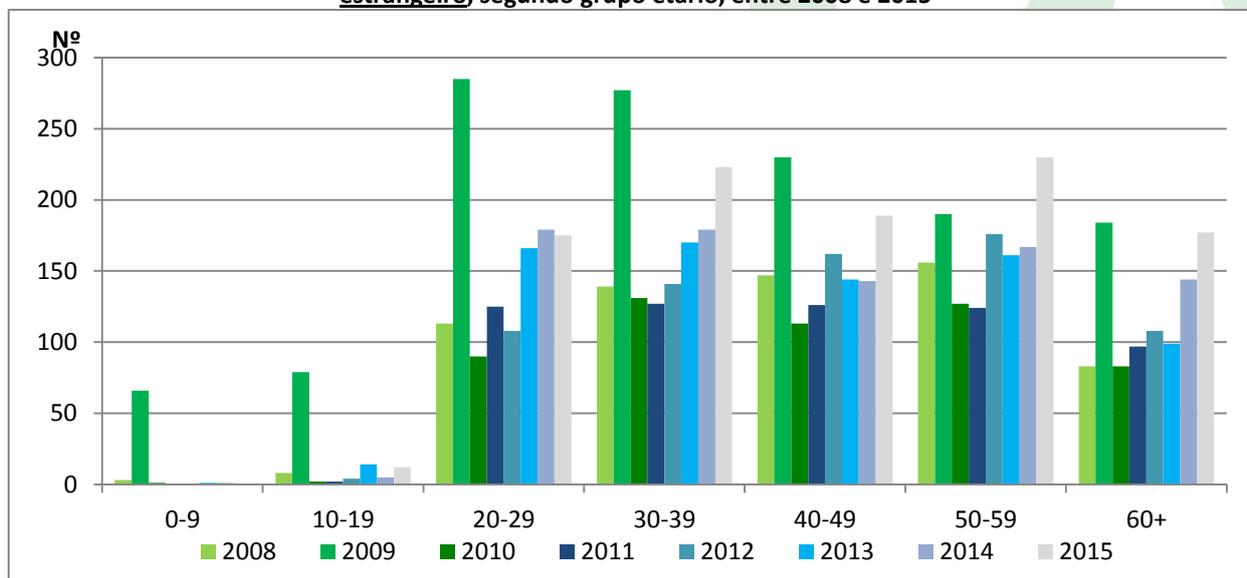
que há a naturalização de menores de 10 anos residentes em Portugal (5,6% do total de naturalizações entre 2008 e 2015). O padrão dos naturalizados residentes no estrangeiro (gráfico 4.9) revela-se distinto deste, uma vez que no período em análise a maioria (55,7%) tinha 40 ou mais anos, assumindo em particular o grupo com mais de 60 anos com bastantes naturalizados (15,3% do universo de naturalizados residentes fora do território português).

Gráfico 4.8. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente em Portugal, segundo grupo etário, entre 2008 e 2015



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. (sistematização das autoras).

Gráfico 4.9. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente no estrangeiro, segundo grupo etário, entre 2008 e 2015



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. (sistematização das autoras).

No que toca às **principais nacionalidades de origem**, os dados refletem igualmente diferenças entre os residentes em Portugal e os residentes no estrangeiro. No universo de **residentes em Portugal**, os dados confirmam a intenção da lei, uma vez que as nacionalidades dos cidadãos naturalizados são essencialmente o reflexo das nacionalidades imigrantes mais representadas no total da população residente no país (vd. quadro 4.5). Entre 2008 e 2016 destacavam-se os cidadãos com origem em países de língua oficial

portuguesa (Brasil, Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe), seguidos dos nacionais de países da Europa de Leste (Ucrânia, Moldávia e Roménia).

Quadro 4.5. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente em Portugal, segundo as principais nacionalidades de origem, entre 2008 e 2016 (%)

Nacionalidade anterior	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	16,7	15,0	17,5	23,1	19,6	19,8	21,8	32,8	32,8
Cabo Verde	26,9	21,8	17,4	14,7	14,7	16,5	15,5	14,3	14,9
Ucrânia	2,4	4,6	7,9	12,9	18,7	18,7	17,2	15,1	13,6
Angola	10,1	9,5	10,9	9,6	10,1	9,9	8,8	6,6	6,2
Moldávia	11,8	12,6	11,9	9,0	9,1	7,0	5,9	4,4	2,8
Guiné-Bissau	11,7	10,3	8,0	7,4	7,7	7,9	8,5	7,5	6,7
São Tomé e Príncipe	6,8	5,8	5,6	5,6	4,1	4,3	4,5	4,0	4,5
Roménia	1,0	1,1	1,7	2,3	2,5	3,7	3,9	2,8	2,8
Índia	2,1	4,6	3,0	1,9	1,7	1,3	1,9	1,6	3,7
Rússia	1,0	2,3	3,0	2,9	2,5	2,2	1,9	1,6	1,3
Guiné	1,8	2,9	2,6	1,0	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5
Paquistão	0,3	0,9	1,7	1,5	1,6	1,0	1,3	0,6	1,3
Outras nacionalidades	7,5	8,4	8,8	8,2	7,3	7,4	8,2	8,3	8,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (nº absolutos)	17186	19090	14505	15675	15594	18416	14317	15882	18638

Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

A nacionalidade brasileira apresentou em 2016 os valores mais elevados no que respeita às naturalizações de residentes em Portugal (32,8% do total), notando-se uma subida da importância relativa das naturalizações destes cidadãos desde 2008 (quando representavam apenas 16,7%). Já os cidadãos dos PALOP têm vindo a perder a sua importância relativa no total de naturalizações desde 2008 até ao presente. Os nacionais de Cabo Verde baixaram o seu peso relativo de 26,9% em 2008 para 14,9% em 2016, enquanto os cidadãos angolanos baixaram de 10,1% em 2008 para 6,2% em 2016. De modo idêntico, registou-se um decréscimo no peso relativo de naturalizações de nacionais da Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe: no primeiro caso a percentagem de naturalizações passou de 11,7% em 2008 para 6,7% em 2016; no caso segundo caso a descida foi de 6,8% em 2008 para 4,5% em 2016.

Os nacionais dos países da Europa de Leste, uma imigração mais recente no país que só nesta década começa a conseguir reunir os anos de residência previstos no enquadramento de naturalização, evidenciam uma tendência inversa, revelando uma subida do seu peso relativo (em 2016 por comparação com os valores obtidos em 2008). As naturalizações dos nacionais da Ucrânia passaram de 2,4% em 2008 para 13,6% em 2016, sendo que os cidadãos romenos registam 1,0% em 2008 para passar a registar 2,8% em 2016. Os cidadãos moldavos apresentam-se como exceção neste conjunto de países, uma vez que o seu peso relativo desce consideravelmente nos últimos anos estudados (2014, 2015 e 2016).

Ainda no que toca às naturalizações de residentes em Portugal, de realçar a subida do peso relativo de algumas nacionalidades de países asiáticos, como a Índia ou o Paquistão, que à semelhança do verificado com os europeus de leste, sendo uma imigração mais tardia por comparação aos PALOP, só nos anos mais próximos têm alcançado os anos de residência para naturalização.

Conforme é possível verificar pelos dados sistematizados pelo INE, enquanto as naturalizações de residentes em Portugal refletem essencialmente as nacionalidades imigrantes mais representadas no país, as **naturalizações de não residentes** (quadro 4.6.) associam-se mais a nacionalidades de países de destino da emigração portuguesa. Como aludem Baganha e Sousa (2006: 457), a importância relativa de inúmeros

residentes no estrangeiro a solicitar a naturalização associa-se também aos países de destino e residência da emigração portuguesa e seus descendentes. A situação económica e social desses países pode, em alguns momentos, induzir a picos de requisição da nacionalidade portuguesa a descendentes de emigrantes portugueses.

A nacionalidade brasileira apresenta, também no universo de não residentes, os valores mais expressivos, representando 96,8% do total de naturalizações em 2008 e 75,7% em 2016. No total de naturalizações de não residentes sobressaem igualmente os nacionais dos PALOP.

Entre os residentes no estrangeiro surgem ainda, embora com valores muito residuais, outras nacionalidades da diáspora portuguesa, como o Luxemburgo, Argentina, Estados Unidos da América e Venezuela. Uma nota para os cidadãos não residentes da Índia, que registaram 13,9% de naturalizações em 2009, motivo pelo qual surgem nas principais nacionalidades no período analisado.

Quadro 4.6. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa por via da naturalização, residente no estrangeiro, segundo as principais nacionalidades de origem, entre 2008 e 2016 (%)

Nacionalidade anterior	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	96,8	64,5	91,4	92,0	76,5	82,3	84,6	85,8	75,7
Cabo Verde	1,4	6,7	5,9	4,7	14,4	10,9	8,1	8,1	4,3
Índia	0,0	13,9	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Angola	0,8	1,8	0,4	0,5	1,9	2,9	3,7	3,7	1,9
São Tomé e Príncipe	0,2	1,7	0,5	0,2	0,7	0,9	0,7	0,5	0,1
Guiné-Bissau	0,0	2,2	0,4	0,2	0,7	0,9	0,2	0,0	0,1
Moçambique	0,3	1,2	0,7	0,3	0,6	0,4	0,1	0,4	0,1
Luxemburgo	0,0	0,2	0,2	0,7	0,9	0,3	0,2	0,3	0,1
Argentina	0,0	0,4	0,2	0,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Estados Unidos	0,0	0,5	0,0	0,2	0,3	0,3	0,7	0,0	0,3
Venezuela	0,0	0,7	0,0	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0
Outras nacionalidades	0,6	6,2	0,4	0,2	3,3	0,9	1,0	0,9	17,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (n.º absolutos)	649	1311	547	601	699	755	818	1006	2230

Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Caso dos Sefarditas

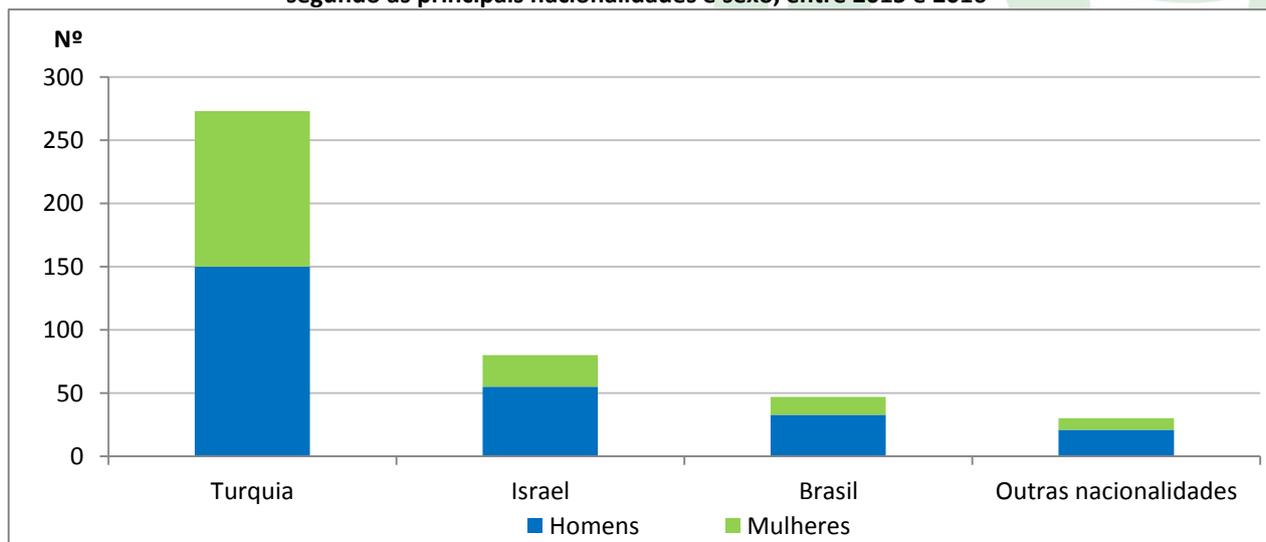
O Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro (que procedeu à segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro), veio permitir o direito ao retorno dos judeus sefarditas de origem portuguesa, mediante o acesso à nacionalidade portuguesa com inerentes direitos e deveres. O enquadramento deste **regime de naturalização com fundamentos específicos** recua ao século XII, aquando da constituição das tradicionais comunidades judaicas da Península Ibérica, e procura, por um lado, compensar os efeitos das perseguições e expulsões de finais do século XV, e, por outro, reconhecer que embora estas comunidades tenham sido afastadas do seu território ancestral, muitos dos judeus sefarditas de origem portuguesa e seus descendentes mantiveram não só a língua portuguesa, mas também os ritos tradicionais do antigo culto judaico em Portugal, conservando, ao longo de gerações, os seus apelidos de família, objetos e documentos comprovativos da sua origem portuguesa, a par de uma forte relação memorial que os leva a denominarem-se a si mesmos como «judeus portugueses» ou «judeus da Nação português». (...) Para além dos apelidos familiares e do uso da língua portuguesa, designadamente nos ritos, há descendentes de judeus sefarditas portugueses que, ainda hoje, falam entre si o ladino, língua usada pelos sefarditas expulsos de Espanha e de Portugal no século XV, derivada do castelhano e do português e atualmente falada por cerca de 150.000 pessoas em comunidades existentes em Israel, Turquia, antiga Jugoslávia,

Grécia, Marrocos e nas Américas, entre muitos outros locais (in preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro).

Os dados dos judeus sefarditas dizem respeito ao Artigo 6.7. do Regime de Cidadania Portuguesa, aplicando-se *Aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral, desde que sejam maiores ou emancipados à face da lei portuguesa e não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, segundo a lei portuguesa.*

Desde a entrada em vigor deste enquadramento legal, e até ao final do ano de 2016, de acordo com a Conservatória dos Registos Centrais, foram deferidos 430 pedidos de nacionalidade aos descendentes dos judeus sefarditas portugueses. O gráfico 4.10 mostra as três principais nacionalidades de origem dos requerentes, realçando que, até à data, a grande maioria das pessoas que adquiriram nacionalidade por esta via são nacionais da Turquia (63,5%). Os nacionais de Israel (18,6%) e do Brasil (10,9%) também assumem valores expressivos. A quase totalidade dos cidadãos que adquiriram a nacionalidade portuguesa por via da naturalização de descendentes de judeus sefarditas reside fora de Portugal, sendo que a grande maioria é do sexo masculino (60,2%).

Gráfico 4.10. Aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização de descendentes de judeus sefarditas, segundo as principais nacionalidades e sexo, entre 2015 e 2016*



Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (elaboração pelos autores).

Nota: Em 2015 não há registo de qualquer aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização de judeus sefarditas. O quadro agrega as aquisições de residentes em Portugal e de residentes no estrangeiro. Em 2016 registou-se apenas uma aquisição por residentes em Portugal. No grupo das outras nacionalidades constam as seguintes nacionalidades de origem: Argentina, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Rússia, França, Panamá, África do Sul, Colômbia, Macedónia, Sérvia, Cazaquistão.

4.2. Declaração de vontade

Desde a década de 1990 que se tem verificado a tendência dos Estados aumentarem os requisitos da aquisição da nacionalidade por declaração de vontade, nomeadamente prevendo mais anos de duração do casamento para ser dado acesso à nacionalidade aos esposos estrangeiros. O objetivo desta política tem sido associado à intenção de reduzir a incidência de casamentos de conveniência (Bauböck *et al.*, 2006: 24).

Esta mesma tendência foi encontrada em Portugal, que a partir de 1994 acrescenta um conjunto de novos requisitos às solicitações por declaração de vontade, nomeadamente a exigência de 3 anos de casamento antes da aquisição da nacionalidade portuguesa por cônjuges casados(as) com cidadãos(ãs) portugueses(as), mantendo-se no enquadramento presente. A partir de 2006, porém, o ónus da prova da ligação à comunidade portuguesa deixa de estar nos requerentes de nacionalidade por declaração de vontade, passando a ser da responsabilidade do Estado português demonstrar que o(a) requerente não tem ligações efetivas à comunidade nacional. Embora alguns autores (Piçarra e Gil, 2012: 18) defendam que se mantém algum nível de discricionariedade das autoridades portuguesas neste âmbito e que induz a alguma incerteza no acesso à nacionalidade por esta via, o que é para os mesmos autores incompatível com a preservação da unidade familiar, nos últimos anos verifica-se alguma estabilidade nas aquisições de nacionalidade por declaração de vontade. Entre 2007 e 2016, as aquisições por via de declaração de vontade representaram 19,3% do total de concessões de nacionalidade (variando entre 14,4%, importância relativa de 2015, e 22%, observado em 2010), ou seja, em média ao ano 7 mil pessoas adquiriram a nacionalidade por esta via (vd. quadro 4.7).

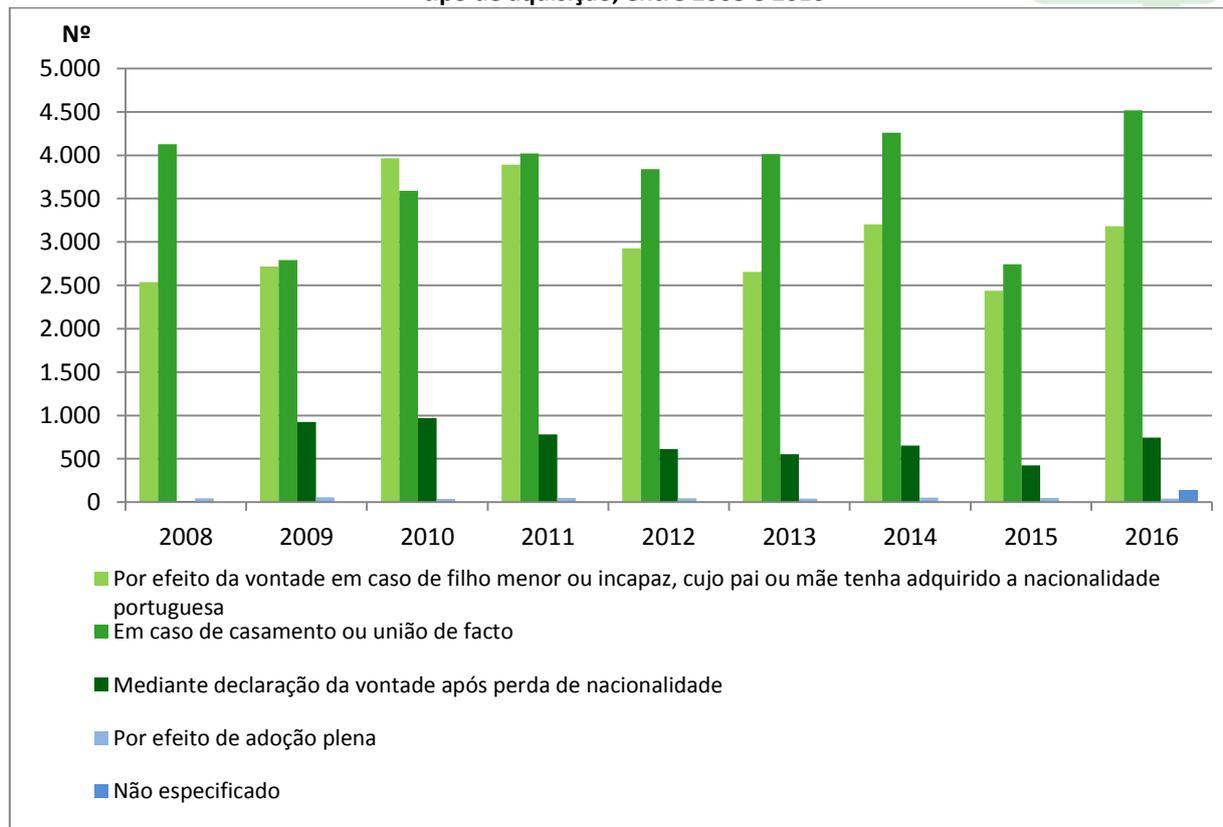
Quadro 4.7. Aquisições de nacionalidade por declaração de vontade, e importância relativa no total de concessões de nacionalidade portuguesa, entre 2007 e 2016 (%)

Ano	Aquisições mediante declaração de vontade	% destas aquisições no total de concessões de nacionalidade
2007	1.834	14,5
2008	6.738	16,5
2009	6.672	16,6
2010	8.585	22,0
2011	9.323	19,7
2012	7.409	17,1
2013	7.303	16,0
2014	8.201	19,6
2015	5.781	14,4
2016	8.618	17,0
Valor médio anual 2007-2016	7.046	19,3
Total 2007-2016	77.510	19,3

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (sistematização das autoras).

A análise dos dados administrativos relativos às aquisições de nacionalidade por declaração de vontade entre 2008 e 2016, desagregados por via, permitem destacar que: em primeiro lugar, surge a via do **casamento ou união de facto** (50,1% do total de aquisições por declaração de vontade, correspondendo a 34 mil aquisições nesse período, com um valor médio anual de 3,8 mil aquisições por ano), seguida da via por efeito de **vontade em caso de filho menor ou incapaz**, em que um dos ascendentes adquiriu a nacionalidade portuguesa (40,7%, perfazendo um total de cerca de 28 mil aquisições entre 2008 e 2016, com um valor médio anual de 3,1 mil aquisições por ano, atingindo-se um pico desta via em 2010, quando adquiriram nacionalidade 3.966 menores), e, finalmente, com uma importância relativa mais diminuta (8,4%) os requerentes mediante declaração de vontade após **perda de nacionalidade portuguesa** (vd. gráfico 4.11).

Gráfico 4.11 População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade, por tipo de aquisição, entre 2008 e 2016



Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Quadro 4.8. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade, segundo a residência, entre 2008 e 2016

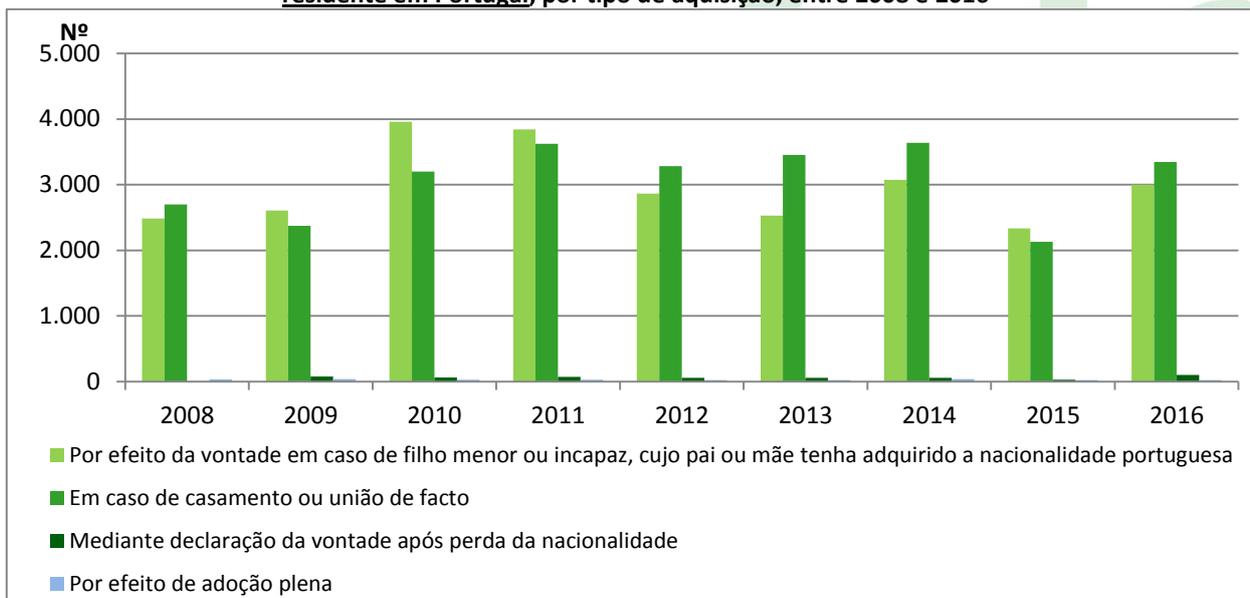
Ano	Portugal	Estrangeiro	% de residentes em Portugal
2008	5.222	1499	77,7
2009	5.092	1399	78,4
2010	7.245	1318	84,6
2011	7.563	1177	86,5
2012	6.225	1204	83,8
2013	6.060	1199	83,5
2014	6.807	1363	83,3
2015	4.514	1139	79,9
2016	6.468	2015	76,2
Total	55.196	12313	81,8

Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Verifica-se, à semelhança do observado nas naturalizações, que a maioria dos estrangeiros que teve acesso à nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade tinha **residência em território português**: 81,8% dos estrangeiros que adquiriram a nacionalidade por esta via, no período entre 2008 e 2016 (vd.

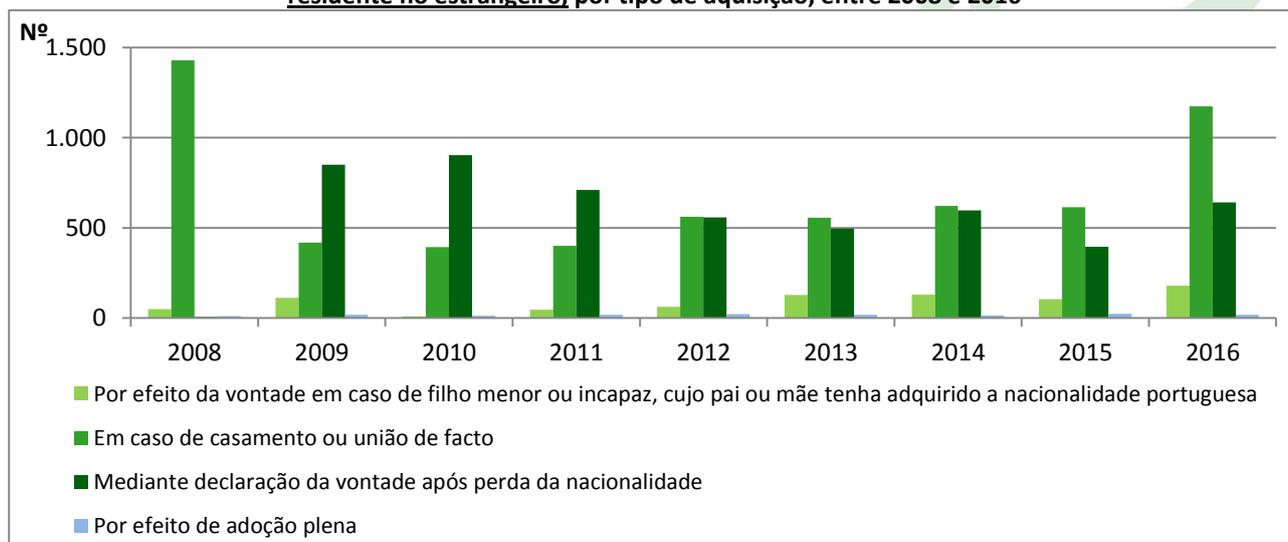
quadro 4.8). Neste âmbito, repetem-se as tendências gerais quanto às principais vias de aquisição da nacionalidade mediante declaração de vontade por estrangeiros **residentes em Portugal** (vd. gráfico 4.12): em primeiro lugar as aquisições mediante “casamento ou a união de facto” (50,3% no período de 2008 a 2016) e as aquisições “por efeito da vontade em caso de filho menor ou incapaz, cujo pai ou mãe tenha adquirido a nacionalidade portuguesa” (48,4% no período de 2008 a 2016). No caso dos **residentes no estrangeiro** (gráfico 4.13), no período entre 2008 e 2016, o principal motivo de aquisição da nacionalidade mediante declaração de vontade foi também a aquisição por via do “casamento ou união de facto” (50,1%), embora em segundo lugar surja a aquisição “mediante declaração de vontade após perda da nacionalidade” (41,9%).

Gráfico 4.12. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade, residente em Portugal, por tipo de aquisição, entre 2008 e 2016



Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Gráfico 4.13. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade, residente no estrangeiro, por tipo de aquisição, entre 2008 e 2016



Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

Por Casamento ou União de facto

Assumindo a interferência de características individuais na predisposição para a aquisição da nacionalidade, alguns autores realçam a **relação positiva entre a aquisição de nacionalidade por imigrantes que são casados ou se casaram na sociedade de acolhimento**. Num estudo comparado para 16 países europeus, entre os quais Portugal, Vink *et al.* (2013: 12) concluíam que os imigrantes casados ou que se casaram já num país europeu têm entre 65% e 75% maior probabilidade de solicitarem e adquirirem a nacionalidade que os restantes imigrantes não casados, aumentando ainda mais essa prevalência no caso de terem filhos.

Dados acerca dos casamentos celebrados em Portugal (Oliveira e Gomes, 2016: 44) retratam uma tendência de crescimento dos casamentos entre estrangeiros: entre 2001 e 2012 os casamentos entre estrangeiros cresceram em +255,8% (contrastando com a diminuição de 47,8% verificada no mesmo período nos casamentos entre portugueses). Também na década anterior se verificou uma evolução crescente dos casamentos mistos – entre portugueses e estrangeiros – (+123% entre 2001 e 2011), refletindo o crescimento global da população estrangeira residente em Portugal até 2010, embora a tendência se tenha invertido nos últimos anos (-14,9% de casamentos mistos entre 2011 e 2014) acompanhando a diminuição da população estrangeira residente dos últimos anos. Importa atender, porém, que a leitura destes dados acerca da nupcialidade entre estrangeiros e portugueses remete para alguns cuidados (Oliveira e Gomes, 2014: 61) associados ao facto de, na realidade, alguns destes casamentos mistos integrarem situações de casamentos entre imigrantes, ambos naturais do estrangeiro, mas um dos cônjuges já com nacionalidade portuguesa e/ou imigrante que entretanto adquiriu a nacionalidade portuguesa. A maioria dos casamentos mistos em Portugal ocorre normalmente entre um cônjuge português e um nacional de país terceiro (84,7% em 2014), tendo os casamentos entre portugueses e cidadãos da União Europeia menor expressão (15,3% em 2014).

Acresce que relativamente aos casamentos importa ter em conta que os seus valores refletem a própria estrutura etária de uma dada população, verificando-se que as populações de nacionalidade estrangeira apresentam uma maior concentração de efetivos nas idades “matrimoniais”. A influência da estrutura etária pode ser, porém, atenuada com o cálculo da taxa de nupcialidade, que relaciona o número de casamentos celebrados com a população residente com idades entre os 15 e os 49 anos. Em 2014 a taxa de nupcialidade dos estrangeiros revela-se superior em mais do dobro (16‰) da taxa da nupcialidade verificada para os portugueses (7‰), o que significa que mesmo isolando os efeitos da estrutura etária a população de nacionalidade estrangeira mostra níveis de nupcialidade superiores aos da população de nacionalidade portuguesa (Oliveira e Gomes, 2016: 45).

O enquadramento legal português, quanto à aquisição da nacionalidade por via casamento, foi revisto profundamente a partir de 1994. As revisões introduzidas com o Decreto-Lei n.º 253/94, de 20 de outubro, passaram por limitar mais o acesso à nacionalidade por via do casamento, em resultado de inúmeros escândalos associados a falsos casamentos²⁴, deixando de se atribuir a nacionalidade portuguesa por declaração de vontade no dia do casamento para requerer três anos de casamento e provas de ligação à comunidade portuguesa antes de ser solicitada a nacionalidade. Esta mudança resultou da usurpação e abuso na forma como esta via de aquisição da nacionalidade era usada, em particular na década de 1980 e início da década de 1990, em virtude de outras formas de adquirir a nacionalidade estarem mais fechadas e restritas a partir da Lei da Nacionalidade de 1981. Segundo Oliveira e Inácio (1999), entre 1985 e 1996, cerca de 94% das aquisições de nacionalidade portuguesa ao abrigo da Lei n.º 37/81, foram por via do casamento (11.838 aquisições de nacionalidade por declaração de vontade por casamento).

²⁴ Nomeadamente associados a casamentos entre futebolistas estrangeiros e nacionais portuguesas que vendiam a nacionalidade portuguesa, para os desportistas representarem a seleção nacional em competições ou se manterem com residência legal no país (Oliveira e Inácio, 1999: 11).

Baganha e Sousa (2006: 469) alertaram, porém, para os efeitos negativos do requisito associado às provas de ligação à comunidade portuguesa no caso de requerente de nacionalidade portuguesa casado(a) com um(a) nacional. Verificava-se alguma discricionariedade das autoridades durante a década de 1990 na apreciação desses casos²⁵, sendo que a recusa da nacionalidade aos cidadãos nas bases desse requisito implicava pôr em causa o direito da unidade familiar, e de uma família ser constituída por membros de um mesmo Estado.

No regime de cidadania em vigor um(a) estrangeiro(a) casado ou em união de facto há mais de três anos com um(a) nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa por declaração de vontade, em resultado de atestar ter três (ou mais) anos de casamento ou união de facto (*transferência de nacionalidade* do cônjuge ou parceiro).

Conforme analisado antes, entre 2007 e 2016 as concessões de nacionalidade por via do casamento ou união de facto significaram apenas 8,4% do total de concessões, tendência que contrasta com os valores observados antes do enquadramento legal de 2006, quando a maioria das concessões da nacionalidade se efetuava por esta via. Conforme concluíram Oliveira e Inácio (1999: 11), a partir dos dados da Conservatória dos Registos Centrais, num universo de um pouco mais de 12 mil concessões da nacionalidade portuguesa entre 1985 e 1995, cerca de 94% tinham sido atribuídas pela via do casamento e apenas 6% pela via da naturalização.

Quadro 4.9. Aquisição da nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, entre 2007 e 2016

Ano	Aquisições por casamento ou união de facto	% destas aquisições no total de concessões de nacionalidade
2007	631	5,0
2008	3.088	7,6
2009	2.609	6,5
2010	3.561	9,1
2011	4.276	9,0
2012	3.810	8,8
2013	4.008	8,8
2014	4.260	10,2
2015	2.770	6,9
2016	4.577	9,0
Valor médio anual 2007-2016	3.359	8,4
Total 2007-2016	33.590	8,4

Fonte: Conservatória dos Registos Centrais (apuramento das autoras).

No universo de aquisições da nacionalidade portuguesa por casamento ou união de facto, e ao contrário do que se verificava no universo de naturalizações, destacam-se **as aquisições de cidadãos do sexo feminino**, quer nas aquisições dos residentes em Portugal, quer nas aquisições dos residentes no estrangeiro. Outros autores haviam identificado uma sobre representação semelhante, nomeadamente demonstrando que as mulheres são mais propensas a naturalizar-se que os homens por percecionarem a aquisição de

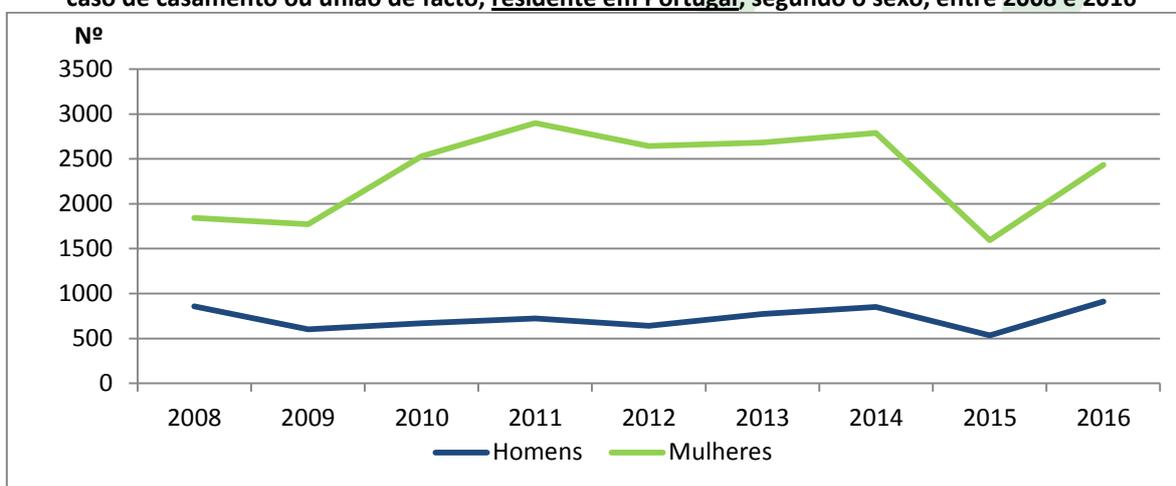
²⁵ As autoras identificaram casos em que as autoridades concediam a nacionalidade, aceitando como prova de ligação à comunidade portuguesa, o casal já ter filhos portugueses e o(a) cônjuge estrangeiro falar português; enquanto noutras situações uma análise mais fina havia sido requerida, atendendo ao número de anos de residência em Portugal, domínio da língua, atividade profissional, existência de filhos, entre outros elementos de prova requeridos como complementares (Baganha e Sousa, 2006:469-470).

nacionalidade do país de residência como uma forma de se autonomizar e se emancipar – nomeadamente de casamentos repressivos (Dronkers e Vink, 2012: 393).

Assim, no caso das aquisições de nacionalidade por declaração de vontade, Portugal já vai mais ao encontro do que autores já haviam identificado (Tjaden, 2010; Vink *et al.*, 2013) quanto ao sexo dos requerentes ser uma característica dos indivíduos relevante para explicar a procura pela aquisição de nacionalidade, sendo as mulheres estrangeiras na generalidade dos países europeus mais propensas a adquirir a nacionalidade que os homens.

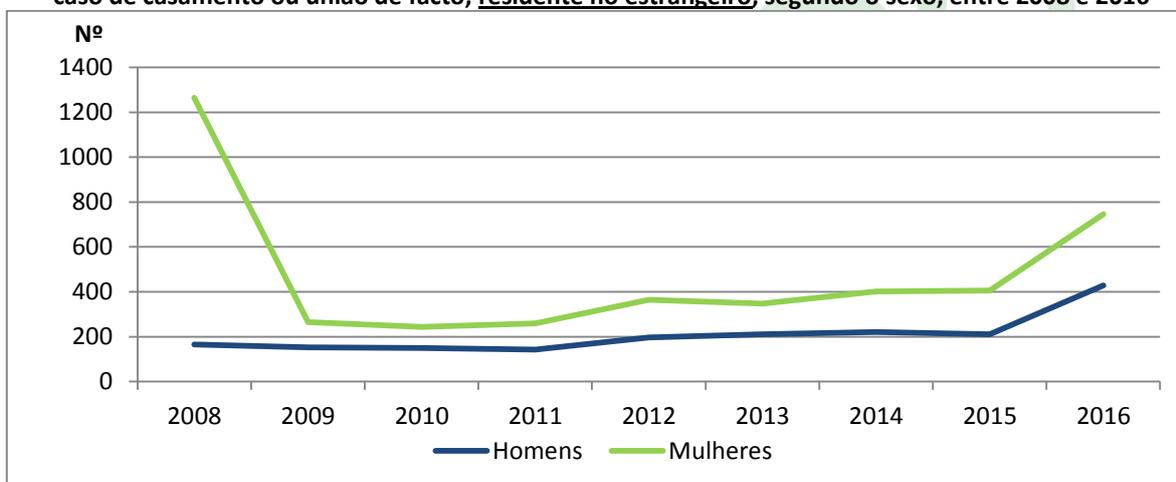
No caso dos residentes em Portugal (gráfico 4.14) verifica-se que, no período entre 2008 e 2016, foi adquirida a nacionalidade por casamento ou união de facto por 21.180 indivíduos do sexo feminino (76,4%) e 6.560 do sexo masculino (23,6%). No caso dos residentes no estrangeiro (gráfico 4.15) observa-se que, entre 2008 e 2016, foi adquirida a nacionalidade por casamento ou união de facto por 4.296 indivíduos do sexo feminino (69,6%) e 1.876 do sexo masculino (30,4%), descendo portanto o peso relativo do sexo feminino neste universo de residentes fora do país.

Gráfico 4.14. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, residente em Portugal, segundo o sexo, entre 2008 e 2016



Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

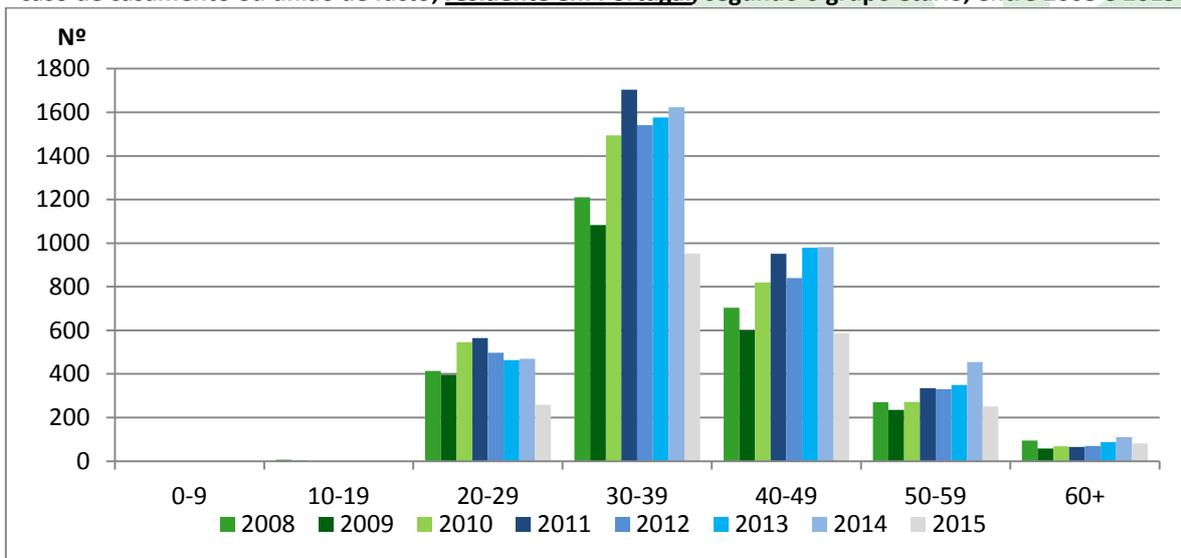
Gráfico 4.15. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, residente no estrangeiro, segundo o sexo, entre 2008 e 2016



Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

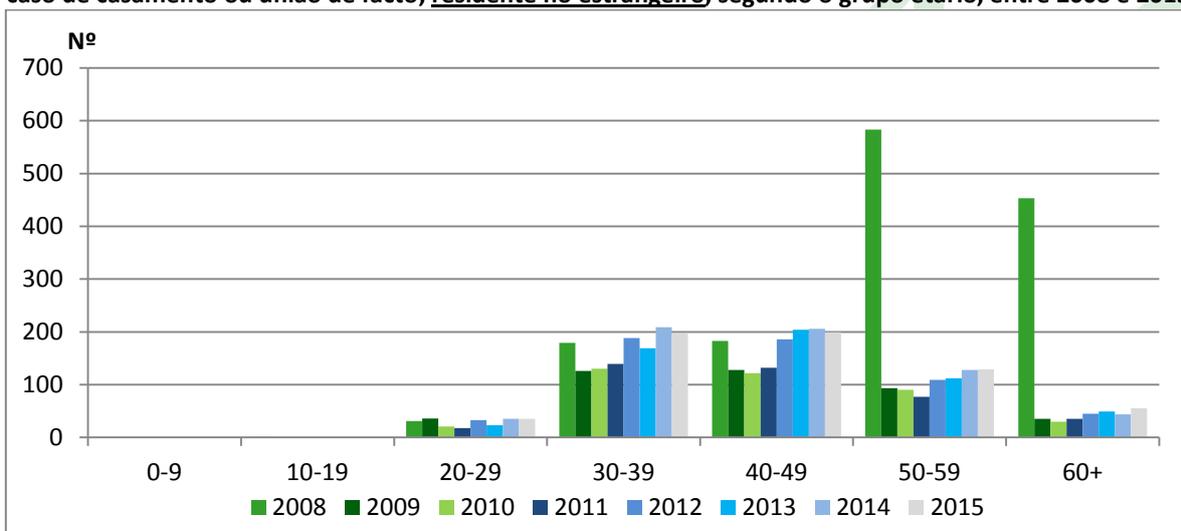
No que diz respeito à **distribuição etária**, os dados evidenciam que os residentes em Portugal têm na maioria idades entre os 20 e os 49 anos. Entre 2008 e 2015, cerca de 87,1% dos cidadãos estrangeiros que adquiriram a nacionalidade mediante casamento ou união de facto, com residência em Portugal, tinham entre 20 e 49 anos de idade (vd. gráfico 4.16). O padrão dos residentes no estrangeiro revela-se distinto deste, uma vez que no período em análise a maioria (68,6%) tinha 40 ou mais anos (vd. gráfico 4.17). Por outras palavras, as aquisições por casamento dos residentes em Portugal revelam idades mais jovens, enquanto estas mesmas aquisições por estrangeiros residentes fora do país evidenciam idades mais avançadas. De referir, ainda, que a distribuição etária das aquisições por casamento ou união de facto reflete as mesmas tendências verificadas nas naturalizações, quer para o universo de residentes em Portugal, quer para o universo de residentes fora do país.

Gráfico 4.16. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, residente em Portugal, segundo o grupo etário, entre 2008 e 2015



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. Dados de 2016 não disponíveis (sistematização das autoras).

Gráfico 4.17. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, residente no estrangeiro, segundo o grupo etário, entre 2008 e 2015



Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa. Dados de 2016 não disponíveis. (sistematização das autoras).

Nos dados oficiais disponíveis acerca da aquisição de nacionalidade por declaração de vontade com transferência da nacionalidade do cônjuge ou parceiro, destacam-se algumas **nacionalidades de origem**, que repetem as tendências observadas na nupcialidade mista em Portugal (Oliveira e Gomes, 2014: 60-61) e nas naturalizações.

Persistem, no entanto, diferenças entre os residentes em Portugal e os residentes fora do país. No que toca aos **residentes em Portugal** (vd. quadro 4.10), observa-se que as principais nacionalidades dos cidadãos que adquiriram a nacionalidade por via do casamento ou união de facto correspondem às nacionalidades imigrantes mais representadas no total da população estrangeira residente do país. Nesse sentido, entre 2008 e 2016 destacavam-se, em primeiro lugar, os cidadãos do Brasil (a representar mais de 30% do universo global de cidadãos que adquiriram a nacionalidade por via do casamento ou união de facto), seguindo-se os nacionais dos PALOP (Cabo Verde, Guiné-Bissau, Angola e São Tomé e Príncipe), e de países do Leste Europeu (Moldávia, Ucrânia e Rússia). No conjunto das principais nacionalidades que adquiriram a nacionalidade por esta via evidenciavam-se ainda os nacionais da Índia e de Marrocos.

Em 2016 a nacionalidade brasileira apresentou os valores mais elevados no que respeita às aquisições por casamento de residentes em Portugal (31,4% do total), notando-se contudo uma descida da importância relativa destes cidadãos face ao ano de 2008 (quando representavam 38,3% do total de aquisições por casamento ou união de facto) e ao ano de 2015 (35,0% do total). Para esta descida da importância relativa do Brasil pode estar a contribuir o decréscimo progressivo dos nacionais deste país no total da população estrangeira do país: em 2015 estes nacionais representavam 21% do total de estrangeiros residentes no país, quando em 2008 atingiam os 24%.

Do mesmo modo, também os cidadãos dos PALOP têm vindo a perder a sua importância relativa no total de aquisições por casamento desde 2008 até ao presente. Veja-se, a título de exemplo, os nacionais de Cabo Verde: baixaram o seu peso relativo de 14,3% em 2008 para 7,9% em 2016.

Os nacionais dos países da Europa de Leste evidenciam uma tendência inversa, revelando uma subida do seu peso relativo em 2016 por comparação com os valores obtidos em 2008. Um exemplo paradigmático diz respeito aos nacionais da Ucrânia cujas nacionalizações por via do casamento ou união de facto representavam 2,1% do total em 2008 para passarem a representar 11,2% em 2016.

Quadro 4.10. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, residente em Portugal, segundo as principais nacionalidades de origem, entre 2008 e 2016 (%)

Nacionalidade anterior	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	38,3	35,3	33,5	35,6	34,8	32,1	30,6	35,0	31,4
Cabo Verde	14,3	13,4	11,0	8,2	9,1	8,6	9,4	6,0	7,9
Moldávia	2,1	6,5	11,4	11,3	8,9	8,9	7,7	5,9	4,5
Guiné-Bissau	6,8	6,2	5,8	5,0	5,6	7,2	7,1	6,4	6,4
Ucrânia	2,1	1,8	2,5	2,9	4,7	7,4	10,4	9,2	11,2
Índia	2,0	2,7	6,7	7,7	6,4	5,4	3,2	5,1	4,1
Angola	6,1	5,6	4,2	3,2	3,7	4,2	5,5	5,8	5,6
Rússia	2,4	3,0	2,4	2,0	2,1	2,2	2,3	1,9	2,8
São Tomé e Príncipe	2,7	2,7	1,5	1,8	2,0	2,0	2,6	2,4	2,0
Marrocos	2,0	1,7	1,7	1,9	1,7	2,3	2,0	2,0	2,0
Outras nacionalidades	21,3	21,0	19,3	20,5	21,0	19,7	19,5	20,3	22,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (nº absolutos)	2699	2374	3198	3621	3281	3455	3640	2128	3344

Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

À semelhança do que se observava nas naturalizações, as nacionalizações por via do casamento ou união de facto de **residentes no estrangeiro** (quadro 4.11) encontram-se associadas a nacionalidades de países de destino da emigração portuguesa. Nesse sentido, a par com as nacionalidades de países de língua oficial portuguesa destacam-se também outras nacionalidades associadas aos países onde residem os emigrantes portugueses (e.g. África do Sul, Venezuela, Estados Unidos da América)

Quadro 4.11. População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa mediante declaração de vontade em caso de casamento ou união de facto, residente no estrangeiro, segundo as principais nacionalidades de origem, entre 2008 e 2016 (%)

Nacionalidade anterior	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	68,5	34,9	44,0	33,2	44,9	40,8	33,4	48,1	47,3
Cabo Verde	7,1	19,9	22,6	24,2	19,3	17,4	25,4	17,1	14,0
Angola	2,9	10,8	8,4	13,0	11,6	16,7	19,3	12,2	16,9
Moçambique	1,7	4,3	3,6	3,0	5,0	3,1	4,0	3,7	3,7
Venezuela	6,4	3,3	1,0	2,2	0,9	0,9	0,6	0,8	0,9
Guiné-Bissau	1,6	4,3	2,0	3,0	3,2	2,9	2,9	3,6	3,2
Índia	0,9	1,7	1,5	1,5	0,9	2,5	1,9	1,6	0,7
São Tomé e Príncipe	0,6	1,7	2,5	2,2	1,2	0,9	1,6	1,6	1,7
África do Sul	1,1	1,4	1,5	1,0	0,9	0,5	0,5	1,5	0,3
Estados Unidos	0,6	1,7	1,8	1,2	0,4	1,6	0,5	0,8	0,5
Outras nacionalidades	8,6	16,0	10,9	15,5	11,8	12,7	9,8	8,9	10,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (nº absolutos)	1430	418	393	401	561	557	622	615	1175

Fonte: Fonte: INE, Aquisição e Atribuição da Nacionalidade Portuguesa (2008 a 2015) e Conservatória dos Registos Centrais (2016). O quadro não integra valores não especificados de 2016 (sistematização e cálculos das autoras).

5.

Principais tendências encontradas

1. Uma análise compreensiva dos resultados estatísticos em termos da evolução das concessões de nacionalidade de um regime de cidadania de um país deve sempre remeter tanto para as características sociais, económicas, políticas e culturais do país de acolhimento (que confere a nacionalidade), como dos países de origem dos cidadãos que requerem a cidadania, combinando ainda nesses determinantes as características individuais dos cidadãos que influem as suas motivações para acederem a outra nacionalidade (e.g. anos de residência, língua materna, sexo, educação, situação socioeconómica, direitos políticos).
2. Portugal surge como um caso muito interessante de analisar porque torna muito evidentes **os impactos de mudanças legislativas do regime da cidadania** na evolução das concessões de nacionalidade. Os números tornam muito explícitos os efeitos das revisões à regulamentação da nacionalidade a partir de 2006. Conforme fica evidente na evolução dos processos entrados e findos de concessão da nacionalidade portuguesa, desde 2007 que se verifica um aumento expressivo dos pedidos de nacionalidade portuguesa, revertido em atribuições e aquisições da nacionalidade de forma manifesta a partir de 2008. **Entre 2007 e 2016, quase meio milhão de cidadãos pediu a nacionalidade portuguesa (477 mil pedidos em dez anos)**, em média 48 mil novos processos deram entrada por ano, **revertendo-se em 401.669 “novos” cidadãos portugueses**, ou seja, em média, por ano, cerca de 40 mil indivíduos tornaram-se cidadãos portugueses. A evolução dos últimos dez anos é particularmente positiva se se comparar com a década anterior à regulamentação de 2006: nos dez anos que antecederam esta regulamentação (entre 1997 e 2006), registaram-se cerca de sete vezes menos concessões de nacionalidade portuguesa (61.156 concessões de nacionalidade), decidindo-se em média apenas cerca de 5,6 mil processos ao ano.
3. Em função da alteração legislativa de 2006 (Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, complementada pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que aprovou o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e revogou o regulamento que vigorava desde 1982 através do Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de agosto), a **abrangência do reconhecimento da nacionalidade portuguesa segundo os diversos princípios** – em particular o *ius domicilii*, o *ius sanguinis*, e o *ius soli* – impulsionou o país para os **lugares cimeiros das classificações de melhores práticas de regimes de cidadania a nível internacional**.
4. O regime de cidadania que vigorou até 2006, tendo constrangido o acesso à nacionalidade aos imigrantes residentes e privilegiado a ligação à comunidade portuguesa da diáspora, determinou também os canais privilegiados de acesso à nacionalidade portuguesa: contrastando muito com o que se verifica desde 2006, até 2005 (especialmente durante a década de 1980 e meados da década de 1990) a principal forma de acesso à nacionalidade para imigrantes era o casamento (doze vezes mais do que a naturalização). A partir de 2006 verifica-se exatamente o inverso: a aquisição de nacionalidade por declaração de vontade perde substantivamente a sua importância relativa, representando apenas cerca de 19% do total de concessões entre 2007 e 2016, passando a naturalização a assumir o papel de principal canal de acesso à nacionalidade portuguesa (42,1% entre 2007 e 2016 do total de concessões). O regime de 2006 mostra ainda importantes impactos na concessão de nacionalidade às segundas e terceiras gerações de imigrantes, demonstrando os efeitos positivos da aplicação do *ius soli* e o *ius domicilii*.

5. Simultaneamente, a **taxa de indeferimento dos processos de naturalização registou uma descida considerável** para metade dos valores observados no período anterior à regulamentação de 2006. Embora este indicador não reflita objetivamente o grau de acessibilidade da cidadania num país, a informação que transmite pode ser útil para dar alguma indicação acerca da dificuldade do procedimento. Neste âmbito, alguns estudos internacionais destacam Portugal como um dos raros países europeus em que a recente reforma legal (de 2006) tornou os procedimentos e requerimentos para a aquisição de nacionalidade menos discricionários pelas autoridades. Concomitantemente, ao longo dos anos a articulação entre instituições envolvidas no processo de obtenção da nacionalidade tornou-se mais eficiente, constatando-se um **decréscimo nas queixas ao Provedor de Justiça** relativas a atrasos e demora no procedimento de acesso à nacionalidade portuguesa.

6. Para além dos determinantes do enquadramento legal português, torna-se ainda evidente a **influência de três fatores externos fundamentais na propensão para adquirir a nacionalidade portuguesa**. Por um lado, **(1) a relação histórica** com alguns países – são os **falantes de português** e/ou oriundos de países que integraram o território português durante o período colonial, que constituem em todos os anos analisados a maioria dos novos cidadãos. Por outro lado, **(2) confirma-se a tendência verificada noutros contextos quanto à interferência dos regimes de cidadania dos países de origem** na evolução das concessões de nacionalidade, sendo os oriundos de países que permitem a dupla nacionalidade (como Portugal) e que não obrigam a abdicar da nacionalidade de origem, que mais se destacam na obtenção de cidadania portuguesa e, por contraste, os regimes de origem que não o permitem fazem baixar muito a procura da nacionalidade portuguesa. Finalmente, **(3) os anos de residência em Portugal** e os títulos de residência que os indivíduos tiveram até 2006 influem também muito na capacidade das diferentes nacionalidades de origem requererem a nacionalidade: sendo Portugal um país recente de imigração e que a partir da década de 1990 complexificou a variedade de títulos atribuídos aos estrangeiros residentes, embora só um título – autorização de residência – permitisse acumular anos de residência para obter a nacionalidade, constrangeu milhares de imigrantes que chegaram ao país na década de 1990 (essencialmente da Europa de Leste e Asiáticos) nas possibilidades de acederem à nacionalidade portuguesa. É especialmente evidente também, a partir de 2006, que é a efetiva residência em Portugal que motiva a aquisição de nacionalidade – os residentes no país têm uma prevalência acima dos 90% nas aquisições de nacionalidade portuguesa, o que não se verificava antes de 2006 em especial durante a década de 1980 e 1990.

7. Resulta, pois, que os padrões de obtenção da nacionalidade portuguesa das diferentes populações estrangeiras residentes, e enquadradas pelo mesmo regime de cidadania, não são uniformes, identificando-se que há nacionalidades de origem onde a prevalência em adquirir a nacionalidade portuguesa é maior, e outras em que é menor. Notam-se, assim, tanto a **interferência de afinidades históricas e culturais** a favorecer a procura pela obtenção da nacionalidade portuguesa por alguns grupos; como a **interferência de constrangimentos associados aos regimes de cidadania de origem (e.g. inibição da dupla nacionalidade)** que desmobilizam a obtenção da nacionalidade portuguesa para alguns imigrantes.

8. Embora em Portugal a lei permita a dupla nacionalidade para os requerentes de nacionalidade portuguesa, há **imigrantes que optam por não adquirir a nacionalidade portuguesa porque a política de cidadania do seu país os obriga a abdicar da nacionalidade de origem quando adquirem uma nova nacionalidade**. A perda automática de nacionalidade é uma consequência do regime de cidadania de países como o Bangladesh, a China, a Índia e a Ucrânia, o que enquadra a decisão dos nacionais desses países residentes em Portugal em adquirirem a nacionalidade portuguesa. Por outras palavras, a eventual baixa prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa no universo de residentes estrangeiros em Portugal desses países (mais evidente no caso da China), pode refletir os constrangimentos associados ao país de origem e não tanto a integração que assumem no contexto onde residem.

9. Em Portugal, se é verdade que o enquadramento legal salvaguardou até 2006 uma situação de discriminação positiva para os **falantes de português e/ou de origem de ex-colónias portuguesas**, essa

condição desaparece da regulamentação da nacionalidade de 2006. Ainda assim os dados nacionais confirmam que, mesmo depois de desaparecer a discriminação positiva que estava salvaguarda na política de cidadania anterior, são os estrangeiros oriundos de países falantes de português que mais adquirem a nacionalidade em Portugal. Em 2008 cerca de 74% das concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros em Portugal foram cidadãos com origem em países falantes de português (Brasil e PALOP), flutuando nos anos seguintes mas mantendo sempre valores acima dos 55% do total de concessões de nacionalidade, estabilizando desde 2015 nos 64%. Para estes resultados contribui também o facto destes nacionais **falarem a mesma língua** (neste caso o português) do país de acolhimento.

10. O tempo de residência no país é, igualmente, uma dimensão explicativa importante na propensão para a aquisição da nacionalidade. Nesse âmbito, importa recordar que a imigração de nacionais de países da Europa de Leste e da Ásia só se torna expressiva já na transição para o século XXI, quando a imigração dos PALOP e do Brasil torna-se evidente nos Recenseamentos Gerais da População logo a partir da década de 1980. Resulta, pois, que a maior antiguidade no país dos nacionais dos PALOP e do Brasil também explica a maior propensão destas nacionalidades para a aquisição da nacionalidade. Do mesmo modo, a subida gradual da proporção de ucranianos que adquirem a nacionalidade (bem como a evolução positiva registada neste âmbito por outros nacionais da Europa de Leste) acaba por refletir o culminar de anos de residência em Portugal que começaram a acumular mais tarde que a maioria dos imigrantes residentes no país oriundos dos PALOP e do Brasil. O mesmo se observa no caso dos asiáticos: com menor prevalência na aquisição da nacionalidade portuguesa, tem ainda assim aumentado a sua proporção na aquisição da nacionalidade portuguesa em virtude de estarem a acumular mais anos de residência no país.

11. A alteração legislativa de 2006 teve efeitos ao nível da imigração, mas também ao nível da emigração. Após a entrada em vigor do novo enquadramento legal de 2006, também as **atribuições da nacionalidade** apresentam uma clara tendência de crescimento, sobretudo no que toca à **atribuição da nacionalidade a filhos de portugueses nascidos no estrangeiro**, verificando-se, neste âmbito, um claro crescimento ao longo da última década: em 2007 e 2008 os nascidos no estrangeiro filhos de pais portugueses representaram 57% do total de atribuições de nacionalidade originária, passando a representar 92% em 2016. Estes resultados encontram-se muito associados ao **aumento da emigração portuguesa nos últimos anos** (tendo mesmo as saídas ultrapassado as entradas em Portugal desde 2010 e o país regressado a saldos migratórios negativos), sendo expectáveis e, simultaneamente, relevantes uma vez que refletem que a combinação salvaguardada na regulamentação portuguesa de 2006 (do *ius sanguinis* com o *ius soli*), conseguiu efetivamente manter o duplo resultado do país se manter ligado à sua diáspora e conjuntamente integrar os seus imigrantes, reconhecendo todos e igualmente como portugueses de origem.

12. Os dados administrativos dos processos de concessão da nacionalidade portuguesa permitem realçar que a **aquisição da nacionalidade portuguesa, enquanto nacionalidade derivada, é o canal privilegiado de acesso à cidadania portuguesa**, assumindo-se ainda como um instrumento de **integração dos imigrantes** e uma forma de assegurar a coesão social nas sociedades de acolhimento. Os dados analisados mostram que maioria dos “novos cidadãos” portugueses teve acesso à nacionalidade portuguesa por via da aquisição da nacionalidade. Tanto no enquadramento legal anterior a 2006, como no posterior, quando comparadas com as atribuições da nacionalidade, as aquisições representaram sempre a maioria do universo de concessões da nacionalidade (60% em média).

13. Entre o universo global de aquisições, **nota-se que é por via da naturalização que a maioria das aquisições de nacionalidade se efetuou em Portugal entre 2007 e 2016** (72,5% em 2007 e 71,1% em 2016 do total de aquisições de nacionalidade), representando a aquisição da nacionalidade por declaração de vontade apenas 27,5% e 28,9% em 2007 e 2016, respetivamente, do total de aquisições da nacionalidade. Resulta, pois, que a aquisição por via do casamento ou união de facto há mais de três anos com cidadão português ou cidadã portuguesa (incluída também na aquisição da nacionalidade por declaração da

vontade) apresenta valores reduzidos quando comparados com os valores da naturalização (apenas 9,4% em 2007 e 15,4% em 2016 do total de aquisições de nacionalidade).

14. No universo de naturalizações, destacam-se os **residentes no território português há pelo menos seis anos**, com cerca de 134 mil naturalizações contabilizadas entre 2008 e 2016. Na aquisição da nacionalidade por naturalização a segunda via que atingiu valores mais elevados foi a **naturalização de menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há pelo menos seis anos**, contabilizando-se cerca de 13 mil naturalizações entre 2008 e 2016, o que demonstra o importante **impacto da lei junto dos descendentes de imigrantes**.

15. Importa atender que **o enquadramento para a naturalização não é exclusivo para imigrantes residentes** no Estado que concede a nacionalidade, **mas tem-se focado também na concessão da nacionalidade a nacionais e seus descendentes que residem fora do país**. Facilitar a reaquisição da nacionalidade por antigos nacionais e seus descendentes é um elemento também presente em inúmeras **políticas de cidadania que promovem a aquisição da nacionalidade a pessoas de origem étnica ou com afinidades culturais e linguísticas ao país**. Alguns países têm criado mecanismos de proteção a diásporas étnicas presentes atualmente noutras regiões do mundo, mas sobre as quais é possível identificar a mesma origem étnica e cultural do atual Estado. Portugal está no grupo restrito de países que concede a nacionalidade às suas diásporas e descendentes de antigos portugueses, mesmo quando esses residem no estrangeiro. Entre 2008 e 2016, a **naturalização de estrangeiros descendentes de nacional português** contemplou um universo de 7,6 mil cidadãos residentes fora de Portugal.

16. Em suma, percebe-se o porquê de **Portugal estar desde 2007 a ser tão destacado internacionalmente**, tanto pelo seu regime de cidadania (considerado o melhor pelo MIPEX), como pelo aumento substantivo da importância relativa da aquisição de nacionalidade por total de residentes estrangeiros (em segundo lugar nos países da OCDE a partir de 2015), revelando o **papel do regime de cidadania como uma política efetiva de integração de imigrantes**.

Referências Bibliográficas

- BAGANHA, Maria Ioannis e Sousa, Constança Urbano (2006), "Portugal", in BAUBÖCK, Rainer; ERSBØLL, Eva; GROENENDIJK, Kees; e WALDRAUCH, Harald (eds.) (2006), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 2 Country Analyses*, IMISCOE, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 435-476.
- BAUBÖCK, Rainer (1994) *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- BAUBÖCK, Rainer (2015), "The Three Levels of Citizenship in the European Union." In *Phenomenology and Mind*, 8, pp. 66-76.
- BAUBÖCK, Rainer; ERSBØLL, Eva; GROENENDIJK, Kees; WALDRAUCH, Harald (eds.) (2006), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 1 Comparative Analyses*, IMISCOE, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BAUBÖCK, Rainer; ERSBØLL, Eva; GROENENDIJK, Kees; e WALDRAUCH, Harald (eds.) (2006a), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 2 Country Analyses*, IMISCOE, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BAUBÖCK, Rainer e HELBLING, Marc (eds.) (2011), *Which indicators are most useful for comparing citizenship policies?*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- BAUBÖCK, Rainer; HONOHAN, Iseult; HUDDLESTON, Thomas; HUTCHESON, Derek; SHAW, Jo; VINK, Maarten Peter (2013), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration: European Summary and Standards*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- BERTOSSI, Christophe; e HAJJAT, Abdellali (2012), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: France*, Florença: Instituto Universitário Europeu. Disponível em <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/France.pdf> (data de consulta: 18/05/2017)
- BLATTER, Joachim; SCHMID, Samuel D.; e BLÄTTLER, Andrea C. (2015) "The Immigrant Inclusion Index (IMIX): A Tool for Assessing the Electoral Inclusiveness of Democracies with Respect to Immigrants", Working Paper Series "Glocal Governance and Democracy", Lucerna: Universidade de Lucerna.
- CARVALHAIS, Isabel Estrada (2010), "Citizenship Policy Making in Europe", EUDO - Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and European University Institute, disponível em <http://eudo-citizenship.eu/docs/EUDOcomp-Portugal.pdf>
- CARVALHAIS, Isabel Estrada e OLIVEIRA, Catarina Reis (2015), *Diversidade étnica e cultural na Democracia portuguesa: não-nacionais e cidadãos nacionais de origem migrante na política local e na vida dos partidos políticos*, volume 56 do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- CASTLES, Steven e DAVIDSON, A. (2000), *Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belong*, MacMillan Press: Londres.
- DRONKERS, Jaap e VINK, Maarten (2010), "Explaining immigrant citizenship status. First and second generation immigrants in fifteen European states", MPRA Paper N.º 26198. Disponível em; <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/26198/>
- DRONKERS, Jaap e VINK, Maarten (2012), "Explaining access to citizenship in Europe: How citizenship policies affect naturalization rates", in *European Union Politics* 13(3), pp. 390-412.
- DUNCAN, Natasha T., e WALDORF, Brigitte S. (2009), "Becoming a US citizen: the role of immigrant enclaves" in *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 11(3), pp. 5-28. Disponível em: <https://www.huduser.gov/portal/publications/cityscapevol11num3.pdf> (data de consulta: 18/05/2017)
- EUDO CITIZENSHIP Observatory (2016). *CITLAW Indicators*, Version 2.0, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- FRANCO, V. (1991), "A aquisição da nacionalidade portuguesa", in ESTEVES, Maria do Céu (org.), *Portugal, país de imigração*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, caderno 22, IED: Lisboa.

- GOMES, Natália (2017), "A mulher estrangeira na população residente em Portugal", *Boletim Estatístico OM* n.º 1, OLIVEIRA, Catarina Reis (coord.), Coleção *Imigração em Números*, Observatório das Migrações. Disponível em <http://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/boletins-estatisticos>
- GOODMAN, Sara Wallace (2015) "Conceptualizing and measuring citizenship and integration policy: Past lessons and new approaches", in *Comparative Political Studies* 48(14), pp. 1905-1941
- HABERMAS, Jürgen (1992) "Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe", in *Citizenship: Critical Concepts*, 2, pp. 341-358.
- HAILBRONNER, Kay (2006), "Nationality in Public International law and European law", in BAUBÖCK, Rainer et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 1 Comparative Analyses*, IMISCOE, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 35-104.
- HEALY, Claire (2011), *Cidadania Portuguesa: A Nova Lei da Nacionalidade de 2006*, volume 45 da Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- HELBLING, Marc (2011), "Which indicators are most useful for comparing citizenship policies?", in BAUBÖCK, Rainer e HELBLING, Marc (eds.) (2011), *Which indicators are most useful for comparing citizenship policies?*, Florença, Instituto Universitário Europeu, pp. 1-5.
- HORTA, Ana Paula Beja (2008), *A construção da alteridade. Nacionalidade, Políticas de Imigração e Acção Colectiva Migrante na Sociedade Portuguesa Pós-Colonial*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- HOWARD, Marc Morjé (2009), *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HUDDLESTON, Thomas (2013), "The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens", RSCAS Policy Paper 2013/16, Florença: Instituto Universitário Europeu.
- HUDDLESTON, Thomas, e TJADEN, Jasper (2012), *Immigrant Citizens Survey*. Brussels: King Baudoin Foundation and Migration Policy Group. Disponível em: http://www.immigrantsurvey.org/downloads/ICS_ENG_Full.pdf (data de consulta: 17/05/2017)
- HUDDLESTON, Thomas; BILGILI, Özge; JOKI, Anne-Linde e VANKOVA, Zvezda (2015), *Migrant Integration Policy Index*, MIPEX, CIDOB e MPG: Barcelona e Bruxelas.
- ITZIGSOHN; Jose (2000), "Immigration and the boundaries of citizenship: the institutions of immigrants' political transnationalism", in *International Migration Review*, pp. 1126-1154..
- JEFFERS, Kristen; HONOHAN, Iseult e BAUBÖCK, Rainer (2012), CITLAW Indicators: How to Measure the Purposes of Citizenship Laws. Florença: Instituto Universitário Europeu. Disponível em: http://eudo-citizenship.eu/images/docs/CITLAW_explanatory.pdf (data de consulta 24/04/2017)
- JONES-CORREA, Michael (2001), "Under two flags Dual nationality in Latin America and its consequences for naturalization in the United States" in *International Migration Review*, 35(4), 99.
- KOOPMANS, Ruud; MICHALOWSKI, Ines (2017), "Why Do States Extend Rights to Immigrants? Institutional Settings and Historical Legacies Across 44 Countries Worldwide", in *Comparative Political Studies*, 50(1), pp. 41-74.
- KOSTAKOPOULOU, Dora (2008), *The future governance of citizenship*, Cambridge. Cambridge University Press.
- KYMLICKA, Will (1995), *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*, Oxford:Clarendon Press.
- LIEBIG, Thomas (2011), "Main findings of the joint EC/OECD seminar on Naturalization and the Socio-economic Integration of Immigrants and their Children", in OCDE, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, Paris: OCDE, pp. 15-20.
- LOGAN, John R.; OH, Sookhee; e DARRAH, Jennifer (2012), "The Political and Community Context of Immigrant Naturalisation in the United States" in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(4), pp. 535-554. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3769781/> (data de consulta: 18/05/2017).
- MATIAS, Gonçalo Saraiva (2014) *Migrações e Cidantias*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- OCDE (2011), *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, Paris: OCDE.
- OCDE (2016), *International Migration Outlook*, Paris: OECD Publishing.

- OLIVEIRA, Catarina Reis e INÁCIO, Andreia (1999), "Nacionalizações em Portugal (1985-1996)", Working Paper nº11, Lisboa: Socinova.
- OLIVEIRA, Catarina Reis (coord.) e GOMES, Natália (2014), *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal*, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM, IP.
- OLIVEIRA, Catarina Reis (coord.) e GOMES, Natália (2016), *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual*, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM, IP.
- OLIVEIRA, Catarina Reis e CARVALHAIS, Isabel Estrada (2016), "Immigrants' political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses", *Ethnic and Racial Studies*, pp. 787-808.
- PIÇARRA, Nuno e GIL, Ana Rita (2012), *EUDO Citizenship Observatory: Country Report – Portugal*, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- SILVA, Jorge Pereira da (2004), *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania: Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, volume 5 da Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIME.
- SOYSAL, Yasemin (1994), *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press.
- TAYLOR, Paul; GONZALEZ-BARRERA, Ana; PASSEL, Jeffrey S.; e LOPEZ, Mark Hugo (2012). An awakened giant: The Hispanic electorate is likely to double by 2030. Disponível em: http://www.pewhispanic.org/files/2012/11/hispanic_vote_likely_to_double_by_2030_11-14-12.pdf (data de consulta: 18/05/2017).
- THOMAS, Elaine (2006), "Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in France, Germany, and Britain", in *French Politics* 4(3), pp. 237-265.
- TJADEN, Jasper (2010) *Acesso à Cidadania e o seu Impacto sobre a Integração dos Imigrantes. Guia para Portugal*, Florença, Instituto Universitário Europeu. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29770/ACIT_Handbook_Portugal_TRANSLATED.pdf (data de consulta 21/04/2017).
- VINK, Maarten (2011), "Naturalisation rates and rejection rates measure different phenomena, and have different problems", BAUBÖCK, Rainer e HELBLING, Marc (eds.) (2011), *Which indicators are most useful for comparing citizenship policies?*, Florença, Instituto Universitário Europeu, pp. 11-14.
- VINK, Maarten (2013), *Immigrant integration and access to citizenship in the European Union: the role of origin countries*. INTERACT Research Report 2013/05. Florence: EUI. Disponível em: <http://interact-project.eu/docs/publications/Research%20Report/INTERACT-RR-2013-05.pdf> (data de consulta: 18/05/2017)
- VINK, Maarten e BAUBÖCK, Rainer (2013), "Citizenship configurations: Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe", in *Comparative European Politics*, 11(5), pp. 621-648.
- VINK, Maarten; DE GROOT, Gerard-Rene; e LUK, Ngo Chun (2015a) "MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset: Extended Codebook. Metadata and Country Explanations" Version 2.00. Maastricht Center for Citizenship, Migration and Development (MACIMIDE). Maastricht: Maastricht University.
- VINK, Maarten; DE GROOT, Gerard-Rene; e LUK, Ngo Chun (2015b), "MACIMIDE Global Expatriate Dual Citizenship Dataset", [doi:10.7910/DVN/TTMZ08](https://doi.org/10.7910/DVN/TTMZ08), Harvard Dataverse, (V2)
- VINK, Maarten; PROKIC-BREUER, Tijana; e DRONKERS, Jaap (2013) "Immigrant naturalization in the context of institutional diversity policy matters, but to whom", in *International Migration*, 51(5), pp. 1-20.
- WALDRAUCH, Harald (2006), "Methodology for comparing acquisition and loss of nationality", in Bauböck, Rainer et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 1 Comparative Analyses*, IMISCOE, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 105-182.
- ZAPATA-BARRERO, Richard (org.) (2009), *Citizenship Policies in the Age of Diversity: Europe at the Crossroads*, Barcelona, CIDOB Foundation.





