



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

Salvador
n. 3 Novembro 2017

DIREITO DE SUFRÁGIO ACTIVO DE ESTRANGEIROS LEGAL- MENTE RESIDENTES: DICOTOMIA SCHMITTIANA, UNIVERSALISMO KANTIANO OU INCLUSIVIDADE? *

Paula Veiga **

RESUMO

O tema escolhido para esta reflexão versa as alterações que possam vir a verificar-se no âmbito do Direito Eleitoral (nomeadamente, no direito de sufrágio activo e passivo) por efeito da modificação da definição constitucional de cidadania, que se impõe por força da mudança do *substratum* pessoal que compõe as sociedades plurais e cosmopolitas hodiernas.

Palavras-chave: Direito de sufrágio. Democracia. Estrangeiros. Cidadania.

15

ABSTRACT

This reflection analyses the changes that may occur in the scope of electoral law (in particular, in the active and passive right of vote) due to the modification of the constitutional definition of citizenship, which is imposed by actual change of the personal *substratum* that composes nowadays plural and cosmopolitan societies.

Keywords: Right of suffrage. Democracy. Foreigners. Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

O tema escolhido para este Escrito – o problema do reconhecimento do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes – é uma

* O trabalho que aqui se apresenta foi publicado, em 2012, nos “Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho”. *Stvdia Ivridica*, 104, *Ad Honorem* – 6, v. III, Coimbra Editora, Coimbra, por ocasião da Jubilação do nosso Mestre, e sujeito, agora, a alterações de pormenor para efeitos desta publicação.

** Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, tendo lecionado Direito Constitucional, nos 1º e 2º Ciclos do Curso de Direito e no 1º Ciclo do Curso de Administração Público-Privada, encontrando-se, atualmente, a lecionar Direito Internacional Público, nos 1º e 3º Ciclos do Curso de Direito.

questão relativamente nova, provocada, em larga medida, pelas migrações que caracterizam o mundo hodierno.³ Identifiquemos, em primeiro lugar e com maior precisão, o problema sobre o qual se pretende reflectir: assumindo como “característica do cenário político das democracias multiculturais”⁴ a residência de muitos estrangeiros fora do seu Estado de origem, será que, na Era da Migração,⁵ deveremos tomar a sério⁶ a ideia de “Nós, o povo”⁷ decidimos? Justifiquemos, depois, a escolha do tema. Trata-se de um assunto complexo e controverso, mas importante, porque toca as pessoas.

A título de enquadramento jurídico-constitucional do problema, afirmemos, desde já, que algumas ordens jurídicas vêm oferecendo sinais de abertura para esta questão, embora seja indubitável que as soluções encontradas são distintas para actos eleitorais a nível nacional e a nível local. Com efeito, o reconhecimento do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes em eleições locais, maxime nos Estados-membros da União Europeia (ainda que em virtude de uma decisão adoptada a nível europeu),⁸ começa a ser relativamente usual.⁹ Já no que respeita a actos eleitorais a nível nacional, a Europa não oferece grande exemplo.¹⁰ Na realidade, as novidades provêm do Chile, do Malawi, do Uruguai e da Nova

3 Segundo Cristina M. Rodríguez, esta questão terá emergido somente após a II Grande Guerra, isto é, em meados do Século findo. *Vide*, da autora, Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n. 1, p. 33, 2010.

4 A expressão é de Daniel Munro, Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization. *Journal of International Migration and Integration*, v. 9, n.1, p. 67, 2008.

5 A terminologia usada é inspirada no título da obra de David C. Earnest, *Old Nations, new voters: nationalism, transnationalism, and democracy in the era of global migration*. State University of New York Press, Albany, 2008.

6 Insinuamos aqui o título do Artigo de J. J. Gomes Canotilho. Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

7 As expressões são inspiradas no título do Artigo de Irene Bloemraad, “We the People” in an Age of Migration: Multiculturalism and Immigrants’ Political Integration in a Comparative Perspective. In: Rogers M. Smith (Ed.). *Citizenship, Borders, and Human Needs (Democracy, Citizenship, and Constitutionalism)*, University of Pennsylvania Press, p. 250, 2011.

8 Directiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080&from=PT>.

9 Recorde-se, a título de exemplo, e considerando apenas o plano constitucional, os artigos 28 §1 da Lei Fundamental Alemã, 13-2 da Constituição Espanhola e 15.º, n.ºs 4 e 5 da Constituição Portuguesa.

10 Devem recordar-se as excepções dos cidadãos de Estados da Commonwealth que residam no Reino Unido, como assinala David C. Earnest. *Old Nations, new voters...*, *op. cit.*, p. 3, e dos cidadãos brasileiros que residam em Portugal, em virtude da Convenção de Porto Seguro, de 22 de Abril de 2000, e do Decreto-lei n.º 154/2003, de 15 de Julho (enquanto instrumento jurídico interno), que conferem aos brasileiros um estatuto de igualdade em matéria de direitos políticos, podendo estes exercer o direito de sufrágio activo e passivo nas eleições legislativas e o direito de sufrágio activo nas presidenciais (*vide* artigos 12 e ss. da Convenção de Porto Seguro).

Zelândia,¹¹ sendo este último caso paradigmático, pois, segundo Cristina M. Rodríguez, é o sistema “mais robusto” de votação de estrangeiros do mundo.¹² A apreciação da autora não é isolada. A ela se juntam, nomeadamente, David E. Earnest¹³ e Daniel Munro.¹⁴

Perante o cenário apresentado, há que o questionar. É certo que falar de direito de sufrágio de estrangeiros faz emergir, de imediato, o argumento do medo – do(s) medo(s) da “diluição do nacional” e de um “controlo político efectivo efectuado por estrangeiros”.¹⁵ Esse(s) medo(s), todavia, não parece(m) dever ser considerados para a Europa, a acreditar na projecção de Rogers M. Smith, que refere que, apesar dos 110 milhões de imigrantes existentes neste Continente e na América do Norte, nas próximas décadas o fluxo migratório realizar-se-á, primordialmente, para a Ásia.¹⁶

Reconhecemos que se trata de um problema complexo, rectius de uma questão que encerra um feixe de problemas, pois, como afirma Jürgen Habermas, para as questões da emigração e da imigração, pensadas no âmbito do “direito de cidadania”, “não existem soluções simples”.¹⁷ A história dá-nos conta dessa complexidade, se recordarmos que, no constitucionalismo europeu ocidental, ao *citoyen* não foi imediatamente reconhecido o direito de sufrágio.¹⁸ Aliás, a questão vista por este prisma vem, precisamente, levantar um primeiro grande problema com que se confronta uma reflexão sobre a atribuição do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes: se, como reconhece Peter J. Spiro, para a “perfeição de direitos políticos” é usualmente necessário o “status formal como cidadão”,¹⁹ parece que, à primeira vista, ou se atribui ao estrangeiro o status de cidadão/nacional, ou

11 Neste sentido, *vide* Cristina M. Rodríguez. *Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity*, *cit.*, p. 30-49.

12 *Idem*, p. 32, em que a autora assinala que na Nova Zelândia estrangeiros legalmente residentes podem, após um ano, exercer o direito de sufrágio activo quer localmente, quer a nível nacional.

13 David C. Earnest. *Old Nations, new voters...*, *op. cit.*, p. 22, que refere, outrossim, o caso do Uruguai.

14 Daniel Munro, *Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization*, *cit.*, p. 64.

15 Sobre as expressões, *vide* Rogers M. Smith, Introduction. In: Rogers M. Smith (Ed.), *Citizenship, Borders, and Human Needs (Democracy, Citizenship, and Constitutionalism)*, University of Pennsylvania Press, p. 1, 2011.

16 *Idem*, *ibidem*, com base num estudo de Demetrios Papademetriou.

17 Jürgen Habermas. *Más allá del Estado nacional*, Editorial Trotta. 2. ed. 1998. p. 92. (trad. Die Normalität einer Berliner Republik. Kleine Politische Schriften VIII, 1995).

18 Com efeito, de entre os 17 artigos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, não se encontra o reconhecimento do direito de sufrágio, ao contrário do que sucede com outros direitos, nomeadamente os direitos à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, ...

19 Peter J. Spiro. *Dual Citizenship as human right*. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n. 1, p. 123, 2010.

o problema não existe, por carecer de objecto, uma vez que um estrangeiro não é um cidadão. Todavia, uma interrogação de imediato se levanta: será que o direito de sufrágio activo só pode ser titulado por cidadãos (na acepção moderna de conceito de cidadania, bem entendido)? A esta questão voltaremos mais adiante.

Não obstante a complexidade do problema, o cenário brevemente esboçado incita à continuidade da reflexão. Efectivamente, o facto do reconhecimento de o direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes ser esporádico, ou, se se quiser usar a terminologia de David C. Earnest, “regional”,²⁰ impele a que nos interroguemos sobre que concepção(ões) poderá(ão) estar na base desta opção político-constitucional.

2 EQUAÇÃO DO PROBLEMA À LUZ DAS CONSTRUÇÕES TEÓRICO-CONSTITUCIONAIS DE CARL SCHMITT E DE IMMANUEL KANT

18

A construção teórica schmittiana é caracterizada, como sobejamente se sabe, por dicotomias²¹ e, na perspectiva político-constitucional, a *cabeça* metodológica é a dicotomia *amigo/inimigo*. Foi, justamente, com base nessa dicotomia que Carl Schmitt defendeu, na sua *Teoria da Constituição* (obra publicada em 1928), uma “homogeneidade interna” que traduzia uma “identidade nacional democrática”,²² rejeitando, com esse argumento, o pluralismo,²³ num “medo quase pânico perante a emancipação”.²⁴ Quiçá possam ser encontradas, na história política germânica, raízes para esta dicotomia *amigo/inimigo* schmittiana. Segundo Germán Gómez Orfanel, o artigo de Schmitt *Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches der Sieg des Bürgers über den Soldaten*, de data posterior à *Teoria da Constituição* (1934), é uma “incursão do autor na história política e constitucional da Alemanha”,

20 David C. Earnest. Old Nations, new voters..., *op. cit.*, p. 12.

21 Sobre as dicotomias do pensamento schmittiano, *inclusive* com a apresentação de um quadro sinóptico, *vide* Pablo Lucas Verdú, Carl Schmitt. Intérprete singular y máximo debelador de la cultura político-constitucional demoliberal. *Revista de Estudios Políticos*, n. 64, p. 51, 1989.

22 Neste sentido *vide* Christoph Burchard. Interlinking the Domestic with the International: Carl Schmitt on Democracy and International Relations. *Leiden Journal of International Law*, v. 19, n. 1, p. 11, 2006.

23 Recorde-se Schmitt, nomeadamente em duas passagens da sua Teoria de Constituição: “A igualdade que corresponde à essência da Democracia dirige-se [...] sempre ao interior, e nunca para fora: dentro de um Estado democrático são iguais todos os súbditos. Daqui se deduz, para efeitos de consideração política e jurídico-política: quem não é súbdito do Estado não entra no jogo para esta igualdade democrática” / “A igualdade democrática é, na essência, homogeneidade, e, seguramente, homogeneidade do povo”. Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, p. 224 e 230, respectivamente, 1996 (trad. Verfassungslehre, 1928).

24 A expressão é de Jürgen Habermas, Más allá del Estado nacional, *op. cit.*, p. 127.

em que Schmitt “defende a tese de que o colapso político-militar de 1918 [que, como sabemos, deu origem à Constituição weimariana] foi consequência da dissolução gerada pelo dualismo que se vinha arrastando desde meados do século XIX entre os componentes militares e constitucionais da Prússia primeiro e, posteriormente, do Império, e que Schmitt condensa na contraposição entre *Estado militar prussiano e constitucionalismo burguês* (Preussischer Soldatenstaat und bürgerlicher Konstitutionalismus), ou, mais sucintamente, entre soldado e cidadão”.^{25 26}

A origem da dicotomia schmittiana *amigo/inimigo* na história política germânica parece ir ao encontro do que, recentemente, também tem vindo a ser assinalado por Jürgen Habermas. Efectivamente, Habermas não tem deixado de esclarecer que a “consciência nacional” se fundou, na Alemanha, contra um “*inimigo* externo”,²⁷ o que poderá explicar que, para Carl Schmitt, a “unidade política” da Nação pressupusesse “comunidades [...] estruturalmente capazes de decidir no sentido do inimigo”.²⁸ Todavia, a grande questão que se levanta, e independentemente de outras críticas que possam ser assinaladas ao pensamento de matriz schmittiana, é a de saber, tomando em consideração o problema objecto de reflexão – o reconhecimento de direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes –, se uma dicotomia *amigo/inimigo*, seja ela schmittiana ou não, se justificará nas sociedades democráticas plurais hodiernas. Posto de um modo mais simples: haverá lugar para inimigos numa lógica constitucional democrática plural?

Genericamente apresentada a fundamental dicotomia da construção político-constitucional na lógica schmittiana, vejamos-se, agora, conforme se intitulou, quais os fundamentais traços que subjazem ao pensamento de Immanuel Kant, tentando perceber se a sua proposta pode, de algum modo, contribuir teoricamente para a dilucidação do problema em análise.

É consabida a tendência para a universalização do Direito na matriz

25 Germán Gómez Orfanel. Soldados y ciudadanos, según Carl Schmitt. *Revista de Estudios Políticos*, n. 123, p. 251 e 252, 2004. Orfanel esclarece, outrossim, que Schmitt considerou o pedido de indemnização orçamental do Governo ao Parlamento da época bismarkiana como “ponto de partida de uma evolução que, ao longo do Segundo Império”, reflectiu “a paradoxal vitória do cidadão sobre o soldado”, materializada, segundo Schmitt, “com a derrota na Primeira Guerra Mundial e o advento do sistema de Weimar” (*vide* p. 261).

26 Sobre a importância de Schmitt enquanto pensador do “meio espiritual e político da República Federal” *vide*, por todos, Jürgen Habermas, *Más allá del Estado nacional*, *op. cit.*, p. 126-134.

27 *Vide idem*, p. 112.

28 Sobre esta interpretação da “unidade política” em Carl Schmitt *vide* Christoph Burchard. Interlinking the Domestic with the International: Carl Schmitt on Democracy and International Relations, *cit.*, p. 23.

kantiana, porque, segundo Immanuel Kant, há uma “chave” da moral cívica, que é o facto de “cada pessoa [ser] um ser absolutamente valioso”.²⁹ Essa “chave” habilita Kant a defender uma “cidadania universalista”, fundada na liberdade³⁰ e, outrossim, assente numa concepção cosmopolita, justamente porque a *República kantiana* é universal(ista),³¹ isto é, goza de uma “hospitalidade universal” e não é “hostil” relativamente aos estrangeiros.³² A esse propósito, recorda José Rubió Carracedo o que Kant escreveu em *Rechtslehre*: “O acto pelo qual o povo se constitui em Estado [...] é o contrato originário, segundo o qual todos (*omnes et singuli*) abandonam no povo a sua liberdade exterior para a encontrarem como membros de uma república, isto é, como o povo considerado como Estado (*universi*) [...]”.³³

Em suma, a doutrina que assinala a tradição universalista de matriz kantiana é extensíssima. Recordem-se, a título de exemplo, e directamente relacionados com as questões da *cidadania/democracia*, o que afirmam Martha C. Nussbaum e Paulo Ferreira da Cunha: Nussbaum destaca que a opção por uma “cidadania mundial”, que refute os patriotismo, nacionalismo e etnicismo, se funda numa tradição universalista kantiana;³⁴ Paulo Ferreira da Cunha refere que, para Kant, a cidadania só poderia ser compreendida pelo “assentimento”, acrescentando também que “[e]m Kant está a exaltação da cidadania pelo voto e do sistema representativo”.³⁵

Apresentados, ainda que muito genericamente, os pilares das construções teóricas de Schmitt e Kant no que ao tema em apreço diz respeito, parece ser chegado o momento para equacionar o problema (do reconhecimento do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes) por referência a conceitos operatórios que não podem deixar de se considerar subjacentes a uma tentativa de resposta à questão colocada. Trata-se dos conceitos de

29 Adela Cortina. *Los ciudadanos como protagonistas*. Galáxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona, p. 105, 1999.

30 Gérard Marcou. Le Principe d’Indivisibilité de la République. *Pouvoirs, La République*, n. 100, p. 60.

31 Neste sentido vide Jean-Marc Ferry. La Référence Républicaine au Defi de l’Europe. *Pouvoirs*, n. 100, p. 138.

32 No que respeita aos conceitos vide Immanuel Kant, *Paz Perpétua: um Projecto Filosófico*. Coleção Textos Clássicos de Filosofia, Universidade da Beira Interior, Covilhã, p. 20, 2008 (Terceiro Artigo definitivo para a Paz Perpétua) (trad. Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795). Recordem-se, neste contexto, as palavras de Kant: “Este [o “território de outro”] pode rejeitar o estrangeiro, se isso puder ocorrer sem dano seu, mas enquanto o estrangeiro se comportar amistosamente no seu lugar, o outro não o deve confrontar com hostilidade”.

33 José Rubió Carracedo. Rousseau y Kant: una Relación Proteica. *Revista de Estudios Políticos*, n. 133, p. 25, 2006.

34 Martha C. Nussbaum. Patriotismo y Cosmopolitismo. In: *Los Límites del Patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*. Paidós, Barcelona, p. 13, *maxime* p. 18, 1999.

35 Paulo Ferreira da Cunha. *O Essencial sobre Filosofia Política Romântica*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p. 23, 2007.

cidadania, povo e democracia. E, relativamente a eles, não poderemos deixar de recordar o que o reconhecido autor germânico Ulrich Beck afirmava, nos finais do Século transacto: o “léxico político e social” tornou-se “obsoleto” e necessita de ser “reescrito”.³⁶ Ora, dentro desse “léxico” inserem-se, sem dúvida, os conceitos de *cidadania* e de *povo* e, quiçá, o de *democracia*.

3 OS CONCEITOS OPERATÓRIOS SUBJACENTES AO PROBLEMA E A SUA MUTAÇÃO

3.1 CIDADANIA

No Século XXI a cidadania é um conceito controverso e, por isso, altamente discutido, não apenas no campo jurídico, mas em todo o *mundo social*, embora a problemática se tenha encetado já nos finais do Século findo. Richard Bellamy começa, justamente, a sua recente Obra (de 2008) *Citizenship. A very short introduction* dizendo o seguinte: “[i]nterest in citizenship has never been higher. Politicians of all stripes stress its importance, as do church leaders, captains of industry, and every kind of campaigning group [...]”^{37 38}

Todavia, no plano jurídico e, concretamente, ao nível do direito constitucional, não obstante os *novos ventos de mudança*, nomeadamente através do incremento da importância do vínculo da *residência*, a cidadania continua, basicamente, a ser entendida como um estatuto jurídico que deriva da nacionalidade.^{39 40} Assim, ainda que Daniel Munro refira que os “modelos convencionais de cidadania que ligam o estatuto de membro ao nacional e

36 Ulrich Beck. *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Polity Press, p. 6, 1997 (trad. Die Erfindung des Politischen, Suhrkamp Verlag, 1993).

37 Richard Bellamy. *Citizenship. A very short introduction*, Oxford University Press, 2008. p. 1.

38 Algumas observações/reflexões nossas sobre as mutações ao conceito de cidadania podem ser vistas em Cidadania: cambiante de um conceito e suas incidências político-constitucionais. In: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. 82, p. 391-414, 2006, *maxime* p. 402, 406, 412 e 413; e em Alguns dilemas da Emancipação da Cidadania na Era Cosmopolita. In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias, *Stvdia Iuridica* 101, Coimbra Editora, v. 4, p. 1107-1123, 2010.

39 Neste sentido, *vide* Sujit Choudhry e Cheryl Saunders. Symposium on citizenship: Foreword. In: *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n. 1, p. 6-8, 2010.

40 Exemplo disso é a nossa Constituição, que continua a oferecer como vínculo fundamental a cidadania/nacionalidade, não obstante a grande abertura conferida pelo princípio da equiparação do estrangeiro ao nacional (art. 15.º, n.º 1), que abre uma(s) janela(s) para a titularidade de direitos políticos por determinados estrangeiros. (Constituição da República Portuguesa. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.)

à identidade étnico-cultural vêm sendo desafiados por modelos emergentes baseados na residência e participação”,⁴¹ a verdade é que muitos poderes constituintes têm resistido a esse *desafio*. Já no âmbito do direito internacional, as novas provocações que a cidadania tem enfrentado, *maxime* pelo incremento dos casos de dupla ou múltipla nacionalidade, *rectius* dupla ou múltipla cidadania,⁴² são hoje “lugar[es] comu[ns]”, embora houvessem sido considerados, durante a modernidade, uma “abominação”.⁴³

3.2 POVO

No Século actual, o conceito de *povo* é, também ele, polémico. Considerando um determinado espaço geográfico, o *povo* não é mais o povo em sentido schmittiano, isto é, um substracto em que a “identidade nacional” é uma “precondição para a reinvenção da autoridade do estado”⁴⁴ ou um povo pré-político, enquanto comunidade natural ou “comunidade de destino”.⁴⁵ O povo é hoje um *povo plural*.

Tomando de empréstimo a nomenclatura proposta por James Bohman, o povo é, hodiernamente, um *Démoi* e não um *Dêmos*.⁴⁶ Efectivamente, ainda que sejamos relutantes (quiçá por preconceito?) na partilha da ideia de James Bohman de uma acepção de democracia universal ou transnacional, que suporta o *Démoi* proposto pelo autor – na justa medida em que Bohman assenta a sua reflexão numa lógica de estruturas transnacionais, com o

41 Daniel Munro, *Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization*, *cit.*, p. 64.

42 Sobre a preferência do conceito de dupla cidadania em detrimento do de dupla nacionalidade, por força das novas tendências do Direito dos Direitos Humanos, *vide* Peter J. Spiro, *Dual Citizenship as human right*, *cit.*, nota 13 na p. 115.

43 As expressões, ainda que adaptadas, são de Peter J. Spiro, *idem*, p. 111. Neste Artigo o autor defende que a dupla cidadania deve ser perspectivada como um direito humano. Também assumindo a necessidade de convocação da “Humanidade” através do estatuto de membro como direito humano, *vide* James Bohman, *Democracy across Borders: from Dêmos to Démoi*, The MIT Press, Cambridge/Mass./London, p. 101 ss., 2007.

44 Neste sentido, *vide* Christoph Burchard, *Interlinking the Domestic with the International: Carl Schmitt on Democracy and International Relations*, *cit.*, p. 11.

45 Sobre este conceito de povo, usado, nomeadamente, pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão em 1990 para recusar o direito de voto a estrangeiros a nível local, *vide* Daniel Munro, *Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization*, *cit.*, p. 68-69. Mais recentemente, também Cristina M. Rodríguez recorda essa decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão – o Foreign Voters Case – afirmando que o conceito de povo previsto na Constituição alemã se determina pela “cidadania formal e nacional”. Cristina M. Rodríguez, *Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity*, *cit.*, p. 33- 34. A este propósito, lembre-se ainda que, para Jürgen Habermas, nos anos 90 do Século XX na Grundgesetz sobrevivia, por razões históricas, um “conceito étnico de nação”. Assim, Jürgen Habermas. *Más allá del Estado nacional*, *op. cit.*, p. 113.

46 James Bohman. *Democracy across Borders: from Dêmos to Démoi*, *op. cit.*.

consequente desaparecimento do Estado e das suas instituições⁴⁷ – não pode deixar de se considerar que uma das estruturas teóricas que funda essa reconceptualização da democracia por Bohman está correcta: há um novo sujeito que é um *povo plural*, um *Démoi* e não um *Dêmos*. De resto, a sugestão não é exclusiva de Bohman. Seyla Benhabib, por exemplo, também afirma que compreender o *Dêmos* meramente como um *etnos* já não se afigura “legítimo ou até verossímil”.⁴⁸ Do que se trata, no fundo, é de reconhecer o que, de forma simples, assinala Cristina M. Rodríguez: o povo não deve ser considerado uma entidade “estática”.⁴⁹

Esta(s) proposta(s) de entendimento do *povo* como *Démoi* e *povo plural* encontra(m) alguns pontos de contacto com considerações já tecidas, no plano da teoria político-constitucional, por Jürgen Habermas. Relembre-se que a base comum de *todos* a uma dada Constituição é, para Habermas, a “nação de cidadãos”,⁵⁰ o que conduz a que o autor refute a tese schmittiana de povo homogêneo perante os seus “inimigos internos ou externos”, preferindo uma “nação de cidadãos ligados uns aos outros por direitos iguais”.⁵¹ Aliás, auxiliado pela sua noção de *patriotismo constitucional*, Habermas insere-se, pelo menos neste particular aspecto, numa corrente de tendência cosmopolita, na justa medida em que assenta os *traços de identificação* não numa base étnica ou religiosa, mas *política*, por referência a *valores universais*. É justamente neste sentido que Daniel Munro salienta, inspirando-se em Habermas, que na “era pós-nacional ou multicultural” as sociedades reclamam novas “fontes de legitimação e integração”, exigindo “integração *social* e legitimação *democrática*”, “não podendo recorrer a identidades pré-políticas”.⁵²

Perante estas propostas, parece dever perguntar-se por que não podem, num determinado espaço geográfico, *pessoas estrangeiras* ser incluídas na(s) fonte(s) de legitimação, tomando como pressupostos esta *abertura*

47 No que o autor designa por “republican cosmopolitanism”. *Idem*, p. 8.

48 Seyla Benhabib apud Daniel Munro. Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization, *cit.*, p. 68.

49 Cristina M. Rodríguez. Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity, *cit.*, p. 32.

50 Jürgen Habermas. Más allá del Estado nacional, *op. cit.*, p. 113.

51 *Idem*, p. 75.

52 Daniel Munro. Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization, *cit.*, p. 68-69.

conceptual do povo e a ideia democrática (fundamental) de participação de todos?

3.3 DEMOCRACIA

O leitor poder-se-á questionar por que inserimos, quanto ao problema em análise, no *leque dos conceitos operatórios mutantes*, a *democracia*, a par dos de *cidadania* e de *povo*. Com efeito, tomando em consideração a ascensão de formas de democracia participativa e/ou directa, por um lado, e o decréscimo, se não mesmo a crise, da democracia representativa, por outro, poderíamos seguir a tendência de não destacar o problema do reconhecimento do direito de sufrágio a estrangeiros legalmente residentes, já que, como o tipo de democracia representativa se vem esvanecendo, essas *personas* participariam *democraticamente* através das outras formas assinaladas. Contudo, não nos parece que a resposta seja dotada de tal simplicidade.

Não contestamos o incremento de formas de democracia participativa e directa (de resto, curiosamente, propugnadas por Carl Schmitt). No entanto, se, por uma banda, elas não substituem o tipo de democracia representativa, por outra, não pode escamotear-se o facto de ser esta última a forma que continua, genericamente, a liderar⁵³ e que, aliás, constitui o tipo fundamental (determinante?) da Constituição da República Portuguesa. Por isso, parece falacioso, quando se pensa (e advoga) a integração de estrangeiros legalmente residentes, contornar o problema argumentando que a questão não se coloca (no plano do princípio democrático), já que essas *personas* podem intervir através do tipo de democracia participativa.

Como perspectivar, então, a *democracia*, partindo do facto, empiricamente verificável, de que as sociedades/comunidades são hoje globais e/ou plurais? Poderá continuar a entender-se que a democracia é uma esfera de decisão *nossa*, em que o *outro* não pode interferir? E quem é o *outro*? Elaine Scarry coloca o *dedo na ferida* quando escreve: “A forma como actuamos com os ‘outros’ está ligada à forma em que nos imaginamos. [...] Se tal é certo

53 Não apenas ao nível interno, mas, também, por exemplo, no plano do direito europeu. Caso paradigmático é, neste último sentido, a opção inscrita no artigo 10.º, n.º 1 do recente Tratado de Lisboa: O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa (itálico aditado). (Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007. Disponível em https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf).

mesmo quando se trata de uma pessoa amiga ou conhecida, o problema é maior quando a pessoa é desconhecida ou ‘estrangeira’ ”.⁵⁴

Chamemos, novamente, à colação a construção schmittiana. Ainda que reconhecendo que, recentemente, alguns autores têm tentado (re)interpretar a *democracia* à luz da construção de Carl Schmitt (dela constituem exemplos as reflexões de Christoph Burchard, Andreas Kalyvas e Chantal Mouffe)^{55 56}, parece-nos ser de continuar a apoiar a *inimizade democrática na obra schmittiana* tal como é perspectivado pela doutrina maioritária.⁵⁸ Com efeito, concordamos com Andreas Kalyvas quando afirma que Carl Schmitt reduziu a democracia ao princípio da igualdade,⁵⁹ esquecendo as dimensões da “liberdade colectiva” e da “emancipação social”,⁶⁰ interpretação que, como refere Manuel Jiménez Redondo, teve a sua origem no pensamento rousseauniano, quando este filósofo genebrino eliminou “o “senhor””, fazendo ‘coincidir sistemática e conceptualmente o ‘soberano’ com o ‘súbdito’ ”.⁶¹ O “esquecimento” schmittiano das dimensões de democracia enquanto “liberdade colectiva” e “emancipação social” não é de somenos importância. De resto, não é verdade que Schmitt excluiu os direitos políticos democráticos a estrangeiros, argumentando que, dessa forma, cessaria a *unidade política*?⁶²

Atentando agora em propostas mais recentes, James Bohman defende que hoje a democracia deve ser entendida como um “conjunto de instituições

54 Elaine Scarry. La Dificultad de Imaginar a otras Gentes. In: *Los Límites del Patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Paidós, Barcelona, p. 121, 1999.

55 Christoph Burchard. Interlinking the Domestic with the International: Carl Schmitt on Democracy and International Relations, *cit.*, p. 9-40, em que Burchard se mostra favorável ao entendimento de uma concepção democrática do pensamento schmittiano, pelo menos no que o autor considera como que um terceiro «período» do seu pensamento, isto é, com a publicação, já em 1950, da sua obra *Der Nomos der Erde*. Os primeiro e segundo períodos seriam, respectivamente, a fase weimariana (em que Schmitt se debruça sobre teoria política e constitucional a nível do direito interno) e a fase da “Alemanha Nazi” (com a qual Schmitt denota um “profundo envolvimento”). Assim, *vide*, em concreto, p. 9. Em sentido divergente, afirmando que a produção schmittiana dos anos 50 do Século XX possuía falta de «força e rigor analíticos» *vide* Jürgen Habermas, *Más allá del Estado nacional*, *op. cit.*, p. 129.

56 Andreas Kalyvas. Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy. *Cardozo Law Review*, v. 21, p. 1525-1566, 2000.

57 O reconhecimento do esforço de compreensão da democracia na teoria schmittiana por Chantal Mouffe é assinalado por Andreas Kalyvas no artigo citado (em concreto, nota 2 da p. 1525) na nota anterior. Andreas Kalyvas refere, *inter alia*, as publicações da autora: *Penser la démocratie moderne avec, et contre, Carl Schmitt*, *Revue Française de Science Politique* (1992); e Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy, *Canadian J.L. & Jurisprudence* (1997).

58 Neste sentido, *vide*, por todos, Jürgen Habermas. *Más allá del Estado nacional*, *op. cit.*, p. 126-134.

59 Assim, recorde-se Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, p. 221.

60 Andreas Kalyvas. Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy, *cit.*, p. 1563.

61 Javier Jiménez Redondo. Introdução. In: Jürgen Habermas. *Más allá del Estado nacional*, *op. cit.*, p. 27.

62 Recorde-se o que diz Schmitt a p. 230: “O conceito central da Democracia é Povo, e não Humanidade”. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, p. 230.

e procedimentos através dos quais os indivíduos se tornam cidadãos livres e iguais para conjuntamente formar e transformar a sua vida em comum, incluindo a própria democracia”.⁶³ Embora não contestemos a valia das reflexões de Bohman, desde logo porque o autor convoca conceitos clássicos e tenta discuti-los e/ou reconceptualizá-los à luz das novas exigências do Século XXI (como, de resto, já afirmámos relativamente ao conceito de *povo*)⁶⁴, não seríamos tão radicais quanto Bohman quando defende que a democracia não o é “de uma comunidade singular, mas a de muitas diferentes comunidades”.⁶⁵ Com efeito, este entendimento leva Bohman a admitir (apenas?) o conceito de “democracia além fronteiras” (*democracy across borders*, no original).⁶⁶ Tal discordância não invalida, no entanto, que consideremos necessária uma “reinvenção” da democracia em “termos globais” na esteira de Beck,⁶⁷ reinvenção que não deve esquecer o seu (da democracia) papel na *emancipação social* e, quiçá, considerar que o *outro de hoje* talvez seja *um de nós amanhã*. Nesse sentido, acreditamos, com Daniel Munro, que a “saúde e estabilidade de uma democracia multicultural dependem de um forte sentido de *pertença democrática*, e não de uma mera aceitação de procedimentos democráticos”.⁶⁸ Ora, essa *pertença democrática* parece apontar para a consideração das *pessoas estrangeiras* como *sujeitos* no âmbito do próprio princípio democrático.

4 RECONHECIMENTO DE DIREITO DE SUFRÁGIO ACTIVO A ESTRANGEIROS LEGALMENTE RESIDENTES?

4.1 PRELIMINARES

Os conceitos operatórios destacados poderão, à primeira vista, não gozar todos da mesma importância quando se convoca a questão do reco-

63 A tradução é nossa da definição original do autor que, seguidamente, se transcreve: “set of institutions and procedures by which individuals are empowered as free and equal citizens to form and change the terms of their common life together, including democracy itself”. James Bohman. *Democracy across Borders: from Dêmos to Démoi*, *op. cit.*, p. 45.

64 *Vide supra* ponto 3.2.

65 Sobre estes conceitos *vide* James Bohman. *Democracy across Borders: from Dêmos to Démoi*, *op. cit.*, p. 12.

66 *Idem, ibidem*.

67 Recorde-se que Ulrich Beck defende que, tal como na Grécia Antiga foi necessária a invenção de formas de democracia local e nos séculos XVIII e XIX a invenção da democracia nacional, hodiernamente é essencial a invenção da democracia global. Assim, Ulrich Beck. *The Reinvention of Politics...*, *op. cit.*, p. 8.

68 Daniel Munro. *Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization*, *cit.*, p. 76.

nhecimento do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes. Assim, é defensável, pelo menos numa fugaz apreciação, admitir que a *cidadania* é o *conceito operativo principal*, podendo *povo* e *democracia* emergir como *conceitos operatórios instrumentais*. No entanto, essa questão é de pouca valia para o problema em apreço, já que, como refere Richard Bellamy, “novas formas de cidadania” (diríamos, as novas construções teóricas sobre a cidadania) surgem como “alternativas” à visão clássica da cidadania enquanto participação política.⁶⁹ Mais. Questionamo-nos se essas “novas formas de cidadania” serão verdadeiramente “alternativas”, ou serão, antes, fugas ou meios de escape (nomeadamente, a tão propalada *cidadania mundial*) ao que deve considerar-se constituir o núcleo essencial deste conceito.

Independentemente da resposta que seja dada à pergunta anterior, a verdade é que, no seu originário (ou original) sentido, cidadania significa participação na vida da *polis*. É justamente nesta acepção que julgamos ser adequado enquadrar o problema em análise – no sentido de “cidadania democrática”⁷⁰ e de “legitimidade democrática”,⁷¹ que também se poderá designar (a fim de que não dê origem a interpretações erróneas) por *reconhecimento de estatuto de membro de uma comunidade*. Só entendida desta forma a *cidadania* confere sentido à prossecução do bem público, enfatizando as responsabilidades⁷² e permitindo, ao mesmo passo, construir uma *comunidade*. Este é o enquadramento com o qual devem ler-se as linhas que se seguem, isto é, no propósito de uma possível articulação entre os conceitos de *cidadania*, *democracia* e *direitos das pessoas*, ou, se se quiser tomar de empréstimo o linguajar internacional, *direitos humanos*.

4.2. NACIONALISMO VS. COSMOPOLITISMO: UMA NOVA DICOTOMIA À MODA DE SCHMITT?

David C. Earnest aborda a “incorporação política” de estrangeiros legalmente residentes tomando como referentes os nacionalismo e transnacionalismo.⁷³ Tomemo-los como *mote* para indagar se a questão se deve

69 Richard Bellamy. *Citizenship. A very short introduction*, *op. cit.*, p. 2.

70 A expressão é de Richard Bellamy, *idem*, p. 3.

71 Terminologia de Daniel Munro. *Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization*, *cit.*, p. 73.

72 Em sentido análogo, *vide* Richard Bellamy. *Citizenship. A very short introduction*, *op. cit.*, p. 3.

73 David C. Earnest. *Old Nations, new voters...*, *op. cit.*, p. 47 ss..

conceber, à *moda schmittiana*, numa lógica dicotómica entre *nacionalismo* vs. *transnacionalismo*, ou se, pelo contrário, o problema da incorporação política de estrangeiros legalmente residentes pode, e reclama, outro tipo de enquadramento.

O *nacionalismo* foi um dos conceitos que, incontestavelmente, dominou a construção da *cidadania* no moderno esquema do *contrato social*.⁷⁴ Contudo, o nacionalismo é, também, como afirma Ulrich Beck, e não obstante possa assumir “múltiplos significados” e “manifestações”, um dos “inimigos” do cosmopolitismo hodierno.⁷⁵ Com efeito, o *nacionalismo* tem como elemento comum, e ainda nas palavras de Beck, o “*essencialismo metafísico da ‘nação’*”, que conduz a uma «forma de relativismo pós-moderno”.⁷⁶ Sendo tal observação de Beck certa, também não deixa de ser verdade que a completa erosão do *nacional* pode fazer emergir outras formas/fontes de lealdade (como as étnicas ou religiosas), seguramente, outrossim, problemáticas e, sem dúvida, também elas “inimigas” da República, *rectius* de uma *res publica*. De acordo com estes pressupostos, não pode deixar de se concordar com Richard Falk, quando o autor recusa uma polarização do tipo patriotismo vs. cosmopolitismo, optando, antes, por uma “reestruturação”, que suporá um “diálogo político ininterrupto e um *ethos* de inclusividade”.⁷⁷ Assim, se, como assinala David C. Earnest, a *inclusividade* é um “prenúncio de modificação na forma e função do estado-nação”,⁷⁸ seguramente que esse *ethos* [de inclusividade] pressuporá a rejeição de uma construção dicotómica *amigo/inimigo* schmittiana (também no que respeita ao reconhecimento do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes).

Estamos cientes de que esta não é uma solução indiscutível. Com efeito, numa lógica que radicaria ainda numa matriz schmittiana, poder-se-ia argumentar que a solução passaria pela dissolução nas actuais sociedades das “pluralidade, cisões, clivagens, conflitos e lutas” que são “fonte [...] de ins

74 Neste sentido, vide Ronnie D. Lipschutz. Members Only? Citizenship and Civic Value in a Time of Globalization. In: Daniel N. Nelson and Laura Neack (Ed.). *Global Society in Transition. An International Politics Reader*, Kluwer Law International, New York/The Hague/ London, p. 143, 2002.

75 Ulrich Beck. *La Società Cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*. il Mulino, Bologna, p. 220 ss., 2003.

76 *Idem*, p. 221-222.

77 Richard Falk. Una Revisión del Cosmopolitismo. In: *Los Límites del Patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Paidós, Barcelona, p. 72. 1999 (saliente-se, no entanto, que já não acompanhamos na íntegra o autor no que diz respeito ao conceito de “democracia cosmopolita” – vide p. 73).

78 David C. Earnest. Old Nations, new voters..., *op. cit.*, p. 4.

tabilidade social e política”.¹ Todavia, não cremos que a heterogeneidade cultural, ou mesmo étnica, possa/deva ser assumida como *inimiga* da República,² ainda que percebamos que outro desenlace passará por opções político- constitucionais não tradicionais.

4.3 CIDADANIA E DIREITO DE SUFRÁGIO ACTIVO DE ESTRANGEIROS – DUAS FACES DE UMA MESMA MOEDA?

Uma possível resposta à questão do reconhecimento de direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes é exigir que essas *pessoas se convertam em cidadãos nacionais* (isto é, cidadãos na acepção moderna do conceito), ou seja, reclamar a sua naturalização. De acordo com esta solução, uma agilização dos requisitos de naturalização favorecerá(ia) uma mais célere titularidade de direitos políticos e, designadamente, o direito de sufrágio.³ Não parece que este seja um caminho adequado, tomando como pressupostos a *era global* e a *lógica universalista* de matriz kantiana. Mais. Com uma solução desta natureza, poder-se-á(ia) vir a exigir a abdicação, por parte de certas *pessoas*, de um estatuto, a fim de que se convertam(essem) em cidadãos plenos no Estado de acolhimento.⁴ É, justamente, com uma resposta deste tipo, mas criticando-a, que David C. Earnest enceta a sua obra *Old Nations, new voters: nationalism, transnationalism, and democracy in the era of global migration*. O autor busca auxílio num excerto do Jornal *New York Times*, datado de 19 de Abril de 2004. A ideia que perpassa da notícia citada é que, em nome do “melhor interesse da nação” [isto é, dos Estados Unidos], deve promover-se a naturalização de estrangeiros legalmente residentes, de modo a que estes se convertam em cidadãos, mais se adiantando

1 Sobre estes conceitos como típicos do pensamento schmittiano *vide* Andreas Kalyvas. Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy, *cit.*, p. 1528.

2 Admitimos que a heterogeneidade possa ser inimiga do Estado na acepção moderna do Estado-nação, mas outro tanto não vale para a República.

3 Neste contexto, não devemos deixar de chamar a atenção para o facto de alguns Estados da Europa terem vindo a incrementar as exigências relativamente à naturalização, como, de resto, já apontámos em Alguns dilemas da Emancipação da Cidadania na Era Cosmopolita, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias, *Stvdia Iuridica* 101, Coimbra Editora, v. IV, p. 1120-1121, 2010, nomeadamente no caso do Estado “bastião do multiculturalismo”, isto é, a Holanda. Uma reflexão sobre requisitos mais exigentes no plano do conhecimento cívico em Estados europeus para efeitos de naturalização pode ver-se, recentemente, em Rainer Bauböck e Christian Joppke (Ed.), *How Liberal are Citizenship Tests?*. EUI Working Papers. RSCAS 2010/41, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Badia Fiesolana, 2010.

4 Sobre esta questão, afirma Cristina M. Rodríguez que a “naturalização oferece uma alternativa para a dissociação entre o sufrágio e a cidadania”. Cristina M. Rodríguez. Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity, *cit.*, p. 40.

que é “contraproducente” estender os “benefícios de cidadania” àqueles que ainda possuem uma “primeira lealdade relativamente a outro país”.⁵ Como já afirmámos, uma solução desta natureza estabelece que o reconhecimento de um dado *estatuto* apenas se fará sob condição, o que, se, por um lado, entrava a lógica da *inclusividade* numa *era global* de tendência universal,⁶ por outro, não acentua devidamente o vínculo da *residência*. E contra estas últimas razões não se argumente que se trata de uma questão de lealdade, pois, como esclarece Amartya Sen, “[a] exigência de uma lealdade fundamental não é necessariamente idêntica à exigência de uma lealdade exclusiva”.⁷

Assim, somos favoráveis a uma perspectiva não de necessária promoção de naturalização de estrangeiros, mas de reconhecimento de um *direito de inclusividade às pessoas que sejam membros de uma dada comunidade*. Aliás, no limite, o *trilho da naturalização* para a resolução do problema do reconhecimento do direito de voto a estrangeiros legalmente residentes pode enfermar do perigo de conduzir a um *novo povo homogéneo*, seguramente diverso do preconizado por Schmitt, mas, ainda assim, pautado por uma lógica de homogeneização (*maxime*, cultural), embora agora pós-moderna ou global.

Em suma, parece-nos que, diferentemente do que se intitulou (de resto, sob a forma interrogativa), cidadania e reconhecimento do direito de sufrágio a estrangeiros legalmente residentes não devem ser perspectivados como duas faces de uma mesma moeda, isto é, o reconhecimento do direito de sufrágio a estrangeiros não pode pautar-se por uma lógica dicotómica de inspiração schmittiana, traduzida nos binómios ou *cidadão/não cidadão*, ou *amigo/inimigo*. Estamos certos de que o *ideal* seria que *todos* pudessem ser considerados *membros* de uma comunidade para efeitos de legitimação do poder político⁸ numa lógica de matriz kantiana universal. Todavia, num *tempo da história* que é um *tempo actual, mas em vertiginosa mutação*, as dúvidas sobre o melhor percurso adensam-se. Efectivamente, se a tese em que se baseia a construção teórica de Schmitt – que se poderia apelidar de

5 David C. Earnest. Old Nations, new voters..., *op. cit.*, p. 1.

6 A literatura sobre o problema da inclusividade na teoria política e constitucional é extensíssima. Assinalem-se, a título de exemplo, em especial sobre o problema da cidadania, o clássico *Predatory Globalization: A Critique*, de Richard Falk (Blackwell Publishers Inc., p. 153-166, 2000) e, numa perspectiva mais geral da Teoria da Constituição, J. J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina. p. 1347-1349.

7 Amartya Sen. Humanidad y Ciudadanía. In: *Los Límites del Patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*. Barcelona: Paidós, 1999. p. 136.

8 Quando aludimos a “todos” e a “membros” estamos, obviamente, a pensar no círculo de estrangeiros legalmente residentes e não num qualquer estrangeiro, nomeadamente num trabalhador imigrante sazonal, situação que cada vez mais se torna comum nos dias de hoje.

nacionalista – se afigura como um caminho a refutar, a tese de Kant – que, hodiernamente, se apelidaria de *transnacionalista*⁹ –, ainda que ideal, pode não vir a oferecer uma resposta factível. Quiçá uma ponderação entre as premissas em que teoricamente assentam as duas teses seja, pelo menos por agora, o melhor trilho.

5 CONCLUSÃO

Numa lógica de “reinvenção da política” na segunda modernidade,¹⁰ cremos que deve alcançar-se uma correspondência entre *sociedade* e *política*. Por isso, consideremos *factos*: é um *facto* que as hodiernas sociedades são *plurais*; é, também, um *facto* que, perante essa pluralidade, há que proceder a uma *integração* (qualquer que ela seja) dos imigrantes; é, outrossim, um *facto* que se assiste a uma tendência, mais ou menos generalizada, para uma equação coincidente entre *cidadania* e *território*.

Reconheçamos, agora, qual o *calcanhar de Aquiles* de toda esta problemática: sendo já relativamente generalizado o reconhecimento de direito de sufrágio activo (e, por vezes, passivo) a estrangeiros legalmente residentes a nível local, a *sensibilidade* reside, sobretudo, nos actos eleitorais a nível nacional.

Uma pista para a resolução do problema do reconhecimento de direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes parece-nos assentar no *tipo de integração* que para essas *pessoas* se propugna. A integração que nos parece ajustada não é a da assimilação dos estrangeiros pela *nossa* (ou *da deles*) *concepção de bem*, mas uma *integração de pessoas nas instituições políticas que constituem a República em que esses sujeitos residem*. Com efeito, acompanhando o pensamento de Daniel Munro, as instituições e os procedimentos democráticos não se auto-sustentam. Dependem de um suporte.¹¹ Entendemos, pois, que esse suporte poderá assentar na *participação de todos os que habitam a República*, porque o estatuto de *membro* não se afere hoje pela *pátria histórica*, mas pela *lealdade às instituições que constituem essa República*. Quiçá seja exactamente por isso que Linda Bos-

9 As expressões são inspiradas em David C. Earnest. *Old Nations, new voters...*, *op. cit.*, p. 4.

10 Tomamos de empréstimo a proposta de Ulrich Beck em *The Reinvention of Politics...*, *op. cit.*.

11 Neste sentido, *vide* Daniel Munro. *Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization*, *cit.*, p. 71.

niak reflecta sobre a «relação ambígua», no plano do direito constitucional, entre os conceitos de *ciudadania* e de *personalidade* (*personhood*, no original), parecendo preferir o segundo (atenta a ideia de «universal» que este comporta), em detrimento da concepção de um «status nacional» enraizada no conceito de cidadania.¹²

Jürgen Habermas e Ulrich Beck fornecem, outrossim, pistas para equacionar a questão de que tratamos. Com efeito, se Habermas, nomeadamente na “Conversa sobre questões de teoria política”, explicita que todos os *individuos* devem ter acesso ao “espaço público político”,¹³ também Beck reflecte sobre a dicotomia *dentro/fora*,¹⁴ nomeadamente acerca da distinção entre “nós” e “estrangeiros”.¹⁵ De acordo com esta linha de pensamento, parece ser de concordar com Daniel Munro quando reconhece a *residência* como um factor relevante, não só para a “participação democrática”, mas, também, para a “solidariedade”, o que, reflexamente, conduz à ideia de que atribuir direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes é “compatível com, e *reclamado* pela, democracia”.¹⁶ Também Cristina M. Rodríguez, embora, por um lado, salientando a relevância de cada “cultura constitucional” para tal solução¹⁷ e, por outro, assinalando a sua não obrigatoriedade, admite que, para além de outros mecanismos de integração, a “legitimidade democrática” não preclui o reconhecimento do direito de voto a estrangeiros.¹⁸ Claro que, relativamente a esta nota de Cristina M. Rodríguez, poderemos sempre questionar se todas as “culturas constitucionais” são igualmente legítimas, na medida em que, como bem salienta Elaine Scarry, “se as soluções constitucionais relativamente aos estrangeiros não são efectivas, então a prática diária e espontânea da generosidade terá um efeito reduzido, e todas as nossas conversas sobre a alteridade serão ociosas”.¹⁹

Assentando em pressupostos idênticos, quiçá indo *inclusive* mais longe, Daniel Munro afirma que “participando na vida público-política, *não-cidadãos*

12 Linda Bosniak. Persons and citizens in constitutional thought. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n.1, p. 9-29, 2010. Sobre as expressões *vide* p. 9, sobre a preferência pelo conceito de *personalidade* *vide* p. 10.

13 Jürgen Habermas. Más allá del Estado nacional, *op. cit.*, p. 160.

14 Ulrich Beck. The Reinvention of Politics..., *op. cit.*, Cap. 2, p. 62.

15 *Idem*, p. 66.

16 Daniel Munro. Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization, *cit.*, p. 69 (itálico aditado).

17 Cristina M. Rodríguez. Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity, *cit.*, p. 36.

18 *Idem*, p. 35.

19 Elaine Scarry. La Dificultad de Imaginar a otras Gentes, *cit.*, p. 121.

podem desenvolver capacidades deliberativas e compromissos democráticos necessários para estabilizar as democracias multiculturais”.²⁰ Com efeito, embora não descurando a necessidade de uma maior investigação do ponto de vista empírico, o autor reconhece que os sistemas que permitem o direito de voto de “não-cidadãos” parecem proporcionar “mecanismos integrativos e educacionais que podem facilitar a aquisição de capacidades deliberativas e de compromissos democráticos necessários para a estabilidade e legitimidade de uma democracia multicultural”.²¹ Em sentido aproximado, Joseph Carens afirma, a propósito da discussão acerca dos testes de naturalização que alguns Estados europeus vêm implementando, que “como questão do fundamental princípio democrático, as pessoas que se estabeleceram num país por alguns anos são membros da sociedade e deveriam poder participar no processo político que governa a sua sociedade”.²²

Assimilando todos estes contributos, é legítimo que nos perguntemos por que razão não integram essas *pessoas* o conceito de *povo (eleitor)* enquanto fundamento da legitimação da política, se elas são “membros da sociedade”. Quer a *legitimidade democrática*, quer a *integração de imigrantes* levam-nos a crer na existência de boas razões para um alargamento do direito de sufrágio relativamente aos “cidadãos à espera”, para usar a expressão de Irene Bloemraad,²³ superando a “igualdade da irrelevância”, nas palavras de Elaine Scarry.²⁴ Assim, *direitos humanos, pessoalidade, inclusividade e democracia* parecem constituir os *pontos de partida* para um argumentário sobre a possibilidade de alargamento do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes, com o propósito de lhes conferir o estatuto de *membros plenos da comunidade em que residem*.

Resta-nos acrescentar uma última palavra sobre o *calcanhar de Aquiles* de toda a problemática, a que acima nos referimos. Com a tendencial generalizada exclusão do direito de sufrágio activo a estrangeiros legalmente residentes em actos eleitorais nacionais (considerando a propensão para o

20 Daniel Munro. Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization, *cit.*, p. 65.

21 *Idem*, p. 65-66.

22 Joseph Carens. The most liberal citizenship test is none at all. In: Rainer Bauböck e Christian Joppke (Ed.). *How Liberal are Citizenship Tests?*, EUI Working Papers. RSCAS 2010/41, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Badia Fiesolana, p. 19, 2010.

23 *Apud* Cristina M. Rodríguez. Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity, *cit.*, nota 55 na p. 44.

24 Elaine Scarry. La Dificultad de Imaginar a otras Gentes, *cit.*, p. 129.

seu reconhecimento paulatino no que respeita a actos eleitorais a nível local), não estarão a construir-se, no seio de uma mesma ordem jurídico-constitucional, “dois povos”?,²⁵ em que, paradoxalmente, o povo eleitor local é mais alargado do que o povo eleitor nacional? Acresce que, do ponto de vista dos princípios, não compreendemos por que é que, em face da(s) mutação(ões?) dos conceitos de *cidadania*, *povo* e *democracia*, há-de persistir a regra, *ainda (?) que apenas a nível nacional*, da titularidade de um direito fundamental por um membro de uma comunidade com base na *lei da cidadania clássica*, quando o seu sentido – o da cidadania clássica – já se alterou...

REFERÊNCIAS

BAUBÖCK, Rainer; JOPPKE, Christian (Ed.). *How liberal are citizenship tests?*. EUI Working Papers. RSCAS 2010/41, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Badia Fiesolana, 2010.

BECK, Ulrich. *The reinvention of politics. Rethinking modernity in the global social order*. Polity Press, 1997 (trad. Die Erfindung des Politischen, Suhrkamp Verlag, 1993).

_____. *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*. Bologna, il Mulino, 2003.

BELLAMY, Richard. *Citizenship. A very short introduction*. Oxford University Press, 2008.

BLOEMRAAD, Irene. “We the People” in an Age of Migration: Multiculturalism and Immigrants’ Political Integration in a Comparative Perspective. In: Rogers M. Smith (Ed.). *Citizenship, Borders, and Human Needs (Democracy, Citizenship, and Constitutionalism)*. University of Pennsylvania Press, 2011.

BOHMAN, James. *Democracy across borders: from Dêmos to Démoi*. Cambridge / Mass./ London: The MIT Press, 2007.

BOSNIAK, Linda. Persons and citizens in constitutional thought. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n.1, 2010.

²⁵ A ideia da existência de “dois povos” – um local e outro nacional – é inspirada numa observação de Cristina M. Rodríguez. Assim, *vide*, da autora, Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity, *cit.*, p. 41.

BURCHARD, Christoph. Interlinking the Domestic with the International: Carl Schmitt on Democracy and International Relations. *Leiden Journal of International Law*, v. 19, n.1, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

_____. Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CARENS, Joseph. The most liberal citizenship test is none at all. In: Rainer Bauböck e Christian Joppke (Ed.). *How liberal are citizenship tests?*. EUI Working Papers. RSCAS 2010/41, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Badia Fiesolana, 2010.

CARRACEDO, José Rubió. Rousseau y Kant: una Relación Proteica. *Revista de Estudios Políticos*, n. 133, 2006.

CHOUDHRY, Sujit; SAUNDERS, Cheryl. Symposium on citizenship: Foreword. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n. 1, 2010.

Constituição da República Portuguesa. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

CORTINA, Adela. *Los ciudadanos como protagonistas*. Barcelona: Galáxia Gutenberg, Círculo de Lectores, 1999.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *O essencial sobre filosofia política romântica*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2007.

Directiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994, que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0080&from=PT>.

EARNEST, David C. *Old Nations, new voters: nationalism, transnationalism, and democracy in the era of global migration*. Albany: State University of New York Press, 2008.

ESTUDOS EM HOMENAGEM ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho. *Stvdia Ivridica, Ad Honorem*, 104 – 6. Coimbra: Coimbra Editora, v. 3, 2012.

FALK, Richard. Una Revisión del Cosmopolitismo. In: *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*. Barcelona: Paidós, 1999.

_____. *Predatory Globalization: a critique*. Blackwell Publishers Inc., 2000.

FERRY, Jean-Marc. La Référence Républicaine au Defi de l'Europe. *Pouvoirs*, n. 100, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado nacional*. 2. ed. Editorial Trotta, 1998 (trad. Die Normalität einer Berliner Republik. Kleine Politische Schriften VIII, 1995).

KALYVAS, Andreas. Carl Schmitt and the Three Moments of Democracy. *Cardozo Law Review*, v. 21, 2000.

KANT, Immanuel. *Paz Perpétua*: um projecto filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, Coleção Textos Clássicos de Filosofia, 2008 (Terceiro Artigo definitivo para a Paz Perpétua) (trad. Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795).

LIPSCHUTZ, Ronnie D. Members Only? Citizenship and Civic Value in a Time of Globalization. In: Daniel N. Nelson and Laura Neack (Ed.). *Global society in transition. An international politics reader*. New York / The Hague / London: Kluwer Law International, 2002.

MARCOU, Gérard. Le Principe d'Indivisibilité de la République. *Pouvoirs, La République*, n. 100, 2001.

MUNRO, Daniel. Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization. *Journal of International Migration and Integration*, v. 9, n.1, 2008.

NUSSBAUM, Martha C. Patriotismo y Cosmopolitismo. In: *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*. Barcelona: Paidós, 1999.

ORFANEL, Germán Gómez. Soldados y ciudadanos, según Carl Schmitt. *Revista de Estudios Políticos*, n. 123, 2004.

RODRÍGUEZ, Cristina M. Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of polity. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n.1, 2010.

SCARRY, Elaine. La Dificultad de Imaginar a otras Gentes. In: *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*. Barcelona: Paidós, 1999.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1996 (trad. Verfassungslehre, 1928).

SEN, Amartya. Humanidad y Ciudadanía. In: *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*. Barcelona: Paidós, 1999.

SMITH, Rogers M. Introduction. In: Rogers M. Smith (Ed.). *Citizenship, Borders, and Human Needs (Democracy, Citizenship, and Constitutionalism)*. University of Pennsylvania Press, 2011.

SPIRO, Peter J. Dual Citizenship as human right. *International Journal of Constitutional Law*, v. 8, n. 1, 2010.

Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007. Disponível em https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf.

VEIGA, Paula. Cidadania: cambiante de um conceito e suas incidências político-constitucionais. In: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra, v. 82, 2006.

_____. Alguns dilemas da Emancipação da Cidadania na Era Cosmopolita. In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias. *Stvdia Ivridica, Ad Honorem*, 101. Coimbra: Coimbra Editora, v. 4, 2010.

VERDÚ Pablo Lucas; SCHMITT, Carl. *Revista de Estudios Políticos*, n. 64, 1989.