

A AQUISIÇÃO DE CIDADANIA NACIONAL POR IMIGRANTES EM PORTUGAL E EM ESPANHA

O PAPEL DO MULTICULTURALISMO¹

João Miguel Duarte de Carvalho

INTRODUÇÃO

Ao contrário das expectativas das teorias pós-nacionais, a cidadania tornou-se uma questão cada vez mais contenciosa nos sistemas políticos dos Estados da Europa Ocidental, no século XXI (Goodman & Howard, 2013). Esta tendência foi evidenciada pela controversa proposta do presidente francês François Hollande de retirar a dupla nacionalidade a terroristas condenados no rescaldo dos ataques de Paris de 2015 (Carvalho, 2025). Portanto, a emergência do regime de direitos humanos não foi capaz de impedir a politização deste tópico ou restringir a prerrogativa dos governos nacionais de definir unilateralmente os critérios que regulam o acesso dos imigrantes ao estatuto de membro de pleno direito nas suas comunidades políticas (Shachar et al., 2018). De forma similar, o processo de integração na União Europeia e a criação da cidadania europeia não tiveram qualquer influência sobre a regulamentação do estatuto político de membro pelos Estados-Membros (Koopmans et al., 2012). Consequentemente, as políticas de cidadania continuam a ser consideradas indicadores importantes da aceitação ou rejeição dos cidadãos estrangeiros por uma sociedade de acolhimento (Janoski, 2010).

Duas vagas distintas foram identificadas na literatura comparativa sobre o acesso dos imigrantes às cidadanias nacionais (Bauböck et al., 2006). Ao longo da década de 1990, observou-se uma convergência transnacional por toda a Europa Ocidental, tendo a naturalização passado

RESUMO

No contexto de uma corrente restritiva na Europa, este artigo examina as políticas públicas de Portugal e de Espanha relativamente à aquisição das suas cidadanias nacionais pelos imigrantes e avalia a sua potencial convergência no sentido de um modelo comum. Com base numa análise comparativa qualitativa, esta investigação procura, também, compreender a evolução das abordagens dos dois países ibéricos através da exploração das teorias dominantes sobre a variação dos regimes de cidadania. A variação das políticas públicas entre os dois países esteve sobretudo associada ao papel das ideias políticas, em particular ao comprometimento dos partidos de centro-esquerda com o multiculturalismo. Esta investigação realça a divergência da abordagem de Portugal em relação à corrente restritiva observada na Europa, enquanto Espanha continua a manter um modelo assimilacionista no século XXI.

Palavras-chave: cidadania, imigração, Portugal, Espanha.

ABSTRACT

THE ACQUISITION OF NATIONAL CITIZENSHIP BY IMMIGRANTS IN PORTUGAL AND SPAIN: THE ROLE OF MULTICULTURALISM



Against the backdrop of an adverse reaction to immigration in Europe, this article examines the public policies of Portugal and Spain regarding the acquisition of their national citizenship by immigrants. It assesses the extent to which these policies are converging towards a common model. Using a qualitative comparative analysis, the study also aims to understand how the two Iberian countries have evolved their approaches by examining the dominant theories on the variation of citizenship regimes. The variation in public policies between the two countries is primarily associated with the influence of political ideas, particularly the commitment of centre-left parties to multiculturalism. The research highlights Portugal's divergent approach in relation to the supposedly restrictive adverse reaction observed in Europe, whereas Spain continues to maintain an assimilationist model in the 21st century.

Keywords: citizenship, immigration, Portugal, Spain.

a ser considerada um instrumento utilizado pelos Estados de acolhimento para promover a integração dos cidadãos estrangeiros (Hansen & Weil, 2001). Esta conceção liberal fomentou a promoção de vias mais inclusivas para os imigrantes de segunda geração, a redução dos critérios de residência para aceder à naturalização e uma crescente tolerância à dupla nacionalidade. A partir da década de 2000, observou-se uma reação adversa restritiva na Europa envolvendo a crescente politização deste tópico e a introdução de novas restrições à aquisição de cidadania nacional pelos imigrantes (Odmalm, 2007; Joppke, 2010). Esta mudança incluiu a introdução de requisitos cívicos, envolvendo testes para avaliar a proficiência linguística dos candidatos e o seu conhecimento da cultura nacional, bem como limitações à dupla nacionalidade. No entanto, a veracidade de referências a uma transição mais generalizada para um modelo mais restritivo tem sido contestada na literatura (Goodman & Howard, 2013).

Neste contexto, este artigo compara as políticas públicas de Portugal e de Espanha relativamente à aquisição das suas nacionalidades pelos imigrantes a fim de avaliar a

sua potencial convergência para um modelo similar, ibérico. As teorias da convergência liberal seguem duas perspetivas distintas: em primeiro lugar, este processo político foi associado à difusão de normas supranacionais, à emergência de um regime global de direitos humanos e à adesão a princípios liberais enfatizados por teorias pós-nacionais (Sassen, 1996). Em segundo lugar, outras propostas destacam a influência de fatores políticos endógenos, tais como a dependência de percurso (*path dependence*) ou a intervenção judicial, como as causas subjacentes à convergência no sentido de leis de cidadania mais inclusivas dirigidas a cidadãos estrangeiros (Freeman, 2006). Em suma, ambas as perspetivas sugerem que os direitos de cidadania se tornaram mais inclusivos, uma vez que os requisitos de assimilação cultural foram crescentemente abandonados pelos Estados de acolhimento, enquanto as diferenças nacionais relativamente à aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes diminuíram (Koopmans et al., 2012).

Além do mais, Portugal e Espanha são recorrentemente categorizados sob um único «modelo excecional de imigração», juntamente com a Itália e a Grécia, devido a fatores estruturais semelhantes (Peixoto et al., 2012). Contudo, investigações comparativas sobre os direitos dos imigrantes sugerem que a variação dos direitos dos imigrantes a nível europeu se intensificou entre 1980 e 2008 (Koopmans et al., 2012), enquanto diferenças profundas entre as nações europeias foram salientadas pela investigação transnacional das políticas de naturalização (Howard, 2009). Da mesma forma, esta

pesquisa enfatizará uma divergência saliente entre as duas nações ibéricas. Enquanto Portugal abandonou a abordagem assimilacionista em favor de um modelo multicultural em meados da década de 2000, uma transição semelhante ainda está para ser observada em Espanha em finais da década de 2010. Além disso, a lei da nacionalidade portuguesa de 2018 diverge da reação adversa restritiva mais alargada observada na Europa, ao contrário dos desenvolvimentos na política pública observados em Espanha nos inícios da década de 2010.

Em segundo lugar, esta investigação procura compreender a evolução das abordagens portuguesa e espanhola relativamente à aquisição das suas nacionalidades pelos imigrantes, através da comparação de diferentes hipóteses derivadas da política comparada (Vink, 2018). Após uma análise aprofundada dos estudos de caso selecionados, as relações causais identificadas serão avaliadas através de uma síntese comparativa. Esta análise comparativa qualitativa envolve o emprego de um modelo de investigação dos casos mais semelhantes (método da diferença), devido às características relevantes que os dois países têm em comum (Landman, 2008). Esta estratégia de investigação de pequena dimensão amostral (*small-N*) é considerada mais valiosa para avaliar os argumentos relativos à necessidade e/ou suficiência causal em casos específicos do que para fornecer estimativas quantitativas da magnitude de uma relação causal (George & Bennett, 2005). A análise comparativa indica os limites das teorias disponíveis na compreensão da falta de liberalização de política pública em Espanha e da falta de convergência geral entre as abordagens dos Estados ibéricos relativamente à aquisição de cidadania nacional pelos imigrantes.

Apesar do desdém pelas explicações ideológicas na ciência política (Gofas & Hay, 2010), a divergência entre os dois países ibéricos está associada ao papel das ideias políticas no seio da elite política (Bleich, 2003; Boswell & Hampshire, 2017; Pasetti, 2019). Esta investigação sugere que a liberalização da política pública em Portugal esteve associada, acima de tudo, ao comprometimento total do partido de centro-esquerda com o multiculturalismo, em conjugação com uma incumbência governativa do centro-esquerda e a ausência de partidos anti-imigração. Embora os dois últimos fatores causais tenham sido observados em Espanha durante o período selecionado, a sua presença não resultou na liberalização da política pública. Em suma, esta investigação realça as divergências entre as nações ibéricas devido à manutenção por Espanha de critérios de assimilação cultural no século XXI, procurando compreender a evolução das suas abordagens nacionais através de uma análise comparativa. As duas secções seguintes desenvolvem a base teórica que sustenta esta investigação, as quais serão seguidas da análise empírica e comparada dos dois países.

MODELOS DE INCORPORAÇÃO DE IMIGRANTES

Nos inícios da década de 2000, Castles e Miller (2003) propuseram uma tipologia tripartida para classificar a incorporação de imigrantes nas nações mais industrializadas.

No modelo de exclusão diferencial, o conjunto de membros do Estado é concebido como «uma comunidade de nascimento e descendência», e o acesso à cidadania é caracterizado pelo domínio do *jus sanguinis* (direito de sangue) em vez do *jus soli* (direito de solo), bem como por regras restritivas de naturalização. A integração de imigrantes é restringida a sectores específicos da sociedade (mercado de trabalho) e simultaneamente excluída de outras áreas da esfera pública (como o acesso a direitos civis, políticos e sociais), o que aumenta a percepção de serem cidadãos de «segunda classe». No modelo assimilacionista, o Estado vê favoravelmente a integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento, mas apenas dos candidatos que demonstrem a assimilação dos traços linguísticos, religiosos e culturais da nação. Aí, os imigrantes devem abandonar os seus costumes nativos e incorporar necessariamente as práticas culturais dominantes da sociedade de acolhimento, em conformidade com a preferência do Estado pela homogeneização social.

O acesso à nacionalidade é concedido à primeira geração de imigrantes após prova de assimilação, enquanto o acesso da segunda geração depende de um *jus soli* modificado (em que os descendentes de imigrantes, nascidos no país de acolhimento, recebem a cidadania após alcançarem a maioridade) ou de duplo *jus soli* (em que os dependentes de imigrantes, nascidos no país de acolhimento, recebem automática-

mente a cidadania nacional à nascença).

NO MODELO MULTICULTURAL, OS ESTADOS DE ACOLHIMENTO CONCEDEM DIREITOS IGUAIS AOS IMIGRANTES EM TODAS AS ESFERAS DA SOCIEDADE (À EXCEÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS).

Aqui, assume-se que aqueles nascidos e criados na sociedade de acolhimento se assimilam mais facilmente que os seus pais. No modelo multicultural, os Estados de acolhimento concedem direitos iguais aos imigrantes em todas as esferas da

sociedade (à exceção dos direitos políticos), porque a sua plena integração na sociedade civil é desejável e ativamente promovida pelas autoridades. O processo de naturalização para imigrantes de primeira geração é muito acessível, enquanto o *jus soli* incondicional para imigrantes de segunda geração é visto como a norma no modelo multicultural. A diversidade étnica é tolerada ou promovida, enquanto a dupla nacionalidade é universalmente aceite.

Apesar da ambiguidade que existe em torno da sua definição (Koopmans, 2013), o multiculturalismo será discutido apenas no que diz respeito à aquisição de cidadania nacional pelos imigrantes. Assim, a variante liberal, centrada nas políticas governamentais para garantir o reconhecimento positivo da diversidade e dos direitos culturais e religiosos das minorias ou a avaliação da reação adversa a esta ideologia, é excluída desta análise (Wright & Bloemraad, 2012).

A tipologia proposta tem sido criticada pelo carácter estático e mutuamente exclusivo dos três modelos e pela falta de uma teoria da mudança. Para ultrapassar este problema, será comparado um conjunto de hipóteses derivadas da literatura sobre as

variações dos regimes de cidadania, a fim de compreender a liberalização do acesso dos imigrantes às cidadanias nacionais (Vink, 2018). Com base na dependência de percurso, argumentou-se que as antigas potências coloniais que experienciaram processos de democratização mais cedo adotaram regimes de cidadania mais liberais (Howard, 2009). Outros sugeriram que os efeitos do colonialismo variam de acordo com o grau e a duração do período de colonização (Hansen, 2002; Janoski, 2010). Assim, a primeira hipótese propõe que:

H₁ – a liberalização do acesso dos cidadãos estrangeiros à cidadania portuguesa e espanhola é promovida pelas relações especiais destes países com as suas antigas colónias.

Uma segunda hipótese analisa a direção liberal das reformas de política pública através da exploração da ideologia política dos governos nacionais (Howard, 2009; Koopmans, 2013). Enquanto governos de esquerda estão associados à desetnicização (que reduz a fasquia para a aquisição de cidadania pelos imigrantes), em linha com as suas exigências de universalismo e igualdade, os governos de direita estão ligados à reetnicização, reforçando os laços com as gerações nascidas no estrangeiro (Joppke, 2010). Assim, a segunda hipótese explora a medida na qual:

H₂ – a liberalização do acesso dos cidadãos estrangeiros à cidadania portuguesa e espanhola é promovida pela incumbência dos partidos de centro-esquerda no governo.

A terceira hipótese salienta a ausência de partidos anti-imigração nos sistemas partidários nacionais como o fator mais importante subjacente à liberalização da aquisição de cidadanias nacionais pelos imigrantes (Howard, 2009; Hansen & Clemens, 2018). A mobilização xenofóbica do eleitorado por partidos de extrema-direita promove hostilidade pública em relação à imigração e sobrepõe-se às exigências de plena integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento. Assim, esta hipótese contende que:

H₃ – a liberalização do acesso dos cidadãos estrangeiros à cidadania portuguesa e espanhola é promovida pela ausência de partidos anti-imigração nos sistemas partidários nacionais.

Uma quarta hipótese proposta por esta investigação enfatiza o comprometimento total do centro-esquerda com o multiculturalismo a nível público. O multiculturalismo é definido como a expressão da «preocupação moderna com identidade e reconhecimento» (Taylor, 1994, p. 26). Esta investigação foca-se na esfera pública, uma vez que o reconhecimento está relacionado com uma política de universalismo que enfatiza a igual dignidade de todos os indivíduos, que envolve a equalização de direitos e prerrogativas (Joppke, 2010). O objetivo primário consiste em evitar a estratificação social e a existência de cidadãos de primeira e segunda classe, o que só pode ser conseguido se os cidadãos estrangeiros tiverem o direito de se tornarem cidadãos. O multiculturalismo pode, portanto, ser associado ao enquadramento sob princípios universais das reivindicações políticas sobre imigração feitas por atores políticos,

com ênfase dadas a igualdade, a equidade e a solidariedade (Brug et al., 2015)². Consequentemente, a última hipótese sugere que:

H4 – a liberalização do acesso dos cidadãos estrangeiros à cidadania portuguesa e espanhola é promovida pelo comprometimento dos partidos de centro-esquerda com o multiculturalismo.

A observação desta hipótese será avaliada através de uma estratégia de método misto envolvendo a análise das reivindicações políticas sobre imigração nos dois países levada a cabo por fontes secundárias (Ros & Morales, 2015; Duarte, 2018)³, a examinação dos manifestos políticos dos partidos de centro-esquerda e uma análise básica de conteúdo dos debates parlamentares sobre as leis da nacionalidade para estimar a saliência das percepções de iniquidade entre a elite política. Estas análises serão utilizadas como um indicador do compromisso dos partidos de centro-esquerda com o multiculturalismo. Como a síntese comparativa mostrará, a observação das três primeiras hipóteses em Espanha não resultou na liberalização da política pública, enquanto a comparação com Portugal reforça a relevância geral da última hipótese. A secção seguinte apresenta a justificação para a seleção do modelo comparativo de investigação utilizado.

SELEÇÃO DE CASOS

A presente seleção de casos de Portugal e Espanha segue um modelo de investigação de casos mais semelhantes (método da diferença) devido às extensas semelhanças entre ambos os países e à sua classificação recorrente como um contexto excecional dentro do contexto europeu mais alargado (Peixoto et al., 2012). Esta estratégia de investigação reforça a neutralização de fatores comuns que podem ter uma forte influência nos regimes de cidadania nacional (Landman, 2008). Em primeiro lugar, estes países ibéricos partilham uma longa história de colonialismo nos continentes sul-americano e africano, tendo desenvolvido uma colonização permanente nesses territórios⁴. Consequentemente, ambos os países mantêm importantes relações históricas com países terceiros (Janoski, 2010). Em segundo lugar, os legados coloniais de Portugal e de Espanha, a par da persistência de intensas taxas de emigração, levaram à presença de grandes comunidades nacionais estabelecidas no estrangeiro. Este padrão estrutural incentiva ambos os países a reformar os seus regimes de cidadania, a fim de reforçar a relação com gerações nascidas no estrangeiro (Joppke, 2010). Em terceiro lugar, os fluxos de imigração em larga escala só foram observados na Península Ibérica após a década de 1980, enquanto este fenómeno social se desenvolveu no resto da Europa, maioritariamente através de meios irregulares, suportado pela intensa procura de mão-de-obra não qualificada (Peixoto et al., 2012).

Embora a localização temporal desses fluxos imigratórios tenha sido bastante semelhante nos dois países, a intensidade deste fenómeno social tem sido distinta. Como tal, em 2018, a proporção de cidadãos estrangeiros representava 9% da população

residente em Espanha, mas apenas 4% em Portugal (Ec.europa.eu, 2019). Em quarto lugar, em estudos de cidadania passados, a cronologia da democratização e a subsequente institucionalização do liberalismo foram consideradas cruciais para compreender a tolerância para com cidadãos estrangeiros (Howard, 2009). Ambos os países partilham um legado autoritário, tornando-se os precursores da terceira vaga global de democratização em meados da década de 1970, pese embora por percursos distintos (Gunther, 2018). A última semelhança importante consiste na ausência de partidos anti-imigração nos sistemas partidários nacionais ibéricos até às eleições regionais espanholas de 2018 (Ros & Morales, 2015; Turnbull-Dugarte, 2019). Portanto, a mobilização da opinião pública por partidos anti-imigração esteve ausente da corrente dominante da política da Península Ibérica até ao final da década de 2010. Após esta justificação da seleção dos casos, a próxima secção explora o estudo de caso português.

A MOBILIZAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA
POR PARTIDOS ANTI-IMIGRAÇÃO ESTEVE AUSENTE
DA CORRENTE DOMINANTE DA POLÍTICA
DA PENÍNSULA IBÉRICA ATÉ AO FINAL
DA DÉCADA DE 2010.

PORTUGAL

A Revolução de 1974 foi seguida pela descolonização dos novos países africanos independentes e pela promulgação de uma nova lei de nacionalidade portuguesa para privar antigos sujeitos coloniais da cidadania nacional. Através deste processo de redimensionamento, o Decreto-Lei 308/75 suprimiu o princípio do *jus soli* que prevalecera no passado, uma vez que a cidadania nacional passou a ser limitada aos nascidos em Portugal e aos nascidos no estrangeiro, mas que possuísem residência de longa data em Portugal (Baganha & Sousa, 2005). A Lei 37/81 completou este processo de redimensionamento e privilegiou o *jus sanguinis* como o critério primário a regular a aquisição da nacionalidade à nascença. A naturalização de cidadãos estrangeiros dependia de seis anos de residência legal prévia, enquanto a aquisição da cidadania nacional por imigrantes de segunda geração nascidos no território nacional se tornava dependente da prévia residência legal dos pais por um período semelhante (Carvalhais, 2010). Esta legislação reconhecia total tolerância em relação à dupla nacionalidade (Baganha & Sousa, 2005).

A aquisição de nacionalidade portuguesa foi reformada no início da década de 1990 por um governo de centro-direita liderado pelo Partido Social Democrata (PSD), após o início da primeira vaga de imigração. O acesso à cidadania portuguesa por imigrantes de primeira e segunda gerações tornou-se dependente da posse de uma autorização de residência de longa duração por parte dos candidatos ou dos pais, numa altura em que a maioria dos imigrantes entrava em Portugal por via irregular (Lei 25/94). Além disso, a Lei 25/94 introduziu um tratamento preferencial que favorecia estrangeiros oriundos de países lusófonos, cujas primeira e segunda gerações tinham direito

à aquisição de nacionalidade portuguesa após um período de seis anos de residência. Em contrapartida, os critérios de residência impostos aos imigrantes de outras nacionalidades e aos seus descendentes aumentaram para dez anos. A dupla nacionalidade continuou a ser plenamente reconhecida na legislação (quadro 1).

Quadro 1 > Requisitos de residência principal para a aquisição da cidadania portuguesa por imigrantes a partir da década de 1990

	Primeira geração	Segunda geração	Terceira geração
Lei n.º 25/94	a) residência legal por um período de 6 anos com autorização de residência de longa duração, se os candidatos forem originários de países lusófonos, ou b) residência legal por um período de 10 anos com autorização de residência de longa duração, se os candidatos forem originários de países não lusófonos.	Direito à naturalização para menores nascidos no território nacional dependente de: a) residência legal dos pais por um período de 6 anos, se forem originários de países lusófonos b) residência legal dos pais por um período de 10 anos, se forem originários de países não lusófonos.	
Lei n.º 2/2006	Residência legal por um período de 6 anos.	Direito à naturalização para menores nascidos no território nacional dependente de: a) residência legal de um dos pais por um período de cinco anos antes do pedido, b) conclusão do primeiro ciclo de ensino no país pelo candidato. Aquisição voluntária dependente de residência regular por um período de 10 anos, mas sujeita à apreciação do Estado.	Aquisição automática dependente da comprovação de que um dos pais nasceu no território nacional e residia no território nacional no momento do nascimento da criança.

[Cont. →]

	Primeira geração	Segunda geração	Terceira geração
Lei n.º 2/2018	Residência legal por um período de 5 anos.	a) Nacionalidade portuguesa automaticamente reconhecida para imigrantes de segunda geração nascidos no país quando um dos pais tiver residência legal por um período de 2 anos, b) Direito à naturalização para menores nascidos no território nacional dependente de: residência de um dos pais (independentemente do estatuto regular) por um período de cinco anos antes do pedido, conclusão do primeiro ou segundo ciclo de ensino no país pelo candidato.	

Fonte: Elaboração do autor.

Estas medidas derivaram da preocupação primordial do governo de centro-direita em limitar o acesso de cidadãos estrangeiros à nacionalidade portuguesa e seguiam o paradigma da «Europa Fortaleza» que era hegemónica a nível europeu (Carvalho, 2009; Piçarra & Gil, 2012). Por último, a Lei 25/94 foi aprovada por larga maioria parlamentar, incluindo o partido de centro-direita no governo, o principal partido da oposição [Partido Socialista (PS)], de centro-esquerda, e o partido de direita (Centro Democrático e Social). Em suma, Portugal abandonou a abordagem universal estabelecida na década de 1980 e adotou um modelo assimilacionista que favorecia a integração de imigrantes que partilhassem as idiossincrasias linguísticas, culturais e religiosas nacionais. O acesso à cidadania nacional ressurgiu na agenda política nacional devido a uma combinação de fatores exógenos e endógenos distintos. Em primeiro lugar, o primeiro-ministro de centro-esquerda António Guterres esteve ativamente envolvido na elaboração da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade. Este acordo estabelece padrões internacionais para o acesso de imigrantes à cidadania nacional e implicou, por exemplo, a supressão do tratamento preferencial incluído na legislação (Vink, 2018). A nível nacional, a população imigrante legalmente estabelecida em Portugal duplicou no início dos anos 2000, e esta tendência foi seguida pela diversificação das origens dos imigrantes. Consequentemente, o sistema preferencial de acesso dos imigrantes à cidadania nacional divergiu da crescente complexificação deste fenómeno social. Por

último, a aquisição da cidadania portuguesa por parte dos imigrantes foi dificultada pela instabilidade do estatuto legal da maioria dos imigrantes estabelecidos em Portugal. Em 2006, estimativas sugeriam que metade dos 437 mil cidadãos estrangeiros estabelecidos com estatuto regular havia beneficiado de programas de regularização (Peixoto et al., 2009).

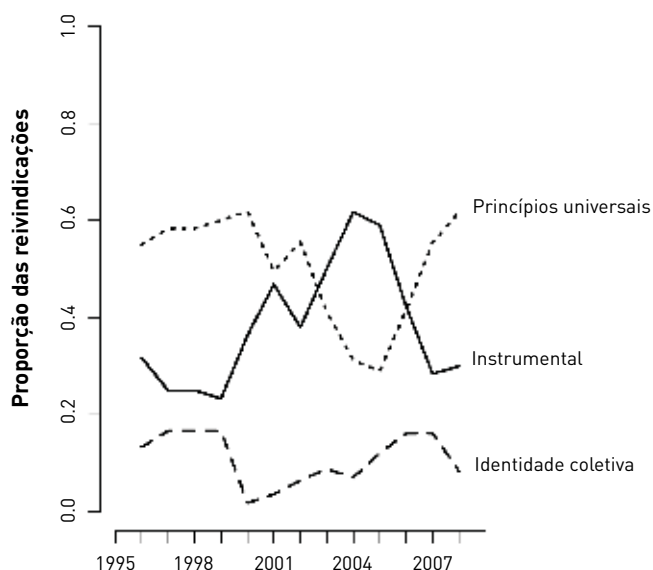
Estas tendências constituíram importantes obstáculos à aquisição da cidadania portuguesa por imigrantes de segunda geração devido à sua dependência do estatuto legal dos pais, apesar de terem nascido em território nacional e não terem uma relação efetiva com os países de origem dos pais. Este último argumento foi repetido no debate parlamentar sobre a nova lei da nacionalidade em 2006 (Piçarra & Gil, 2012). Neste contexto, o manifesto eleitoral do PS (Partido Socialista, 2005) para as eleições gerais de 2005 prometia «o reconhecimento do estatuto de cidadania àqueles com fortes ligações a Portugal, especialmente aos indivíduos nascidos em território nacional que sejam descendentes de pais nascidos no estrangeiro» (p. 92). Após a vitória do PS nessas eleições, o governo apresentou a legislação como um instrumento para acabar com a «profunda iniquidade social» e estabelecer o «direito subjetivo de acesso à cidadania nacional» dos imigrantes (Diário, 2005).

Além disso, a proposta do Governo suprimia o tratamento preferencial dado aos imigrantes oriundos de países lusófonos, contra as exigências do PSD, devido à adesão plena à Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (*Ibidem*). Surpreendentemente, a posição liberal do centro-esquerda seguiu um consenso generalizado entre a elite política nacional, que considerava o acesso dos imigrantes à cidadania portuguesa como um direito fundamental (Carvalhais, 2010). Uma análise do conteúdo do debate parlamentar sobre a nova proposta de lei sugere que a injustiça/iniquidade foi referida 16 vezes pelos deputados, tendo a igualdade recebido 11 referências (Diário, 2005). Posto isto, a Lei Orgânica 2/2006 foi aprovada por mais uma larga maioria parlamentar, incluindo os partidos governantes (PS e PSD), bem como o Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Ecologista «Os Verdes». Esta lei manteve o *jus sanguinis* como o critério primário que regula a aquisição da nacionalidade à nascença, mas houve um reforço do princípio do *jus soli* relativamente à segunda e terceira gerações (quadro 1). Esta legislação estabeleceu um modo baseado na residência para a aquisição da cidadania pelos descendentes de imigrantes nascidos no país, que foi desacoplado do estatuto de residência dos pais (Piçarra & Gil, 2012; quadro 1). A dupla cidadania continuou a ser plenamente reconhecida na legislação.

Com esta nova legislação, Portugal abandonou o modelo assimilacionista do passado e adotou um modelo multicultural em meados da década de 2000. No que diz respeito às hipóteses propostas relativamente à liberalização das políticas públicas, a relação passada entre Portugal e as suas antigas colónias parece estar tenuemente associada ao fim do tratamento preferencial dado aos imigrantes oriundos de países lusófonos. Em segundo lugar, a incumbência governativa do partido de centro-esquerda português

coincidiu com a mudança de paradigma no sentido de um modelo multicultural observada em meados da década de 2000. Da mesma forma, observou-se uma relação positiva entre a liberalização da aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes e a inexistência de um partido anti-imigração relevante no sistema partidário nacional. Por último, o comprometimento total do PS com o multiculturalismo em 2005 também coincide com a mudança de paradigma na legislatura subsequente. Considerando que os atores governamentais são os mais dominantes nos debates nacionais sobre imigração (Brug et al., 2015), a análise das reivindicações políticas sugere que o quadro dos princípios universais foi o mais dominante após o regresso do PS ao governo em 2005, em detrimento das considerações instrumentais (figura 1). Estas tendências sugerem que os três últimos fatores explicativos estão positivamente relacionados com a observação da liberalização da política pública em Portugal.

Figura 1 > Enquadramentos utilizados nas reivindicações políticas sobre o controlo da imigração e a integração dos imigrantes em Portugal, 1995-2009



Fonte: Duarte (2018).

A lei da cidadania foi recentemente reformada por um governo minoritário do PS, depois de o Bloco de Esquerda (BE) ter apresentado uma proposta parlamentar para conceder *jus soli* incondicional aos imigrantes de segunda geração. Na sequência das negociações entre os partidos de esquerda na comissão parlamentar, a Lei Orgânica 2/2018 alargou

o acesso à cidadania portuguesa à segunda geração, não tendo, contudo, incluído a exigência do BE (quadro 1). A versão final foi ratificada por mais uma larga maioria

NOTAVELMENTE, A LIBERALIZAÇÃO DO ACESSO À CIDADANIA PORTUGUESA EM MEADOS DA DÉCADA DE 2000 E FINAIS DA DÉCADA DE 2010 DIVERGE DA REAÇÃO ADVERSA RESTRITIVA OBSERVADA A NÍVEL EUROPEU.

parlamentar, incluindo o partido de centro-esquerda no governo e os restantes partidos de esquerda (PCP, «Os Verdes» e BE), tendo o principal partido de centro-direita da oposição (PSD) se absterido. Notavelmente, a liberalização do acesso à cidadania portuguesa em meados da década de 2000

e finais da década de 2010 diverge da reação adversa restritiva observada a nível europeu envolvendo a introdução de testes de integração e a politização da dupla nacionalidade (Goodman & Howard, 2013). A próxima secção examinará o modelo espanhol de incorporação de imigrantes no século XXI.

ESPANHA

Em Espanha, a aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes é regulada por artigos incluídos na Constituição Nacional e no Código Civil e não por um texto legal separado (Rodríguez, 2010). O texto constitucional de 1978 estabeleceu um conjunto básico de princípios relativos à regulação da nacionalidade espanhola, incluindo a possibilidade de celebrar acordos de dupla nacionalidade com Estados ibero-americanos ou outros países com ligações especiais a Espanha. Consequentemente, o reconhecimento alargado da dupla nacionalidade continuou a ser alvo de desconfiança por parte da elite política espanhola durante a transição democrática (Hazán, 2014). Efetivamente, a reforma do Código Civil em 1954 reconheceu acordos bilaterais respeitantes à dupla nacionalidade com as comunidades ibero-americanas porque se enquadrava na narrativa da perpetuação do império espanhol há muito perdido (Moreno-Fuentes, 2001). Através desta reforma, o regime franquista implementou um tratamento preferencial para imigrantes de países ibero-americanos e das Filipinas. Consequentemente, os antigos cidadãos estrangeiros podem obter dupla nacionalidade e naturalização após dois anos de residência legal, enquanto os imigrantes de outras nacionalidades têm de manter residência legal por um período de dez anos e renunciar à sua nacionalidade de origem.

No início da década de 1980, um governo de centro-esquerda liderado pelo Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) promoveu a reforma do Código Civil, mas não operou uma rutura com a política pública do passado como a que foi observada em Portugal. Assim, a reforma de 1982 manteve o *jus sanguinis* como princípio orientador da aquisição da cidadania à nascença e alargou o tratamento preferencial aos cidadãos de Andorra e da Guiné Equatorial, bem como aos judeus sefarditas. No que diz respeito ao acesso à cidadania espanhola por imigrantes de segunda geração, os nascidos em território nacional necessitam de apenas um ano de residência legal para terem direito à naturalização (quadro 2).

Quadro 2 > Requisitos de residência principal para a aquisição da cidadania espanhola por imigrantes a partir da década de 1980

	Primeira geração	Segunda geração	Terceira geração
Lei n.º 51/1982	a) residência legal por um período de 10 anos, se os candidatos forem originários de países excluídos da comunidade ibero-americana b) residência legal por um período de 2 anos, se os candidatos forem originários de Estados-Membros da comunidade ibero-americana, forem cidadãos de Andorra, das Filipinas ou da Guiné Equatorial, ou forem judeus sefarditas.	Direito à naturalização para menores nascidos no território nacional dependente de um ano de residência legal.	Aquisição automática dependente da comprovação de que um dos pais nasceu no território nacional.
Lei n.º 18/1990	a) residência legal por um período de 10 anos, se os candidatos forem originários de países excluídos da comunidade ibero-americana, b) residência legal por um período de 5 anos, se os candidatos tiverem o estatuto de refugiado, c) residência legal por um período de 2 anos, se os candidatos forem originários de Estados-Membros da comunidade ibero-americana.		

Fonte: Elaboração do autor.

O regime liberal adotado para a segunda geração supõe que os descendentes de imigrantes nascidos no país se assimilarão mais facilmente na sociedade de acolhimento do que os nascidos no estrangeiro (Castles & Miller, 2003).

Apesar da falta de referências à terceira geração, a legislação concedeu cidadania automática aos menores, quando um dos pais estrangeiros também tenha nascido no país.

Esta provisão liberal foi justificada pela intenção de impedir o estabelecimento de sucessivas gerações de cidadãos estrangeiros no território espanhol em vez de ser pelo objetivo de incorporar os estrangeiros na sociedade espanhola (Farré, 2009). Além disso, os cidadãos de Andorra, das Filipinas, da Guiné Equatorial e de Portugal ficaram isentos da obrigatoriedade da renúncia à sua nacionalidade de origem (Rodríguez, 2010). Portanto, o reconhecimento da dupla cidadania também segue o sistema preferencial subjacente ao acesso dos imigrantes à naturalização (Domingo & Ortera-Rivera, 2015). Em suma, a abordagem espanhola à aquisição da cidadania nacional por parte dos imigrantes a partir dos inícios da década de 1980 está em conformidade com o modelo assimilacionista, o que marca uma notável continuidade com o passado autoritário. Enquanto o critério relativo à naturalização de cidadãos estrangeiros oriundos de ex-colônias é um dos mais favoráveis entre as potências coloniais (Martín-Pérez & Moreno-Fuentes, 2012), o requisito geral de dez anos de residência para cidadãos estrangeiros de outras origens é um dos mais restritivos da Europa (Finotelli & La Barbera, 2013).

Ao contrário de Portugal, a legislação espanhola relativa à aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes caracteriza-se por uma forte estabilidade. Durante a década

AO CONTRÁRIO DE PORTUGAL, A LEGISLAÇÃO ESPANHOLA RELATIVA À AQUISIÇÃO DA CIDADANIA NACIONAL PELOS IMIGRANTES CARACTERIZA-SE POR UMA FORTE ESTABILIDADE.

de 1990, um governo minoritário do PSOE introduziu pequenas alterações, incluindo a redução dos critérios de residência para a naturalização de refugiados de dez para cinco anos, que recebeu um apoio parlamentar esmagador (apenas se observaram

cinco abstenções contra 245 votos favoráveis; Cortes, 1990). No entanto, propostas apresentadas pelo Partido Nacionalista Vasco (PNV) e pela coligação de esquerda Esquerda Unida (IU) para reduzir o requisito geral de residência de dez para cinco anos ou para alargar o sistema preferencial aos cidadãos da Comunidade Europeia foram rejeitadas pelo governo de centro-esquerda, porque a legislação era considerada «bastante liberal» (Martín-Pérez & Moreno-Fuentes, 2012, p. 642). Em contraste, quando o partido de centro-direita – Partido Popular (PP) liderou o governo, o PSOE e a IU apresentaram propostas parlamentares para reformar o acesso dos imigrantes à nacionalidade espanhola em 1996, 1998 e 1999. As propostas do partido de centro-esquerda adotaram as medidas propostas previamente pela IU e pelo PNV (que tinham sido consideradas desnecessárias, na altura), mas foram rejeitadas pelo governo minoritário do PP juntamente com os partidos nacionalistas regionais de centro-direita (Marín et al., 2015).

Em 2002, o governo do PP reformou o Código Civil para reforçar os laços com a comunidade emigrante através do reforço do *jus sanguinis*, enquanto os regulamentos sobre a aquisição de cidadania nacional pelos imigrantes permaneceram inalterados. A proposta do PSOE de estabelecer o *jus soli* incondicional para imigrantes de segunda geração procurou garantir a igualdade de direitos e deveres aos descendentes de imigrantes,

enquanto a redução dos critérios gerais de residência para cinco anos foi justificada com razões pragmáticas (Cortes, 2002). Os debates parlamentares foram indicativos de que a elite política espanhola (incluindo membros do centro-esquerda) considerava a legislação nacional suficientemente liberal, considerando desnecessária uma maior liberalização (Marín et al., 2015). Efetivamente, uma análise de conteúdo da sessão parlamentar relativa à proposta do PSOE indicou que a igualdade foi referida apenas uma vez pelos deputados, enquanto os termos injustiça/iniquidade foram mencionados apenas cinco vezes (Cortes, 2002). Enquanto as propostas para reetnicização da reforma legislativa receberam um apoio esmagador no parlamento, a proposta do PSOE para facilitar a naturalização dos imigrantes foi rejeitada pela maioria parlamentar absoluta do PP (Marín et al., 2015).

Desde a década de 2000, houve um crescimento significativo da população imigrante estabelecida em Espanha, tendo o país se tornado o terceiro maior destino do mundo para imigrantes durante os anos 2000 (Ros & Morales, 2015). No início da década de 2010, os imigrantes da América Latina representavam apenas 30% da população estrangeira total (Hazan, 2014). Neste contexto, o sistema preferencial apresenta uma barreira significativa aos imigrantes de primeira geração oriundos de países não hispânicos, devido aos requisitos gerais de residência e à obrigatoriedade de renúncia à nacionalidade de origem (Domingo & Ortega-Rivera, 2015). As vitórias do PSOE nas eleições gerais de 2004 e 2008 alimentaram as expectativas de uma reforma liberal da lei da nacionalidade espanhola, mas o governo de centro-esquerda não recuperou as propostas anteriores. Efetivamente, a redução dos critérios de residência impostos à naturalização dos imigrantes foi incluída no manifesto partidário do PSOE para as eleições gerais de 2000, mas excluída dos documentos equivalentes apresentados para os escrutínios de 2004, 2008 e 2011 (Partido Socialista Operário Espanhol [PSOE], 2000, 2004, 2008, 2011). Além disso, a inação relativamente à aquisição da nacionalidade espanhola pelos imigrantes contrasta fortemente com a legislação promulgada em 2007 (Ley de Nietos) para expandir os laços com a comunidade emigrante e seus descendentes (Hazán, 2014; Pasetti, 2019).

A última alteração significativa relativamente à aquisição da nacionalidade espanhola por imigrantes envolveu a introdução, em 2015, pelo governo do PP, sem debate parlamentar, de um exame nacional para avaliar os conhecimentos da língua e da cultura espanholas dos candidatos (Finotelli & La Barbera, 2017). Esta ação incluía imigrantes de segunda geração e estava em conformidade com a reação adversa restritiva mais alargada observada na Europa (Goodman & Howard, 2013). Contudo, fomentou fortes críticas por parte do PSOE, que reintroduziu uma reforma geral do acesso dos cidadãos estrangeiros à cidadania nacional para as eleições gerais de 2015 (PSOE, 2015). Com isso, o PSOE reconheceu o «direito à integração» dos imigrantes e que a aquisição da nacionalidade representa a «plenitude dos direitos de cidadania» (*Ibidem*, p. 258). Uma redução dos critérios de residência impostos à naturalização dos imigrantes e a supressão

da renúncia à nacionalidade de origem foram, assim, propostos por este partido de centro-esquerda (*Ibidem*, p. 260). Em 2016, o grupo parlamentar do PSOE criticou a discriminação com base na origem dos imigrantes imposta pela legislação vigente e o sistema dual que favorecia os imigrantes oriundos de países latino-americanos (*The Diplomat*, 2016). O Governo minoritário do PSOE formado em 2018 anunciou uma reforma profunda da legislação relativa à naturalização dos imigrantes, mas a estabilidade da política pública persiste até à atualidade (*Okdiario*, 2018).

Em suma, o paradigma espanhol da cidadania tem sido caracterizado pela sua natureza assimilacionista. Relativamente à relação com a hipótese proposta, esse paradigma tem sido recorrentemente associado a efeitos de dependência de percurso que explicam o foco de Espanha na comunidade emigrante e o tratamento preferencial dado a cidadãos coloniais (Martín-Pérez & Moreno-Fuentes, 2012). Esta hipótese parece mais valiosa para compreender a estabilidade da política pública do que a liberalização das políticas. Em segundo lugar, a incumbência governativa do centro-esquerda ao longo da década de 2000 diverge da estabilidade de política pública identificada relativamente à aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes. Uma relação semelhante pode ser observada entre a inexistência de um partido anti-imigração no sistema partidário nacional até às eleições regionais de 2018 (Ros & Morales, 2015; Turnbull-Dugarte, 2019) e a ausência de uma transformação da política pública. Em contrapartida, o comprometimento tardio do PSOE com o multiculturalismo em meados da década de 2010 ajuda a compreender a ausência de uma reforma global desde a década de 1980. A análise realizada às reivindicações políticas sobre imigração em Espanha entre 1995 e 2009 indica a manifesta supremacia do quadro instrumental em relação ao de princípios universais, uma tendência que se manteve inalterada durante os mandatos do PSOE no governo (figura 2). Assim, a primeira e a quarta hipóteses parecem ser as mais relevantes para compreender a estabilidade de política pública observada em Espanha.

SÍNTESE COMPARATIVA

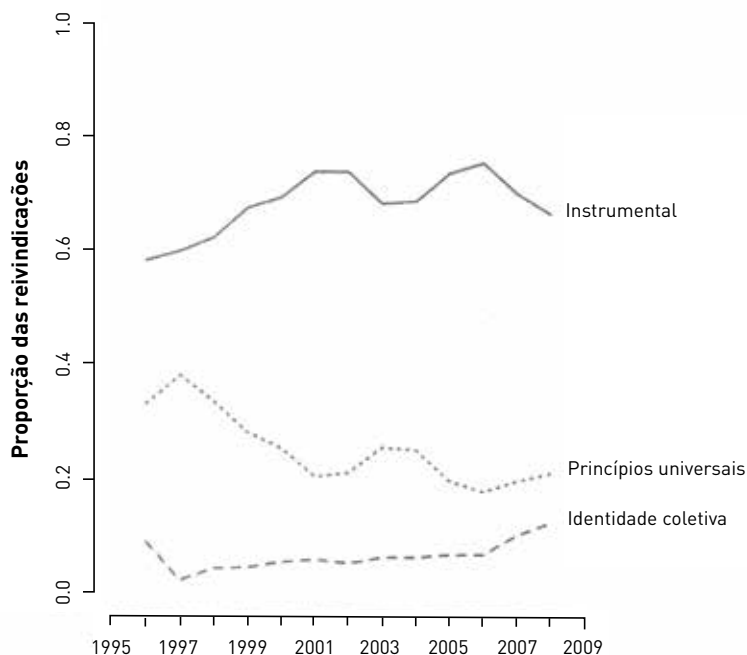
Esta secção apresenta a análise transnacional das observações extraídas da análise aprofundada ao nível nacional. Desde a década de 1980, ambas as nações ibéricas privilegiaram o princípio do *jus sanguinis* para regular o acesso automático às suas cida-

PORTUGAL OPEROU UMA RUTURA COM A POLÍTICA PÚBLICA DO PASSADO, ENQUANTO EM ESPANHA SE OBSERVOU UMA FORTE CONTINUIDADE.

dâncias nacionais. No entanto, Portugal operou uma rutura com a política pública do passado, enquanto em Espanha se observou uma forte continuidade. Dos inícios da década de 1990 até meados da

década de 2000, foi identificada uma forte convergência no sentido de um modelo assimilacionista comum entre os dois países. Este modelo envolvia um tratamento preferencial dado a imigrantes oriundos de antigos territórios coloniais em detrimento daqueles com outras nacionalidades. Espanha adotou critérios mais liberais que

Figura 2 > Enquadramentos utilizados nas reivindicações políticas sobre o controlo da imigração e a integração dos imigrantes em Espanha, 1995-2009



Fonte: Ros e Morales (2015, p. 130).

Portugal para regular o acesso de imigrantes de segunda geração à cidadania nacional, enquanto o tratamento preferencial era o mais favorável de entre as antigas potências coloniais (quadros 1 e 2). No entanto, a dupla nacionalidade foi universalmente reconhecida em Portugal desde a década de 1980, enquanto em Espanha este direito é seletivamente reconhecido, dependendo de laços coloniais passados, numa notável continuidade com o passado autoritário do país.

No contexto da expansão da imigração para a Península Ibérica a partir da década de 1990, Portugal abandonou o modelo assimilacionista em prol de um paradigma multicultural em meados da década de 2000, uma transição cuja consolidação foi reforçada em 2018 (quadro 1). Em Espanha, as propostas parlamentares apresentadas pela IU e depois pelo PSOE para diluir o paradigma assimilacionista observado na década de 1990 e nos inícios dos anos 2000 não foram bem-sucedidas. Estas tendências refletiram a oposição por parte dos governos do PSOE e, subsequentemente, do PP, por a legislação ser vista como sendo suficientemente liberal e não problemática. Além disso, a incumbência governativa do PSOE durante a década de 2000 não resultou na promoção de uma mudança de paradigma em relação ao acesso dos cidadãos estrangeiros à cidadania nacional, em contraste com o que ocorreu após a vitória do PS nas eleições

legislativas de 2005 em Portugal. Os desenvolvimentos na política pública observados na década de 2010 também sugerem que Portugal divergiu da reação adversa restritiva observada na Europa, enquanto Espanha se conformou à tendência observada em outros Estados europeus. Apesar das pressões a nível internacional e nacional, não se verificou uma convergência entre Portugal e Espanha a partir de meados da década de 2000 no que diz respeito às suas políticas nacionais de aquisição de cidadania nacional por parte de imigrantes.

A análise comparativa sugere que efeitos de dependência de percurso estiveram estreitamente associados à estabilidade paradigmática em Espanha, mas divergiram da mudança da política pública em Portugal. Como tal, os laços coloniais passados não explicam a liberalização de política pública observada na Península Ibérica. Em segundo lugar, a incumbência governativa do PS coincidiu com a mudança de paradigma observada em Portugal, enquanto os dois mandatos do PSOE durante a década de 2000 não produziram um resultado semelhante em Espanha. Em terceiro lugar, a ausência de partidos anti-imigração nos sistemas partidários nacionais até 2019 coincide com a liberalização da política pública em Portugal em meados da década de 2000, mas diverge da estabilidade paradigmática no seu homólogo ibérico. Assim, o estudo de caso português sugere que o posicionamento ideológico dos governos partidários e a inexistência de partidos anti-imigração podem ser fatores causais necessários subjacentes a liberalizações de política pública, mas foram insuficientes para provocar este processo político em Espanha. Para explicar a variação transnacional identificada em matéria de política pública, num contexto de extensas semelhanças, esta investigação sugere que o papel das ideias nos partidos de centro-esquerda deve ser explorado (Bleich, 2003; Gofas & Hay, 2010).

Relativamente à quarta hipótese, o comprometimento do PS com o multiculturalismo nas eleições gerais de 2005 coincide com a subsequente liberalização da política pública e com o abandono do modelo assimilacionista. Em Espanha, a ausência de um processo similar, até à adoção do multiculturalismo pelo PSOE em meados da década de 2010, coincide com a estabilidade do paradigma assimilacionista a partir da década de 1980. A análise de reivindicações políticas no período da incumbência governativa do centro-esquerda em Portugal durante a década de 2000 destaca a hegemonia das reivindicações políticas enquadradas por princípios universais, enquanto o debate político espanhol foi dominado principalmente por justificações instrumentais e referências ténues à igualdade plena (figuras 1 e 2). Uma relação semelhante pode ser encontrada na análise aos debates parlamentares sobre a aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes, em que as referências à iniquidade e à igualdade foram mais salientes em Portugal que em Espanha. Por último, a reforma do acesso dos imigrantes à cidadania nacional foi excluída dos manifestos eleitorais do PSOE de 2000 a 2015. Estas tendências sugerem que o tratamento preferencial relativamente a imigrantes hispânicos não foi considerado problemático pelo centro-esquerda espanhol até meados da década de 2010.

Assim, o estudo de caso português sugere que o comprometimento do centro-esquerda com o multiculturalismo parece ser uma condição necessária para a liberalização da política pública, mas parece ser insuficiente para induzir este processo político, a menos que seja observado em conjugação com a incumbência governativa destes partidos e a ausência de partidos anti-imigração. É necessária mais investigação para compreender as abordagens distintas dos partidos de centro-esquerda de Portugal e de Espanha à aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes.

Considerando perspetivas utilitárias, o centro-esquerda espanhol deveria ter maiores incentivos que o seu homólogo ibérico para conceder direitos à sua maior comunidade imigrante e capitalizar o seu apoio eleitoral (Koopmans, 2013). Outro potencial fator explicativo diz respeito à preocupação do público com a imigração, uma vez que este tópico se encontrava entre as questões de maior importância para o eleitorado espanhol, em contraste com a sua falta de

É NECESSÁRIA MAIS INVESTIGAÇÃO PARA
COMPREENDER AS ABORDAGENS DISTINTAS
DOS PARTIDOS DE CENTRO-ESQUERDA
DE PORTUGAL E DE ESPANHA À AQUISIÇÃO
DA CIDADANIA NACIONAL PELOS IMIGRANTES.

saliência em Portugal (Ec.europa.eu., 2019). Segundo fontes secundárias, a pressão das organizações da sociedade civil relativamente a este tópico foi fraca em ambas as nações (Carvalhais, 2010; Ros & Morales, 2015). Do ponto de vista da concorrência política, as mudanças ideológicas dentro dos partidos de centro-esquerda podem estar relacionadas com a emergência de correntes da esquerda radical, como o BE em Portugal, nos finais da década de 1990, e o Podemos em Espanha, em meados da década de 2010.

CONCLUSÕES

Foi identificada uma convergência de políticas públicas para a adoção de um modelo assimilacionista entre os países ibéricos desde os inícios da década de 1990 até meados da década de 2000. Esta tendência esteve associada a fatores endógenos relacionados com efeitos de dependência de percurso derivados do legado colonial dos países selecionados. No entanto, Portugal abandonou o tratamento preferencial concedido a antigos cidadãos coloniais em favor de acesso universal à aquisição da cidadania nacional por parte de cidadãos estrangeiros em meados da década de 2000. Em contrapartida, a Espanha permanece ligada ao modelo assimilacionista estabelecido no início da década de 1980 através da manutenção do sistema preferencial que favorece cidadãos estrangeiros de países hispânicos, bem como da seletividade da aceitação da dupla cidadania. Esta divergência foi reforçada pelos desenvolvimentos observados nas políticas públicas na década de 2010, com a abordagem de Portugal a divergir da reação adversa restritiva mais alargada observada na Europa, ao contrário da de Espanha. Consequentemente, esta investigação confirma que a variação na Europa no que respeita à aquisição de cidadanias nacionais por parte de cidadãos estrangeiros continua a ser acentuada. No século XXI, Estados europeus como Espanha continuam a manter modelos

assimilacionistas que reforçam a percepção de um contingente importante da população estrangeira como cidadãos de segunda classe, cujo acesso à cidadania plena é manifestamente dificultado pela legislação.

Em segundo lugar, esta investigação comparativa salienta a contingência da liberalização política da aquisição da cidadania nacional por parte dos imigrantes. O estudo de caso espanhol sugere que a incumbência governativa dos partidos de centro-esquerda e a ausência de partidos anti-imigração não foram suficientes para induzir a liberalização da aquisição da cidadania nacional pelos imigrantes. Em contraste, a experiência portuguesa sugere que estes fatores causais operaram em conjugação com o comprometimento do partido de centro-esquerda (PS) com o multiculturalismo em meados da década de 2000, uma mudança intrapartidária que só foi observada no PSOE uma década mais tarde. Assim, a saliência do comprometimento dos partidos de centro-esquerda para com o multiculturalismo e a promoção da plena igualdade foi reforçada pela análise transnacional relativamente aos outros fatores causais propostos. Considerando a entrada de um partido anti-imigração chamado VOX no sistema partidário nacional espanhol após as eleições regionais de 2018, a liberalização da política pública em Espanha parece mais improvável a curto prazo, e as divergências entre as nações ibéricas persistirão na próxima década. Por último, futuras investigações deverão explorar os motivos subjacentes às variações no comprometimento dos partidos de centro-esquerda com o multiculturalismo e as repercussões nas suas propostas relativas à aquisição de cidadania nacional pelos cidadãos estrangeiros. 

Data de receção: 30 de setembro de 2025 | Data de aprovação: 22 de outubro de 2025

João Miguel Duarte de Carvalho Investigador assistente no CIES-ISCTE e professor convidado no ISCTE-IUL. Doutorado em Ciência Política na Universidade de Sheffield, publicou na *European Journal of Political Research*, na *Journal of Common Market Studies* e na *Party Politics*.

> CIES-ISCTE, Edifício 4, Sala 225, Av. das Forças Armadas, 40, 1649-026 Lisboa, Portugal | joao.miguel.carvalho@iscte-iul.pt | <https://orcid.org/0000-0003-3186-0954>.

NOTAS

¹ O autor agradece a Miguel Carvalho pela tradução do texto do artigo originalmente elaborado em inglês.

² Esta investigação comparativa avalia os argumentos que os atores utilizam para justificar as suas posições relativamente à imigração e avalia a observação de dois outros quadros: instrumental (quando uma posição política é apresentada como uma escolha racional, baseada no cálculo da utilidade) e de identidade (quando uma determinada posi-

ção é justificada com base em diferenças culturais entre migrantes e a sociedade de acolhimento) (Brug et al., 2015, p. 29).

³ A análise das reivindicações políticas relativas à imigração em Espanha e em Portugal selecionou aleatoriamente setecentos dias para cada país entre 1995 e 2014, e todos os artigos sobre imigração foram recolhidos de dois jornais nacionais (Duarte, 2019; Ros & Morales, 2015). Uma reivindicação política consiste numa declaração ou ação proposital

de um ator coletivo que afete os interesses dos imigrantes, e um único artigo pode conter múltiplas reivindicações (Brug et al., 2015). Cada reivindicação foi codificada de acordo com uma codificação comum, que inclui a análise de quadros políticos.

⁴ Espanha continua a ter dois enclaves na costa sul do Mediterrâneo, formados por Ceuta e Melilla, que são alvos de imigração irregular (Magone, 2008).

BIBLIOGRAFIA

- Baganha, M. I., & Sousa, C. (2005). Portugal. In R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, & H. Waldrach (Eds.), *Acquisition and loss of nationality, Volume 2: Country analysis, policies and trends in 15 European countries* (pp. 435-476). Amsterdam University Press.
- Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K., & Waldrach, H. (Eds.). (2005). *Acquisition and loss of nationality, Volume 2: Country analysis, policies and trends in 15 European countries*. Amsterdam University Press.
- Bleich, E. (2003). *Race politics in Britain and France: Ideas and policymaking since the 1960s*. Cambridge University Press.
- Boswell, C., & Hampshire, J. (2017). Ideas and agency in immigration policy: A discursive institutionalist approach. *European Journal of Political Research*, 56(1), 133-150. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12170>
- Brug, W. van der, D'Amato, G., Berkhout, J., & Ruedin, D. (2015). *The politicisation of migration*. Routledge.
- Carvalho, I. (2010). Citizenship policy making in Mediterranean EU states: Portugal. *EUDO Citizenship Observatory*. European University Institute. <http://eudocitizen-ship.eu/docs/EUDOCOMP-Portugal.pdf>
- Carvalho, J. (2009). *A política de imigração do Estado Português entre 1991 e 2004*. Lisboa: ACIDI.
- Carvalho, J. (2025). Les identitaires' impact on French foreign policy during the 2015 crisis of the European asylum system. *Geopolitics*, 30(5), 2149-2167.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2003). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Guilford Press.
- Cortes Generales (1990). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: IV Legislatura, n.º 73, 5 de fevereiro.
- Cortes Generales (2002). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: VII Legislatura, n.º 134, 5 de fevereiro.
- Diário da Assembleia da República (2005). Diário da Assembleia da República: X Legislatura, I Série, n.º 54.
- Domingo, A., & Ortega-Rivera, E. (2015). Acquisition of nationality as migration policy. In A. Domingo, A. Sabater, & R. Verdugo (Eds.), *Demographic analysis of Latin American immigrants in Spain: From boom to bust* (pp. 371-394). Springer.
- Duarte, M. (2018). *Political claims in the Media: The politicization of immigration in Portugal, 1995-2014*. https://somportugal.files.wordpress.com/2019/03/wp5-relatc-3b3rio_en.pdf
- Ec.europa.eu. (2019). *EUROPA - Public opinion analysis: Eurobarometer interactive search system*. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Chart/index>
- Farré, R. (2009). *Evolución del derecho de nacionalidad en España: Continuidad y cambios más importantes*. En Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz / Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide eta nazioarteko harremanen ikastaroak (N.º 1, pp. 275-313).
- Finotelli, C., & La Barbera, M. (2013). When the exception becomes the rule: The Spanish citizenship regime. *Migration Letters*, 10(2), 245-253.
- Finotelli, C., & La Barbera, M. (2017). *Naturalizaciones en España: Normativa, datos y tendencias*. CIDOB.
- Freeman, G. P. (2006). National models: Policy types and the politics of immigration in liberal democracies. *West European Politics*, 29(2), 227-247.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gofas, A., & Hay, C. (2010). *The role of ideas in political analysis: A portrait of contemporary debates*. Routledge.
- Goodman, S., & Howard, M. (2013). Evaluating and explaining the restrictive backlash in citizenship policy in Europe. *Law & Social Inquiry*, 40, 111-139.
- Gunther, R. (2018). Southern Europe. In C. W. Haerpfer, P. Bernhagen, C. Welzel, & R. Inglehart (Eds.), *Democratization* (pp. 371-394). Oxford University Press.
- Hansen, M. A., & Clemens, J. L. (2018). What to expect when you're electing: The relationship between far-right strength and citizenship policy in Europe. *Comparative European Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0120-7>
- Hansen, R. (2002). Globalization, embedded realism, and path dependence: The other immigrants to Europe. *Comparative Political Studies*, 35(3), 259-283.
- Hansen, R., & Weil, P. (2001). *Towards a European nationality: Citizenship, immigration, and nationality law in the EU*. Palgrave.
- Hazán, M. (2014). Spain. In J. Hollifield, P. L. Martin, & P. Orrenius (Eds.), *Controlling immigration: A global perspective* (pp. 371-394). Stanford University Press.
- Howard, M. M. (2009). *The politics of citizenship in Europe*. Cambridge University Press.
- Janoski, T. (2010). *Citizenship and civil society: A framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge University Press.
- Joppke, C. (2010). *Citizenship and immigration*. Polity Press.
- Koopmans, R. (2013). Multiculturalism and immigration: A contested field in cross-national comparison. *Annual Review of Sociology*, 39, 147-169.

- Koopmans, R., Michalowski, I., & Waibel, S. (2012). Citizenship rights for immigrants: National political processes and cross-national convergence in Western Europe, 1980-2008. *American Journal of Sociology*, 117(4), 1202-1245.
- Landman, T. (2008). *Issues and methods in comparative politics* (4.ª ed.). Routledge.
- Magone, J. M. (2008). *Contemporary Spanish politics*. Routledge.
- Marín, R., Sobrino, I., Martín, A., & Fuentes, F. (2015). *Citizenship Observatory: Country report – Spain*. EUDO Citizenship Observatory.
- Martín-Pérez, A., & Moreno-Fuentes, F. J. (2012). Migration and citizenship law in Spain: Path dependency and policy change in a recent country of immigration. *International Migration Review*, 46(3), 625-655.
- Moreno-Fuentes, F. J. (2001). Migration and Spanish nationality law. In R. Hansen & P. Weil (Eds.), *Towards a European nationality: Citizenship, immigration and nationality law in the EU* (pp. 118-142). Palgrave.
- Odmalm, P. (2007). One size fits all? European citizenships, national citizenship policies and integration requirements. *Representation*, 43(1), 19-34.
- OKDiario. (2018, setembro 30). *Sánchez quiere que los inmigrantes consigan la nacionalidad sin examen*.
- Partido Socialista (2005). *Bases programáticas: Legislativas 2005*. Partido Socialista.
- Partido Socialista Operário Espanhol. (2000). *Por el cambio: Programa electoral. Elecciones generales 2000*. PSOE.
- Partido Socialista Operário Espanhol. (2004). *Merecemos una España mejor: Programa electoral. Elecciones generales 2004*. PSOE.
- Partido Socialista Operário Espanhol. (2008). *Motivos para creer: Programa electoral. Elecciones generales 2008*. PSOE.
- Partido Socialista Operário Espanhol. (2011). *Programa electoral. Elecciones generales 2011*. PSOE.
- Partido Socialista Operário Espanhol. (2015). *El cambio que une: Programa electoral. Elecciones generales 2015*. PSOE.
- Pasetti, F. (2019). The politics and policies of citizenship in Italy and Spain: An ideational account. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1573653>
- Peixoto, J., Sabino, C., & Abreu, A. (2009). Immigration policies in Portugal: Limits and compromise in the quest for regulation. *European Journal of Migration and Law*, 11, 179-197.
- Peixoto, J., Arango, J., Bonifazi, C., Finotelli, C., Sabino, C., Strozza, S., & Triandafyllidou, A. (2012). Immigrants, markets and policies in Southern Europe. In M. Okólski (Ed.), *European immigrations: Trends, structures and policy implications* (pp. 107-148). IMISCOE / Amsterdam University Press.
- Piçarra, N., & Gil, A. (2012). *EUDO Citizenship Observatory: Country report – Portugal*. EUDO Citizenship Observatory.
- Rodríguez, A. (2010). Inmigrantes y hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidade española. *Revista del Ministerio de Trabajo y Inmigración* 90, 103-126.
- Ros, V., & Morales, L. (2015). The politicization of immigration in Spain. In W. van der Brug, G. D'Amato, J. Berkhout, & D. Ruedin (Eds.), *The politicisation of migration* (pp. 119-139). Routledge.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press.
- Shachar, A., Bauböck, R., Bloemraad, I., & Vink, M. (2018). Introduction: Citizenship – Quo vadis? In A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, & M. Vink (Eds.), *The Oxford handbook of citizenship* (pp. 3-30). Oxford University Press.
- Taylor, C. (1994). The politics of recognition. In A. Guttman (Ed.), *Multiculturalism: Examining the politics of recognition* (pp. 25-74). Princeton University Press.
- The Diplomat* (2016, janeiro 26). El PSOE quiere reducir los plazos para obtener la nacionalidad española.
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox. *Research & Politics*, 6(2), 1-8.
- Vink, M. (2018). Comparing citizenship regimes. In A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, & M. Vink (Eds.), *The Oxford handbook of citizenship* (pp. 221-246). Oxford University Press.
- Wright, M., & Bloemraad, I. (2012). Is there a trade-off between multiculturalism and socio-political integration? Policy regimes and immigrant incorporation in comparative perspective. *Perspectives on Politics*, 10(1), 77-95.