

Cidadania

“O direito e a justiça são as traves mestras da formação e da garantia da cidadania.”

António Barreto¹

O conceito de cidadania tem origem etimológica no latim *civitas*, que significa “cidade”, e designa um estatuto de pertença de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada e que lhe atribui um conjunto de direitos e de obrigações.

Comportando, actualmente, três dimensões, *(i)* a civil, que engloba os direitos inerentes à liberdade individual, de expressão e de pensamento; *(ii)* a política, na qual se insere o direito de participação no exercício do poder político; e *(iii)* a social que diz respeito aos direitos relativos ao bem-estar económico e social, o conceito de cidadania é hoje fruto da progressiva evolução que sofreu desde a concepção grega do século IV a.C..

Efectivamente, a evolução do conceito em causa, encontrando-se estritamente ligada às alterações sociopolíticas e socioeconómicas arrasta também consigo uma exigência de redefinição dos quadros referenciais. A cidadania é assim hoje indissociável do Estado de Direito e do Estado Providência², que como Estado democrático tem em vista garantir à população em geral um vasto rol de direitos económicos, sociais e culturais.

¹ In *Cidadania e Novos Poderes numa Sociedade Global*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

² JUAN MOZZICAFREDDO caracteriza o Estado Providência como sendo um “fenómeno geral da modernização, como um produto, por um lado, da crescente diferenciação, desenvolvimento e extensão das sociedades e, por outro, como um processo de mobilização social e política” – JUAN MOZZICAFREDDO, “Estado Providência e Cidadania em Portugal”, Oeiras, Celta Editora, 1997.

Pode dizer-se que o século XX marcou a “democratização da cidadania”, a passagem de uma “cidadania dos eleitos” para uma “cidadania das massas”³, uma vez que o processo de globalização que teve início na sua segunda metade com a internacionalização da economia mundial, deu início a uma fase de profundas alterações ligadas precisamente à abertura das fronteiras e aos movimentos migratórios, a qual tanto tem potencialidades de fragmentação social como de integração supranacional.

Tal enquadramento motivou uma procura crescente de estruturas de governo transnacionais que auxiliem os próprios Estados e os seus cidadãos a fazer face à fase que o Estado social e democrático de direito atravessa hoje e, consequentemente, motivou também o próprio repensar da intervenção internacional nas regras de cidadania. Daí que o conceito de cidadania represente não uma condição estática mas, ao invés se assuma como *algo dinâmico*, que acompanhe os interesses dos tempos.

Voltando ao conceito de cidadania⁴ propriamente dito, relembre-se que este corresponde ao vínculo que liga determinado indivíduo a uma certa comunidade por com esta possuir determinada conexão, facto que lhe confere a titularidade de um conjunto de direitos e deveres.

Mas que direitos? Como referimos atrás, numa época de assumida globalização como a que vivemos, as questões de cidadania, originalmente ligadas ao Estado e à sua soberania e por essa razão teorizadas no círculo estadual, não podem

³ Expressões de MARIA EUGÉNIA FRIAS DE OLIVEIRA, *Educação para a Cidadania e para os Desafios da Globalização*, Tese de Mestrado em Ciências Religiosas, Porto, 2007.

⁴ “A cidadania é um estatuto de direitos e de deveres que tem na lei o seu quadro de referência. Desde a concepção de homem titular de direitos originários, à de «homem situado» foram-se encontrando respostas cada vez mais apuradas para exprimir a fragilidade da pessoa perante o Estado.” – CUNHA RODRIGUES, *Poder, Lei e Cidadania* in *Em Nome do Povo*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999.

ser desligadas do desenvolvimento da dimensão política da integração europeia e da simultânea generalização da invocação e protecção dos direitos fundamentais. É hoje opinião generalizada que os direitos fundamentais pertencem à esfera da titularidade de qualquer indivíduo – nacional, estrangeiro ou apátrida – precisamente pela importância que é unanimemente conferida ao princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, constituindo esta a premissa elementar dos direitos fundamentais, a sua generalidade liga-se à pessoa humana independentemente do estatuto de cidadão⁵. Por esta razão, e como refere VEIRA DE ANDRADE, os direitos de cidadania ficam reduzidos aos que têm uma ligação incidível ao estatuto de cidadão.

Conclua-se, assim, que este tipo de direitos, os de cidadania propriamente ditos, são os direitos políticos e os direitos de entrada, saída e circulação no território nacional, direitos que por ligarem o indivíduo a uma comunidade, só existem na medida em que essa comunidade se mantenha⁶. Questões deste tipo estiveram sempre sujeitas ao crivo dos Estados dada a sua estrita ligação à soberania estadual, contudo, as enormes mudanças que se têm vindo a constatar na realidade socioeconómica mundial acabaram por promover a mudança da concepção tradicional de cidadania, através da sua deslocação do plano puramente estadual para o plano internacional.

De qualquer modo, há que atentar nas implicações do direito internacional – nas convenções internacionais, no costume internacional e nos próprios princípios em matéria de nacionalidade internacional, que estabelecem regras e limites à liberdade dos Estados na definição das regras de atribuição da cidadania. Tenha-

⁵ VEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3ª edição, Coimbra, 2004.

⁶ Neste sentido, JORGE PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania – Princípio da Equiparação, Novas Cidadanias, e Direito à Cidadania como Instrumentos de uma Comunidade Constitucional Inclusiva*, ACIME, Lisboa, 2004.

se desde logo como exemplo o artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), que estabelece que “*todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade*” e que “*ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade*”.

O direito internacional veio assim, por intermédio da DUDH, consagrar o direito à cidadania e impor limites à liberdade de conformação dos Estados nesta matéria, determinando a permanência da definição das regras de nacionalidade no domínio reservado dos Estados mas garantindo, simultaneamente, o combate aos conflitos negativos de cidadanias (no âmbito dos quais o indivíduo em causa terá de demonstrar a ligação que tem com o Estado).

Incontornável será, assim, a questão das implicações emergentes da cidadania europeia para as regras dos próprios Estados-Membros. Estando o conceito de cidadania da União Europeia ancorado no critério da nacionalidade dos Estados-Membros, a cidadania da União, introduzida com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, é uma cidadania de sobreposição, complementar da nacional⁷. O direito internacional público consagra o direito fundamental à cidadania como implicando o direito não apenas a uma cidadania, mas à cidadania de certo Estado, o que por si só demonstra a transformação que as alterações sociais ocorridas por força e por arrasto do fenómeno da globalização, provocaram no paradigma da cidadania.

Neste campo, a doutrina tem considerado que os Estados-Membros não podem alterar as respectivas regras de atribuição e aquisição de cidadania se estas forem lesivas para outro Estado-Membro e se a referida alteração (i) não corresponder a um interesse sério, se (ii) representar a preterição do elemento

⁷ A doutrina distingue, a este nível, três realidades distintas: (i) as cidadanias de sobreposição; (ii) as cidadanias de segundo grau; e (iii) as duplas cidadanias.

de conexão ou se *(iii)* resultar de uma actuação de má-fé⁸. Contudo, certa doutrina invoca também *(i)* a susceptibilidade de certos princípios de direito comunitário serem violados (como o direito à livre circulação), *(ii)* o respeito devido pelo direito comunitário aos princípios de direito internacional e *(iii)* a obrigação de solidariedade entre Estados.

Concebida a cidadania como um estatuto de exclusividade e, simultaneamente, de integração, o direito à cidadania implica, hoje, a obrigação estadual na sua concessão sempre que os indivíduos tenham mantido com esse Estado uma ligação estável. Assim, o direito internacional não se basta hoje com uma delimitação negativa da competência estadual em matéria de cidadania, procurando definir, activamente, as regras de atribuição daquele estatuto, impondo limites à liberdade de conformação dos Estados⁹ e determinando o afastamento das normas internas que se mostrem contrárias ao direito internacional.

Sucedem que, numa época de internacionalização e de intensificação dos movimentos migratórios, numa altura em que as premissas dos modelos políticos e culturais do mundo ocidental são cada vez mais *comuns*, o conceito de cidadania estadual acaba por se traduzir na negação de direitos aos indivíduos que não demonstrem possuir o referido estatuto, daí que este seja comumente designado como um “estatuto de exclusão”.

A cidadania num contexto de comunidades de Estados que, não formando um Estado único, entendem poder encontrar uma cidadania comum, implica que os Estados-Membros, ao aceitarem a cidadania da União Europeia, aceitem

⁸ RUI MOURA CAMPOS, *Maastricht e os Direitos do Cidadão Europeu* in Q União Europeia, Coimbra, 1994.

⁹ GONÇALO SARAIVA MATIAS, *Limites ao Poder de Conformação dos Estados na definição de Cidadania*, Tese de Mestrado em Direito Público, Lisboa, 2004.

reciprocamente e num determinado nível, as leis da nacionalidade dos outros Estados. Contudo, encontrando-se na sua base legislações diversas, resulta claro que as soluções adoptadas serão também elas diversas, o que acarretará eventualmente que a indivíduos que se encontrem em situações semelhantes seja conferido um tratamento diferente. Tal hipótese não pode deixar de gerar alguma celeuma tendo em consideração que a própria União Europeia consagrou constitucionalmente o princípio da não discriminação.

A cidadania da União tem, assim, duas facetas distintas, as quais podem ser resumidamente definidas como a que confere um “estatuto de inclusão” (por atribuir direitos e impor deveres) e a que é apelidada de “estatuto de exclusão” (e que dirá respeito aos estrangeiros, aos imigrantes e aos apátridas).

De acordo com a tese da cidadania cosmopolita, os seres humanos partilham uma identidade moral comum e, portanto, uma identidade política comum, independentemente da sua nacionalidade¹⁰. De todo o modo, importante será sublinhar que a cidadania apenas pode existir no seio de uma conjuntura democrática baseada no respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios da igualdade e da não discriminação e que, nesse sentido, urge criar uma cidadania mais participativa, mais activa de uma forma geral e, sempre que possível, igualitária. Impendendo, portanto, a responsabilidade pela sua promoção sobre o cidadão comum, primordial será sublinhar e enfrentar o papel determinante que nos cabe também a nós, enquanto juristas e advogados. Relembre-se que a IV Revisão Constitucional consagrou precisamente o papel da advocacia, no campo do interesse público, como garante da liberdade dos direitos dos cidadãos e representante destes junto do poder judicial e da administração pública. O próprio

¹⁰ ALEC SWEET, *Cidadania Transnacional e Sociedade Global* in *Cidadania e Novos Poderes numa Sociedade Global*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

Estatuto da Ordem dos Advogados consagra como uma das atribuições da própria Ordem a defesa do Estado de Direito, dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e que os advogados se encontram ainda adstritos a pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo próprio aperfeiçoamento da cultura jurídica. Estes e os restantes deveres que se encontram previstos no referido Estatuto são, assim, uma exaltação dos deveres de cidadania que a todos nós cumpre respeitar e promover.

É, ainda, essencial ter presente que constituindo a premissa última da cidadania dar expressão social, política e jurídica aos indivíduos, o facto de esta representar um estatuto a que apenas alguns podem aceder pode gerar uma desigualdade e discriminação injustificáveis, situação a que temos o poder, o dever e a honra de conseguir fazer face.

Mais, o acesso ao direito e à Justiça é a pedra de toque do regime democrático. Não há democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos. Estes, por sua vez, não existem na sua plenitude se o acesso ao direito e à justiça não forem de livre e igual acesso a todos os cidadãos, independentemente da sua classe social, sexo, raça, etnia ou religião¹¹. De todo o modo, há que reforçar a importância do papel que cabe a cada um de nós, enquanto cidadãos.

Nas palavras de Maria Eugénia Frias de Oliveira, *“de facto, uma verdadeira educação para a cidadania é um caminho de aperfeiçoamento de cada um, de aprendizagem do respeito e da aceitação da diferença, encarando o pluralismo não só como uma característica da sociedade, mas como algo enriquecedor e de*

¹¹ In *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas – o Caso Português*, Porto, Edições Afrontamento, 1996.

crescimento humano e espiritual e portanto valioso em si mesmo. Neste sentido, os modelos educativos em que se alicerça a educação para a cidadania global devem incentivar o aperfeiçoamento do comportamento humano ao nível da solidariedade, da justiça, da preocupação com o bem comum e de um estilo de convivência que valorize o conhecimento, a autonomia, o diálogo, a cooperação e o espírito de participação na sua relação com o que o rodeia; modelos que contribuam para nos tornarmos melhores seres humanos, mais atentos àqueles que nos rodeiam, à natureza que nos envolve, preocupados com as marcas que deixamos para que sejam boas marcas e que possamos de alguma forma contribuir para o Bem da Comunidade”¹².

“A educação para a cidadania é um bem necessário e indispensável como estimuladora da capacidade individual de análise e intervenção em função dos valores fundamentais da comunidade em que está inserido e da organização estatal que lhe subjaz – o que, em última análise, pressupõe ter-se uma concepção de homem.”

Maria Praia¹³

Lisboa, 12 de Outubro de 2012

Carmo Sousa Machado e Inês Costa Rodrigues

¹² MARIA EUGÉNIA FRIAS DE OLIVEIRA, *Educação para a Cidadania e para os Desafios da Globalização*, Tese de Mestrado em Ciências Religiosas, Porto, 2007.

¹³ In *Educação para a Cidadania*, Porto, Edições ASA, 2001.