

Capítulo 2

Os múltiplos de cidadania e os seus direitos

Patrícia Jerónimo
e Maarten Vink

Vertical line on the right side of the page.

A CIDADANIA É UM CONCEITO OMNIPRESENTE NA VIDA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA, mas o seu real significado continua a ser muito controverso e o uso do termo propenso a abusos e equívocos. Ouvimos falar em cidadania cosmopolita, global, transnacional, pós-nacional, regional, local, multicultural, inclusiva, europeia, lusófona, cívica, activa, universitária, empresarial, etc., num rol aparentemente infinito de cidadanias possíveis. Subjacentes a todos estes usos do termo estão ideias importantes para a compreensão do conceito, como são as ideias de participação, reconhecimento, pertença, responsabilidade, direitos e deveres. No entanto, é necessário não perder de vista que a cidadania, no seu sentido mais comum e mais imediatamente relevante para a vida das pessoas, continua a ser um estatuto jurídico que liga os seus titulares a uma dada comunidade política estadual e que tem associados direitos e deveres específicos.

Este entendimento da cidadania como *ciudadania estadual* ou *nacional* tem sido objecto de inúmeras críticas, pelo seu carácter inevitavelmente exclusivo, mas está longe de ser superado por um qualquer modelo de cidadania inclusiva à escala planetária ou sequer continental. Os compromissos internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos têm, por certo, conduzido ao reconhecimento a estrangeiros e apátridas de direitos até há pouco privativos dos cidadãos, mas as diferenças persistem em alguns domínios fundamentais da relação dos indivíduos com a comunidade política,

como são os direitos de participação nos assuntos públicos e o livre acesso ao território. De resto, o alargamento da cidadania a todas as pessoas, sob a forma de uma cidadania cosmopolita ou global, apesar de poder ser mais consentâneo com a universalidade dos direitos humanos, esvaziaria o conceito de conteúdo próprio e implicaria a sua completa irrelevância prática.

A cidadania é necessariamente limitada a um grupo definido de pessoas que são identificadas como membros da comunidade política. Podemos discutir a justiça dos critérios de acesso ao estatuto, mas, enquanto sinal de pertença a uma comunidade política, a cidadania não pode deixar de estabelecer uma fronteira entre *nós* e os *outros*. É a qualidade de membro que justifica a atribuição aos cidadãos de iguais direitos civis, políticos e sociais. *Pertença e direitos*, apesar de diferentes aspectos do conceito de cidadania, são duas faces da mesma moeda e não podem ser separados na prática. Se a cidadania for um estatuto meramente nominal destituído de qualquer conteúdo específico (pertença sem direitos) ou se todos os direitos de cidadania puderem ser gozados também pelos não cidadãos (direitos sem pertença), a cidadania deixa de ter sentido.

Qualquer que seja a dimensão da comunidade política em causa (local, estadual ou supra-estadual), a cidadania implica sempre uma demarcação entre os que pertencem à comunidade e os que dela são excluídos, bem como a reserva para os membros da comunidade de um conjunto de direitos vedados aos outros, os estrangeiros, e por isso percebidos, sobretudo por estes, como autênticos privilégios. Assim sendo, a cidadania significa sempre a qualidade de membro de uma comunidade política e a titularidade de um conjunto de direitos. Será, por isso, sob estas duas perspectivas complementares que conduziremos a nossa análise nas páginas que se seguem.

1. A cidadania como qualidade de membro de uma comunidade política

NA SUA ACEPTÃO MODERNA, A CIDADANIA CONSTITUI O VÍNCULO JURÍDICO existente entre uma pessoa e um Estado, reflexo da circunstância de essa pessoa estar, por uma «genuína comunhão de vida, interesses e sentimentos», mais ligada à população do Estado que lha confere do que à de qualquer outro Estado. Em teoria, este vínculo seria simultaneamente exclusivo e universal, na medida em que cada pessoa teria apenas a cidadania de um Estado e todas as pessoas teriam a cidadania de algum Estado. Isto permitiria à cidadania desempenhar uma importante função organizativa do sistema político internacional, ao ordenar todas as pessoas em conjuntos paralelos identificados pelo nome do respectivo Estado. Na prática, porém, os fenómenos de dupla cidadania (vínculo de uma pessoa a mais do que um Estado) e de apatridia (ausência de vínculo a qualquer Estado) complicam substancialmente este modelo. O que não obsta, no entanto, a que a cidadania desempenhe um papel extremamente importante na vida dos Estados e dos indivíduos que os compõem.

Para os Estados, a delimitação do universo dos respectivos cidadãos, através do estabelecimento dos critérios de acesso à cidadania, representa a decisão sobre um dos aspectos fundamentais da sua identidade – o seu substrato social, o seu povo. Constitui, mesmo por isso, uma expressão da soberania estadual e matéria do domínio reservado dos Estados. O Direito Internacional impõe algumas condições (como a existência de laços efectivos entre o indivíduo e o Estado) sem as quais o vínculo de cidadania não será oponível aos

demais Estados, mas não cabe à comunidade internacional nem ao seu Direito atribuir ou retirar a quem quer que seja a cidadania deste ou daquele Estado. Nas palavras de Jorge Miranda, «[é] cada Estado que, interpretando o modo de ser da comunidade que lhe dá vida, escolhe e fixa os critérios da cidadania».

Para os indivíduos, a cidadania constitui, antes de mais, o estatuto jurídico primário, a fonte de onde decorrem todos os seus direitos e deveres perante o Estado, razão pela qual é frequentemente referida como «o direito a ter direitos». A importância da cidadania não se resume, no entanto, a este feixe de direitos e deveres que o Estado reserva para os seus membros. Apesar da crescente mobilidade internacional e do cosmopolitismo dos «cidadãos do mundo», a cidadania continua a representar um importante (ainda que, porventura, não exclusivo) alicerce identitário. O seu valor simbólico e afectivo mantém-se praticamente inalterado, o que se compreende atenta a associação ainda muito comum entre cidadania e pátria (terra dos pais) e a percepção de que a relação do cidadão com o seu Estado continua a ser, em boa medida, uma relação de lealdade e protecção, traduzida exemplarmente na circunstância de o Estado de que somos cidadãos ser o país a que sabemos poder regressar sempre, por mais que a vida nos leve a fixar residência noutros lugares.

1.1. Cidadania e nacionalidade

Enquanto vínculo jurídico entre uma pessoa e um Estado, a cidadania é frequentemente tratada como sinónimo de nacionalidade e vice-versa. Assim é, por exemplo, com a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, de 1997, que define nacionalidade como o vínculo

jurídico entre um indivíduo e um Estado, e também com a ordem jurídica portuguesa, onde os dois termos são usados indistintamente (*cidadania* é o termo que figura no texto constitucional, ao passo que *nacionalidade* é o termo usado no diploma legal que regula os modos de atribuição, aquisição e perda daquele estatuto).

Esta equiparação entre cidadania e nacionalidade não é rigorosa do ponto de vista conceptual, uma vez que o uso clássico do termo *nacionalidade* designa a pertença social (não jurídica) a um grupo étnico ou cultural, e afigura-se especialmente problemática em vista da erosão do Estado-nação e da crescente diversidade étnica e cultural das sociedades estaduais contemporâneas. Os esforços empreendidos no sentido de dissociar *cidadania estadual* e *identidade nacional* não têm, no entanto, sido capazes de contrariar o uso comum dos termos como sinónimos e, o que é mais importante, não têm conseguido impedir que a identidade nacional continue a desempenhar um papel proeminente nos debates políticos sobre os critérios de acesso à cidadania.

Temos vindo a assistir, aliás, a claros «regressos à nação», com o intensificar do discurso sobre a integração cívica dos imigrantes e a generalização dos testes de cidadania como requisito para a naturalização. É também cada vez mais comum o ensino da cidadania nas escolas públicas, como forma de inculcar nos mais jovens sentimentos de responsabilidade cívica e de pertença nacional. Ainda que poucos ousem já defender abertamente a reserva da cidadania para os *co-nacionais* que partilhem entre si certas características étnicas e culturais, parece incontroverso que alguma medida de solidariedade e de sentimento comunitário há-de ser promovida junto dos cidadãos, sob pena de a vida em comum ser simplesmente impossível. Resta saber o que pode servir de elemento unificador, num tempo

como o nosso mercado por intensos fluxos migratórios e pela crescente politização da diferença cultural.

Sob o impacto da globalização e do multiculturalismo, os Estados estão a ser forçados a repensar a sua identidade enquanto comunidades políticas, o que tem inevitáveis repercussões no plano da cidadania. Por um lado, a cidadania é unanimemente considerada um aspecto essencial para a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, discutindo-se apenas se deve constituir um *estímulo* à integração (e por isso concedida rápida e facilmente) ou um *prémio* à boa integração (logo, concedida ao cabo de um longo período de residência legal). Sendo certo que a naturalização não resolve todos os problemas dos imigrantes, que continuarão provavelmente a ser objecto de discriminação com base em factores como a cor da pele e a religião, há bons indicadores de que a aquisição da cidadania do Estado de residência contribui efectivamente para a integração das populações imigrantes, na medida em que lhes proporciona segurança no acesso ao território, facilita a sua inserção no mercado de trabalho e torna possível a sua participação política a nível nacional. Isto não significa, no entanto, que a facilitação do acesso à cidadania seja uma tendência incontroversa ou irreversível. Muitos são os que se lhe opõem, por considerarem, desde logo, que a maior acessibilidade implica uma desvalorização da cidadania.

Por outro lado, o alargamento da cidadania a indivíduos com muito diferentes características étnicas e culturais exige uma reconfiguração da identidade colectiva, de modo a que esta possa granjear a aceitação da generalidade dos membros da comunidade política e criar, entre estes, sentimentos de pertença, solidariedade e confiança recíproca. Também aqui encontramos perspectivas contraditórias. Alguns Estados, como a França e o Reino Unido, reagiram à «ameaça»

representada pela diversidade cultural com debates públicos alargados sobre o que significa ser francês e inglês. Ainda que apresentados como exercícios para a inclusão, estes e outros esforços de idêntica natureza têm o claro propósito de sublinhar as características fundamentais das respectivas comunidades políticas e de identificar a adesão a essas características como requisito imprescindível para o acesso à qualidade de membro. O seu efeito é, invariavelmente, o de tornar mais difícil a inclusão de todos aqueles que forem considerados *demasiado diferentes* face à maioria dos membros da comunidade política. Os críticos desta abordagem sublinham, por seu turno, que a coesão da comunidade política não requer que os cidadãos se identifiquem uns com os outros ou partilhem uma mesma forma de ver a vida, mas apenas que reconheçam a legitimidade das instituições democráticas e das regras jurídicas em vigor. Essencial, segundo esta perspectiva, é que as instituições e regras dominantes reflectam valores que possam ser aceites por todos os cidadãos num quadro de efectiva igualdade cívica. Deste modo, a *cidadania nacional* deixaria de ser algo imposto por um grupo aos demais, para ser um projecto cívico partilhado, envolvendo um grau de compromisso e adaptação de todas as partes. Esta perspectiva inclusiva está presente no discurso oficial da União Europeia em matéria de imigração, onde se sublinha o carácter bidireccional da integração dos imigrantes e a necessidade de assegurar, simultaneamente, o respeito pela legislação dos Estados de acolhimento e o respeito pela identidade e cultura de origem dos imigrantes. A prática política de muitos dos Estados-membros parece, no entanto, contrariar estes princípios.

1.2. Cidadania pré-nacional, nacional e pós-nacional

É comum apresentar a história da cidadania como uma progressão linear pautada por sucessivos alargamentos da comunidade política e pela crescente democratização do acesso ao estatuto – desde a cidadania elitista das cidades-Estado da Grécia antiga até à cidadania inclusiva da comunidade internacional contemporânea. Trata-se, como é evidente, de uma simplificação. Sabe-se que a cidadania imperial romana foi mais alargada do que a cidadania urbana da Alta Idade Média e até do que a cidadania dos Estados-nação de Oitocentos. E sabe-se também que as formas de cidadania supra-estadual hoje ensaiadas estão longe de conseguir superar e tornar obsoleta a cidadania estadual, com a qual coexistem e da qual dependem, como veremos. Um tal retrato não deixa, no entanto, de reflectir o sentido geral da evolução do estatuto e, o que é mais importante, sublinha o seu carácter contextual e dinâmico. Com as transformações da comunidade política, mudam também a escala e o âmbito subjectivo da cidadania. Não há, por isso, nada de forçoso ou necessário a respeito da *cidadania nacional*, apesar de, nos últimos duzentos anos, esta ter sido a forma *natural* de pensar a qualidade de membro de uma comunidade política. À semelhança do Estado-nação em que surgiu, a cidadania nacional é apenas uma construção histórica e, como tal, pode ser ultrapassada. Ainda não o foi, nem é previsível que venha a sê-lo a breve trecho, como dissemos. No entanto, à medida que o Estado se vai reposicionando, nos planos interno e externo, em resposta aos desafios lançados pela globalização, a cidadania nacional tem de reconfigurar-se para acomodar a diferença cultural e passa a conviver com outras formas de pertença aquém e além do Estado, como são as *cidadanias locais* e a cidadania da União Europeia.

Estes novos desenvolvimentos são observados com optimismo por académicos e activistas dos direitos humanos, que vêem na progressiva diluição das diferenças de estatuto jurídico entre cidadãos e estrangeiros a promessa de uma cidadania pós-nacional, livre das restrições impostas pelas fronteiras estaduais e acessível à humanidade inteira. Afinal, a tendência dominante parece ser para a plena equiparação dos estrangeiros aos nacionais no domínio dos direitos privados (família, contratos, etc.) e é cada vez mais frequente o reconhecimento de direitos de participação política aos estrangeiros residentes, sobretudo a nível local. Sem pretender negar importância a este alargamento da titularidade dos direitos de cidadania, cumpre notar, no entanto, que se trata de um processo que decorre ainda no quadro das fronteiras estaduais, por opção dos Estados, e que estes, apesar de constringidos pelos seus compromissos internacionais, continuam a ter uma considerável margem de decisão sobre os direitos que reconhecem aos estrangeiros no seu território. É ainda sua a última palavra sobre quem pode ser membro de pleno direito da comunidade política. Mesmo a União Europeia, que desenvolveu a forma mais avançada de cidadania supra-estadual do mundo contemporâneo, faz depender o acesso à *sua* cidadania da prévia aquisição da cidadania de um Estado-membro.

A cidadania da União Europeia, como se sabe, foi instituída pelo Tratado de Maastricht, em 1992, com o propósito de simbolizar a identidade europeia comum e de reconciliar os europeus com o projecto Europa, contrariando o seu persistente desafecto e contribuindo, desse modo, para dar maior legitimidade às políticas definidas em Bruxelas. O novo estatuto, no entanto, longe de cativar os europeus, fê-los temer pelas respectivas identidades nacionais e o Tratado de Maastricht só foi ratificado depois de os dinamarqueses,

que rejeitaram o tratado em referendo, terem assegurado que não estariam vinculados pelas disposições relativas a esta matéria.

Segundo o artigo 8.º, n.º 1, do Tratado da Comunidade Europeia (na versão dada pelo Tratado de Maastricht), «[é] cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro». Uma declaração anexa ao Tratado de Maastricht esclareceu que a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-membro é exclusivamente regida pelo Direito interno desse Estado. Esta declaração foi reiterada no Conselho Europeu de Edimburgo, em Dezembro de 1992, onde se acrescentou que as disposições do tratado relativas à cidadania da União conferiam aos nacionais dos Estados-membros direitos e garantias *adicionais* e não substituíam, de modo algum, a cidadania nacional. Os receios dinamarqueses não foram, no entanto, inteiramente aplacados e o Tratado de Amesterdão, em 1997, acabou por aditar ao artigo 8.º, n.º 1, a menção de que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui. A titularidade da cidadania da União permanece definida, até hoje, nos mesmos termos.

A cidadania da União é, portanto, uma *cidadania derivada*, que se adquire, indirectamente, através da cidadania de um Estado-membro. Não é uma cidadania pós-nacional, mas sim um estatuto de estrangeiro privilegiado, que permite aos seus titulares o gozo, nos Estados-membros de que não são nacionais, de direitos em princípio reservados aos cidadãos desses Estados. A cidadania da União não só não pretende substituir-se às cidadanias nacionais, como é inteiramente dependente destas, já que só serão cidadãos da União aqueles que forem cidadãos de um dos Estados-membros e estes são livres para definir as suas próprias condições de pertença. O Tratado de Maastricht não conferiu à União Europeia qualquer competência em

matéria de nacionalidade e a União abstém-se de interferir na fixação dos critérios utilizados pelos Estados-membros para reconhecer os seus nacionais, como resulta da declaração anexa ao Tratado de Maastricht e tem sido confirmado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, não obstante a exigência de respeito pelo Direito Comunitário e pelo princípio da proporcionalidade.

1.3. Quem é cidadão?

Ao afirmar a autonomia dos Estados-membros na definição de quem são ou podem ser os seus nacionais/cidadãos, a União Europeia limitou-se a fazer eco das regras há muito estabelecidas pelo Direito Internacional sobre esta matéria (regras entretanto reiteradas pela Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, de 1997, a que aludimos *supra*). É aos Estados que cabe determinar quem são os seus nacionais nos termos do seu Direito interno. Isto não significa que os Estados sejam inteiramente livres no estabelecimento dos critérios de acesso à respectiva nacionalidade, uma vez que tais critérios só serão aceites pelos demais Estados se forem consistentes com as regras e princípios de Direito Internacional aplicáveis.

Para além da existência de uma ligação efectiva entre o indivíduo e o Estado, o Direito Internacional exige que os Estados, ao fixarem os critérios de acesso à respectiva nacionalidade, não discriminem em razão do sexo, da raça, da religião ou da situação económica, respeitem a vontade dos indivíduos e não levem a cabo processos colectivos de aquisição ou perda da nacionalidade. A estas regras gerais, a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade acrescenta a exigência de que os Estados baseiem as suas normas sobre nacionalidade nos

princípios de que todos os indivíduos têm direito a uma nacionalidade, de que a apatridia deve ser evitada, de que nenhum indivíduo será arbitrariamente privado da sua nacionalidade e de que o casamento, a dissolução do casamento e a alteração da nacionalidade de um dos cônjuges durante o casamento não afectarão automaticamente a nacionalidade do outro cônjuge.

Apesar da aceitação generalizada destes princípios e da celebração de várias convenções internacionais de harmonização desde a década de 1930, os Estados continuam ciosos do seu *domínio reservado* e resistem à fixação de critérios uniformes em matéria de nacionalidade. A atribuição da nacionalidade originária (por efeito do nascimento) é usualmente feita com base num de dois critérios – a nacionalidade dos progenitores (*ius sanguinis*) ou o local do nascimento (*ius soli*) – ou numa combinação dos dois, mas cada Estado decide qual o critério a privilegiar e quais as formas que a combinação dos dois critérios pode assumir, atendendo ao seu contexto demográfico e político específico. O mesmo vale para as condições de aquisição da nacionalidade por naturalização e para as consequências da pluralidade de nacionalidades, por exemplo, que merecem tratamento legislativo muito diversificado pelo mundo fora.

Estudos recentes apontam para uma convergência no modo como os Estados democráticos com experiências de imigração semelhantes regulam o acesso à respectiva nacionalidade. No espaço da União Europeia, podem ser identificadas algumas tendências gerais, como o tratamento igualitário de homens e mulheres na transmissão da nacionalidade aos filhos, o alargamento do critério do *ius soli* para permitir o acesso dos imigrantes de segunda e terceira geração à nacionalidade do Estado de residência, a introdução de requisitos linguísticos e de integração cultural nos processos de naturalização,

a atenção à necessidade de evitar a apatridia, a maior aceitação das situações de dupla ou múltipla nacionalidade e a crescente relevância da cidadania da União sobre o modo como os Estados-membros regulam o acesso à respectiva nacionalidade. Não existe, no entanto, uma abordagem europeia única sobre esta matéria.

Em Portugal, a cidadania constitui um direito fundamental, reconhecido pelo artigo 26.º, n.º 1, da Constituição da República (CRP), o que, se não garante a qualquer pessoa, em qualquer parte do mundo, a faculdade de obter a cidadania portuguesa, pelo menos protege aqueles que sejam cidadãos portugueses contra privações arbitrárias da cidadania, já que, segundo o artigo 26.º, n.º 4, da CRP, a privação da cidadania só pode efectuar-se nos casos e termos previstos na lei e nunca poderá ter como fundamento motivos políticos. Sobre a obtenção do estatuto, a Constituição não se pronuncia directamente, limitando-se a declarar que são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional (artigo 4.º da CRP).

Actualmente, a lei que regula os modos de atribuição, aquisição e perda da cidadania portuguesa é a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, na versão dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril (Lei da Nacionalidade), um diploma de sentido claramente inclusivo, reflexo da circunstância de Portugal ser um país com uma diáspora muito numerosa e também um país com uma crescente população imigrante, cuja integração importa assegurar. Este carácter inclusivo manifesta-se, nomeadamente, na aceitação da dupla nacionalidade e no respeito pela vontade dos indivíduos em matéria de perda da nacionalidade. Com a revisão de 2006, que introduziu o critério do *duplo ius soli* e suavizou os requisitos para a naturalização, a lei portuguesa passou a ser uma das leis de nacionalidade mais inclusivas

da Europa no que respeita ao acesso à cidadania por parte dos imigrantes e seus descendentes (indicador MIPEX, 2010).

A atribuição da nacionalidade portuguesa originária tem por base uma aplicação ampla, ainda que não ilimitada, dos tradicionais critérios do *ius sanguinis* e do *ius soli*. Por força do critério do *ius sanguinis*, são portugueses de origem os filhos de pai português ou de mãe portuguesa, qualquer que seja o local do seu nascimento. Os nascidos no estrangeiro necessitam, porém, de ter o seu nascimento inscrito no registo civil português ou de declarar que querem ser portugueses. Por força do critério do *ius soli*, são portugueses de origem os indivíduos que nasçam em território português e se encontrem numa de três situações possíveis: *a*) não possuam outra nacionalidade; *b*) declarem querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores estivesse a residir legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos; e *c*) sejam filhos de estrangeiros já nascidos em Portugal (*duplo ius soli*) e aqui residentes, independentemente de título, ao tempo do nascimento. A introdução do *duplo ius soli*, em 2006, visou pôr cobro à injustiça de não reconhecer como portugueses indivíduos nascidos em Portugal (e aqui residentes durante todas as suas vidas) pelo simples facto de os seus progenitores se encontrarem em situação irregular em território português ao tempo do nascimento. Esta alteração à Lei da Nacionalidade foi aplicada retroactivamente a todos os indivíduos nascidos no território português em data anterior à entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, pelo que funcionou, na prática, como o equivalente a um processo de regularização extraordinária de imigrantes irregulares.

A nacionalidade portuguesa pode ser adquirida por três vias – *a*) mediante declaração dos interessados (caso, por exemplo, de

estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português), *b*) por efeito da adopção plena por nacional português e *c*) por decisão do Governo (naturalização). A reforma de 2006 veio facilitar sobremaneira a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, na medida em que deixou de se exigir dos requerentes a prova da existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional, de idoneidade cívica e de capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência. Os requisitos a preencher pelos estrangeiros são, agora, unicamente a maioria ou emancipação à face da lei portuguesa, o conhecimento suficiente da língua portuguesa, a residência legal no território português há pelo menos seis anos e a inexistência de condenações pela prática de crimes puníveis, segundo a lei portuguesa, com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos. Desde 2006, o número de estrangeiros residentes a requerer a naturalização quintuplicou e, destes, uma larga maioria conseguiu obter a nacionalidade portuguesa. Os *novos* cidadãos portugueses são ainda maioritariamente oriundos das comunidades imigrantes lusófonas, mas as suas proveniências estão a tornar-se mais diversificadas (por exemplo, Moldávia), reflectindo a crescente diversidade étnica e cultural do país.

2. Os direitos de cidadania

QUANDO O ASSUNTO É O *CONTEÚDO* DA CIDADANIA, OU SEJA, AQUILO que a cidadania traz aos seus titulares para além do reconhecimento como membros de uma comunidade política, são inevitáveis as referências aos dois modelos de cidadania – republicano e liberal – que herdámos dos clássicos e que têm vindo a orientar a reflexão sobre o conceito até aos nossos dias. Dos atenienses recebemos a tradição de entender a cidadania como a capacidade e o dever de participar activamente na determinação dos destinos da comunidade, através do voto e do desempenho de cargos públicos. Da Roma imperial recebemos uma concepção jurídica da cidadania, que a define como um estatuto formal (com direitos e deveres associados) reconhecido a todos os membros da comunidade política qualquer que seja a dedicação que estes votem aos assuntos públicos.

Segundo a leitura histórica ainda dominante, o modelo de cidadania republicana activa deu progressivamente lugar ao modelo de cidadania liberal passiva, à medida que as transformações territoriais da comunidade política foram tornando sempre mais difícil o exercício efectivo das virtudes cívicas. A Revolução Francesa, em 1789, teria constituído o culminar deste processo evolutivo. A partir de então, a cidadania passou a significar simplesmente a igualdade de direitos e deveres entre membros de uma mesma comunidade política. Este continua a ser o entendimento mais comum nos dias de hoje, mas não pode dizer-se que aquele processo evolutivo tenha sido linear ou que seja irreversível. A cidadania pré-moderna, urbana, não foi puramente participativa e a cidadania nacional, saída da Revolução

Francesa, não tem sido puramente passiva. Ainda que a dimensão activa da cidadania tenha vindo a perder terreno, em resultado do crescente desencanto dos cidadãos face aos processos políticos democráticos, não deixam de fazer-se ouvir, no discurso político e académico, apelos a uma cidadania participativa, responsável, e chamadas de atenção para os deveres de cidadania.

Dito isto, não há como negar que, nos últimos duzentos anos, a função central da cidadania tem sido e continua a ser a da institucionalização da igualdade, através do reconhecimento de direitos iguais a todos os cidadãos. Também aqui importa ter presente a evolução histórica, uma vez que os direitos de cidadania e as categorias de pessoas abrangidas pelo princípio da igualdade não foram sempre os mesmos que hoje temos. Como ensinou T. H. Marshall, os direitos dos cidadãos conheceram um alargamento progressivo ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, fruto da interminável luta dos indivíduos por um tratamento igual – desde os direitos civis (liberdade de expressão, liberdade de religião, acesso à justiça, etc.), passando pelos direitos políticos (voto, titularidade de cargos públicos, participação em partidos políticos), até aos direitos sociais (segurança social contra desemprego e doença, direito à educação e à saúde, etc.). Ao mesmo tempo, os direitos de cidadania foram sendo reconhecidos pelos Estados a um número cada vez maior dos seus nacionais, através da superação progressiva dos tradicionais critérios de exclusão – a classe, o género e a raça –, pelo que passaram a ser titulados também pelos trabalhadores, pelas mulheres, por negros e ciganos, etc.

Hoje, como vimos, o alargamento da titularidade dos direitos de cidadania beneficia inclusive algumas categorias de estrangeiros, por força dos compromissos internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos. É o que acontece com a generalidade dos

direitos civis e também (para os estrangeiros residentes e contribuintes) com um bom número de direitos sociais e com alguns direitos de participação política, sobretudo a nível local. Esta diluição das diferenças entre as posições de cidadão e de estrangeiro implica o risco de desvalorização do estatuto aos olhos dos seus titulares e tem sido criticada por isso. O peso específico da cidadania encontra-se praticamente reduzido a um mínimo de direitos públicos de carácter político. Isto não significa, no entanto, que a cidadania e os seus direitos se tenham tornado irrelevantes. Como observa Ayelet Shchar, ainda é cedo para dizer adeus à cidadania, já que esta oferece aos seus titulares um nível de protecção e de segurança que nenhum instrumento de Direito internacional dos direitos humanos conseguiu assegurar até hoje.

2.1. Direitos de cidadania e direitos humanos

Apesar de os direitos privativos dos cidadãos se encontrarem hoje praticamente reduzidos a um mínimo de direitos públicos de carácter político, a cidadania continua a ser condição de acesso a direitos e, desse modo, factor de exclusão, o que levanta o problema da sua eventual incompatibilidade com a tutela universal dos direitos humanos. Afinal, se todos os seres humanos são merecedores de igual consideração e respeito, torna-se difícil de justificar que dêmos preferência aos nossos co-cidadãos em detrimento dos estrangeiros. Dito de outro modo, se os direitos humanos são devidos a todos os indivíduos em virtude da sua humanidade, é de esperar que sejam acessíveis a todos de forma igualitária, independentemente do lugar onde nasçam ou residam.

Muitos académicos e activistas de direitos humanos não hesitam em declarar que a cidadania é profundamente contraditória com a universalidade dos direitos humanos e defendem a *desnacionalização* destes direitos, através de formas de cidadania cosmopolita ou global que permitam a protecção de todos os seres humanos em qualquer parte do mundo, independentemente da sua qualidade de membros da comunidade política e da regularidade ou irregularidade da sua presença no território dos Estados. Estes reptos têm tido algum acolhimento junto da sociedade internacional, sendo já incontroverso que a universalidade dos direitos humanos requer certos padrões mínimos (por exemplo, proibição da tortura e da escravatura, garantia de um processo judicial justo) no tratamento de estrangeiros e apátridas pelas autoridades estaduais, qualquer que seja o título a que essas pessoas se encontrem nos respectivos territórios.

Os instrumentos internacionais de direitos humanos adoptados no âmbito da Organização das Nações Unidas admitem, no entanto, de forma expressa, que os Estados reservem alguns direitos para os seus cidadãos. Tomando como referência os dois tratados adoptados em 1966 – o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais – que, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, formam o que é comumente designado por *International Bill of Rights*, podemos identificar como direitos susceptíveis de reserva para os cidadãos: *a)* o direito de entrar no próprio país; *b)* o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; *c)* o direito de votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, com garantia da livre expressão da vontade dos eleitores; *d)* o direito de aceder, em condições gerais de igualdade,

às funções públicas do respectivo país; e e) os direitos económicos, quando se trate de países em vias de desenvolvimento.

A viabilidade e a bondade de uma completa *desnacionalização* dos direitos humanos suscitam as maiores dúvidas, atenta a previsível oposição dos Estados, que continuam a ser os principais responsáveis pela aplicação prática dos padrões internacionais de direitos humanos, e também o facto de um tal desiderato implicar a desvalorização daquele que é um elemento central da cidadania, a participação política. Não apenas os Estados têm todo o interesse em reservar para os seus cidadãos alguns direitos fundamentais que reflectam a especial ligação destes indivíduos à comunidade política em que o Estado se consubstancia, como os próprios indivíduos têm interesse em somar à sua condição de seres humanos a qualidade de membros de uma comunidade política, com a qual se solidarizem e para cujos destinos possam contribuir, através do voto, da participação nos debates colectivos e da assunção de cargos públicos. Como explica Richard Bellamy, a cidadania global não oferece um substituto para este tipo de pertença. Ainda que possam ser ensaiadas formas de organização política democrática a nível supra-estadual, como acontece com a União Europeia, os obstáculos com que tais projectos inevitavelmente se deparam são formidáveis, desde a enorme distância que separa os cidadãos dos seus representantes e dos centros de decisão (propícia ao desinteresse e à falta de confiança) até às profundas divisões étnicas e culturais que dificultam a formação de consensos e potenciam a alienação (quando não a opressão) das minorias.

Isto não significa que a participação política dos indivíduos não possa ser pensada fora dos limites do Estado ou que não seja desejável a responsabilização dos actores políticos que operam ao nível

supra-estadual. Um e outro propósitos não requerem, no entanto, o abandono da cidadania nem o alargamento indiscriminado da titularidade dos direitos específicos que lhe andam associados. Do mesmo modo, o reconhecimento de direitos humanos universais não tem por que impedir os Estados de reservar um conjunto de direitos para os membros da respectiva comunidade política, desde que estes direitos possam justificar-se pela especial ligação a que aludimos *supra*. Continuando a acompanhar a lição de Bellamy, diremos que é perfeitamente possível manter onexo entre cidadania, democracia e direitos ao nível estadual, ao mesmo tempo que assumimos os nossos deveres cosmopolitas de reconhecer aos estrangeiros e apátridas os seus direitos enquanto seres humanos.

2.2. Os direitos privativos dos cidadãos portugueses

A ordem jurídica portuguesa consagra, precisamente, como princípio geral norteador da disciplina dos direitos e deveres fundamentais inscritos no texto constitucional, o princípio da equiparação entre os cidadãos portugueses e os estrangeiros ou apátridas que se encontrem ou residam em Portugal. A Constituição não deixa, por certo, de admitir e até impor a reserva de alguns direitos para os cidadãos portugueses, mas fá-lo a título assumidamente excepcional, para impedir que aquele princípio seja subvertido ou inutilizado por via legislativa.

Privativos dos cidadãos portugueses são, desde logo, os *direitos políticos*, que incluem *a)* o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, *b)* o direito à informação sobre os actos do Estado e a gestão dos assuntos públicos, *c)* o direito

de sufrágio em eleições e referendos, *d*) o direito de acesso a cargos públicos de natureza política (por exemplo, Presidente da República, deputado à Assembleia da República), *e*) o direito de constituir e participar em associações e partidos políticos, *f*) o direito de petição, *g*) o direito de iniciativa legislativa popular, e *h*) o direito de iniciativa popular de referendo. Esta reserva de direitos para os cidadãos portugueses conhece, ainda assim, algumas ressalvas, como as que resultam do reconhecimento, sob condição de reciprocidade, de um vasto leque de direitos políticos aos nacionais de Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal e da possibilidade de a lei, também mediante reciprocidade, reconhecer a estrangeiros residentes capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais. A lei, entretanto, veio reconhecer a todos os estrangeiros o direito de petição para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos e, na doutrina, parece ser consensual que os estrangeiros a quem seja reconhecida capacidade eleitoral nas eleições para os órgãos das autarquias locais devem ter também o direito de participar em partidos políticos (algo que a lei ainda não admite).

A segunda excepção prevista pelo texto constitucional ao princípio da equiparação diz respeito ao *exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico*, uma formulação vaga que tem suscitado algumas dúvidas na doutrina e na jurisprudência portuguesas. Como explicam Jorge Miranda e Rui Medeiros, a interpretação hoje prevalecente vai no sentido de reservar para os cidadãos portugueses unicamente as funções públicas que tenham uma componente política relevante, que impliquem uma participação activa no exercício de funções soberanas, que exijam uma ligação de fidelidade ao Estado e/ou que permitam um exercício autónomo

de prerrogativas públicas. É claramente esse o caso das funções exercidas pelos magistrados judiciais e do Ministério Público, pelos militares das Forças Armadas, pelos membros da carreira diplomática, pelos membros dos serviços e forças de segurança e pelos titulares dos altos cargos administrativos que lidem com interesses públicos relevantes e que disponham de uma ampla margem de apreciação e decisão. Mediante reciprocidade, os estrangeiros nacionais de Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal podem aceder a algumas destas funções, estando-lhes vedado unicamente o acesso à carreira diplomática, ao serviço nas Forças Armadas e à presidência dos tribunais supremos.

A Constituição reserva ainda outros direitos exclusivamente para os cidadãos portugueses, o que pode, à primeira vista, deduzir-se simplesmente do uso do termo *cidadão* no enunciado dos preceitos constitucionais. A doutrina portuguesa é, no entanto, unânime em considerar que não podemos ater-nos à letra da Constituição, uma vez que esta usa indistintamente fórmulas diversas e emprega, por vezes, o termo *cidadão* a propósito de direitos dificilmente enquadráveis na categoria dos direitos de cidadania, como acontece, por exemplo, com a protecção do domicílio, com o direito de acesso aos dados informatizados e com o direito a ser informado pela Administração sobre o andamento dos processos em que se seja directamente interessado. Assim sendo, recomendam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a menos que alguma qualificação especial resulte do contexto ou da própria natureza do direito fundamental em causa, os direitos deverão ter-se por reconhecidos a todas as pessoas. Dito isto, podemos identificar como *outros* direitos reservados pela Constituição aos cidadãos portugueses: *a)* o direito de não serem expulsos do território nacional, *b)* o direito de não serem extraditados, salvo nos

casos de terrorismo e de criminalidade organizada e aqui sob condição de reciprocidade e com garantias de um processo justo e equitativo, *c*) o direito de se deslocarem e fixarem livremente em qualquer parte do território nacional, de saírem do território nacional e de a ele regressarem, *d*) o direito à protecção diplomática e consular, e *e*) o direito (e dever) de defesa da pátria.

A Constituição também admite que a lei reserve direitos e deveres exclusivamente para os cidadãos portugueses, mas esta autorização constitucional tem um alcance relativamente reduzido, atenta a primazia do princípio da equiparação. Como tem vindo a ser sustentado pelo Tribunal Constitucional, o legislador só poderá reservar direitos para os cidadãos portugueses quando isso se afigure necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e desde que cumpridos os apertados requisitos fixados pela Constituição para a admissibilidade de leis restritivas de direitos, liberdades e garantias.

2.3. Os direitos decorrentes da cidadania da União Europeia

A integração de Portugal na União Europeia implica, para os cidadãos portugueses, a titularidade automática da cidadania da União e o gozo dos direitos e garantias *adicionais* associados a este estatuto. O leque de direitos não é muito extenso (ainda que tenha potencial para crescer) e praticamente só tem relevância para a vida dos cidadãos portugueses quando estes saíam de Portugal e se deslocem ou fixem residência no território de outro Estado-membro, uma vez que a cidadania da União lhes garante *a*) o direito de circular e de permanecer livremente no território dos demais Estados-membros,

b) a liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado-membro, *c)* o direito a não serem discriminados em razão da nacionalidade e *d)* o direito de elegerem e de serem eleitos nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. A cidadania da União é, como vimos, sobretudo um estatuto de estrangeiro privilegiado, na medida em que permite aos seus titulares o gozo, nos Estados-membros de que não são nacionais, de direitos em princípio reservados aos cidadãos desses Estados, incluindo os direitos de participação política e, com alguns limites, o direito de acesso ao território.

Outro direito tradicionalmente reservado aos cidadãos nacionais e que a cidadania da União estende aos nacionais dos demais Estados-membros é o direito à protecção diplomática e consular no estrangeiro. Para usufruírem na prática deste direito, os cidadãos portugueses têm de se encontrar no território de um país terceiro onde o Estado português não disponha de representação diplomática ou consular, caso em que beneficiarão de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Foi que aconteceu no Haiti, em 2010, quando vários portugueses foram repatriados com o auxílio das autoridades consulares espanholas.

Aos cidadãos portugueses que não saiam de Portugal, a cidadania da União Europeia traz o direito de votar e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como um conjunto de direitos cujo gozo é acessível a todos os cidadãos da União, independentemente de estes fazerem ou não uso das facilidades de mobilidade intra-europeia: *a)* o direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Provedor de Justiça Europeu; *b)* a faculdade de comunicar por escrito com as instituições

e órgãos da União, numa das línguas dos tratados, e de obter uma resposta redigida na mesma língua; *c*) o direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União; *d*) o direito à protecção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito; *e*) o direito de, em conjunto com outros cidadãos da União, tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os tratados; *e*) o direito a uma boa administração por parte das instituições, órgãos e organismos da União Europeia.

Considerações finais

A cidadania da União Europeia ilustra bem os paradoxos da actual condição da cidadania, sendo simultaneamente um sinal de que é possível pensar a pertença política e o exercício de direitos além do Estado e um indicador seguro de que ainda estamos muito longe de uma cidadania verdadeiramente pós-nacional que possa ser reconhecida a todos os seres humanos em homenagem à nossa humanidade partilhada (uma hipótese que, de resto, a verificar-se, implicaria o fim do conceito). Os Estados continuam a oferecer o principal contexto para a cidadania, na medida em que mantêm o controlo sobre o acesso à qualidade de membro de pleno direito da respectiva comunidade política. Isto não tem de constituir um problema, desde que os Estados sejam coerentes com os seus compromissos internacionais em matéria de direitos humanos e resistam às tentações populistas de associar a cidadania ao controlo da imigração e de fazer da diversidade cultural um obstáculo intransponível à integração nas suas sociedades.

Bibliografia

- BELLAMY, Richard, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada (Artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.
- JERÓNIMO, Patrícia, *Identidade, Cidadania, Alteridade. Portugal ainda entre a Europa e o Atlântico*, dissertação de doutoramento defendida no Instituto Universitário Europeu de Florença, em Outubro de 2008;
- , “A cidadania como instrumento de inclusão: Significado e alcance da promessa de uma *cidadania cívica* da União Europeia”, in AAVV, *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*, tomo I, *Responsabilidade e Cidadania*, Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, 2012.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Tomo III, Estrutura Constitucional do Estado*, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998.
- MIRANDA, Jorge, e Medeiros, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2.ª ed., Coimbra, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010.
- RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura, *Da comunidade internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e relações internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996.
- SHACHAR, Ayelet, «Citizenship», in Michel Rosenfeld e Andrés Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- SILVA, Jorge Pereira da, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004.
- VEIGA, Paula, «Cidadania: Cambiante de um conceito e suas incidências político-constitucionais», in *Boletim da Faculdade de Direito*, n.º 82, 2006.

VINK, Maarten, *Limits of European Citizenship. European Integration and Domestic Immigration Policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

VINK, Maarten, e De Groot, Gerard-René, «Citizenship Policies in the European Union: International Framework and Domestic Trends», in M. Lopez e M. Siegel (eds.), *A World in Motion: Trends in Migration and Migration Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.