



CADERNOS CIDADANIA - ECONOMIA - SOCIEDADE

Documentos de Trabalho/Notas Temáticas N.º 3/2021

Cidadania(s)

Fernando Ribeiro Mendes

Maio de 2021

O AUTOR

Fernando Ribeiro Mendes

Economista, doutorado pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris, professor universitário.

Exerceu diversas funções e cargos públicos e associativos. Foi, designadamente, Secretário de Estado da Segurança Social (1995-99), Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Serviços (2001-02), Presidente das Comissões de Avaliação de Propostas nos Concursos das PPP-Saúde (2006-11), Presidente da Fundação INATEL (2013-15), Administrador do Montepio Geral (2016-18).

Tem desenvolvido estudos e intervenções sobre economia e políticas sociais, tendo publicado livros e artigos sobre estes temas.

Preside à Direção da Cidadania Social desde 2019.

**OS "CADERNOS CIDADANIA-ECONOMIA-SOCIEDADE" SÃO DIVULGADOS
PELA ASSOCIAÇÃO CIDADANIA SOCIAL E VISAM CONTRIBUIR PARA A
FORMAÇÃO DE UMA OPINIÃO PÚBLICA MAIS INFORMADA NAS ÁREAS DE
INTERVENÇÃO DA ASSOCIAÇÃO.**

**As opiniões expressas são da responsabilidade exclusiva dos seus Autores e não
vinculam a Cidadania Social.**

CIDADANIA (S)

A cidadania não é apenas o conjunto dos direitos e deveres reconhecidos formalmente aos membros das sociedades organizadas em Estados de direito da atualidade. Abrange também certas instituições sociais que enquadram o comportamento individual e coletivo, estando implantadas nos vários domínios da vida económica, cívica, de convívio, ocupação dos tempos livres e outros, e sobre as quais assenta a liberdade de cada um realizar o seu projeto de vida, com responsabilidade e segundo as normas de convivência consensualizadas entre todos. Inclui, além disso, um elemento identitário importante, que tem coincidido *grosso modo* com o atributo da nacionalidade.

O conceito é uma construção da mente humana que remonta à Antiguidade Clássica. Nos séculos XIX e XX, sofreu diversas metamorfoses que o tornaram a marca civilizacional distintiva das sociedades mais desenvolvidas, implantada progressivamente a partir da Europa ocidental e da América do Norte. Nas suas diversas configurações, tem sido o cimento político e moral da democracia liberal, garantindo grande diversidade de direitos individuais, os quais estão no cerne dos direitos humanos universais que a Organização das Nações Unidas proclamou em 1948, fundados no “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis” e reconhecendo-os como o “fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.”

Cidadania 1.0

Ao longo do século XIX, as estratificações sociais tradicionais, os chamados corpos intermédios, que se baseavam em privilégios de linhagem ou de corporações de ofício exclusivos de um pequeno número de privilegiados, impondo dependências e servidões para a maioria dos habitantes de cada país, foram sendo abolidas quase sempre através de confrontações sociais violentas, nos principais Estados da Europa e da América. Estes foram reconhecendo direitos e liberdades iguais a um grande número dos seus nacionais, entre os quais avultam os direitos civis de cada indivíduo, relacionados com a vida e a integridade

moral da pessoa humana, o estado civil, a família, a propriedade, os contratos e as obrigações pessoais livremente assumidos.

Tais direitos foram reconhecidos pelos Estados como atributos de cada um dos seus nacionais, independentemente da condição formal de cidadão.¹ Nessa medida, tinham liberdade de contratualizar entre si todo o tipo de relacionamento, o que permitia a livre formação das famílias, a iniciativa empresarial, o acesso ao trabalho, a educação das crianças, a aquisição de bens e serviços de todo o tipo e a transferência de patrimónios.

Sem embargo, a proclamada universalidade dos direitos civis permaneceu temperada por exclusões de monta, durante muito tempo. A principal era a das mulheres, a quem era imposta a subordinação absoluta ao pai e ao marido; mas também a dos menores de 21 ou mais anos, dos criminosos e dos considerados débeis mentais (na linguagem da época), com campo de aplicação extensível, nestas duas categorias, de forma muitas vezes arbitrária. Para esta multidão sobravam quase só deveres que expressavam a sua subalternidade social.

Designo como cidadania 1.0 esta primeira configuração liberal moderna do conceito quando, apesar dos direitos civis serem reconhecidos aos nacionais de uma forma mais ou menos extensiva, permitindo-lhes dispor livremente da sua pessoa e da sua propriedade, se reservava o estatuto de cidadão apenas a uma parte daqueles. Tal estatuto está focado nos direitos e liberdades políticas, sendo os respetivos detentores quem constitui o corpo de sujeitos políticos ativos da sociedade. Os deveres mereciam menos atenção, parecendo a muitos que a afirmação pública destes acarretaria o estigma da exclusão da cidadania; para os cidadãos, tudo se resumiria a direitos e liberdades, com as garantias que o Estado devia assegurar ao respetivo exercício. Os deveres permaneciam assunto privado da consciência de cada um, presumindo-se que a boa formação moral moldava o caráter do cidadão, garantindo o seu cumprimento.

O direito de participação na vida política ficava restrito aos homens maiores de idade e impunha muitas outras exclusões para além das mulheres - *v.g.*, os militares, os membros das ordens religiosas, os mendigos, os criados e os analfabetos. Adotava privilegiadamente o

¹ O Código Civil de Napoleão Bonaparte, promulgado em 1804 e que é uma referência fundadora nesta matéria para toda a Europa, determinou de forma cristalina no seu Título I - n.ºs. 7 e 8 que: o “exercício dos direitos civis é independente da qualidade de Cidadão” e que “todos os Franceses gozarão dos direitos civis.”

sufrágio censitário, baseado no rendimento e no pagamento de imposto sobre este, permitindo apenas eleger e ser eleito a partir de um certo limiar de coleta.

O Estado-nação liberal, em que se materializou a cidadania 1.0, foi uma democracia restrita de homens livres, detentores de propriedade e respetivo rendimento, sem necessidade de trabalhar para subsistir. O conjunto dos seus nacionais foi sempre bem mais vasto do que o dos cidadãos, ainda que a letra dos textos constitucionais possa ser enganadora a este respeito.

Portugal não foi exceção e grandes vultos do liberalismo português explicaram, de forma transparente, que qualquer indivíduo podia ser um português sem por isso ser um cidadão de Portugal, apesar de a letra das constituições liberais parecer apontada em sentido diverso. Distinguiam-se os direitos civis, que permitiam a cada nacional dispor da sua pessoa e da sua propriedade, dos direitos cívicos ou políticos, cuja titularidade definia os cidadãos enquanto membros da comunidade política qualificados para acederem a cargos públicos.²

Contradição congénita

A distância entre o estatuto de nacional e o de cidadão produziu uma contradição política, inscrita no âmago da cidadania 1.0, dada a situação diferenciada dos membros de diversos grupos sociais, em especial, das duas classes fundamentais das economias capitalistas emergentes.

De um lado, estava o reduzido, mas poderoso efetivo dos que detinham a titularidade e/ou o controlo efetivo dos meios de produção. Uns desfrutavam de rendas da propriedade dos meios de que eram detentores; outros usavam deles como fator produtivo de criação de valor, de que reservavam o lucro e o juro. Porque possuíam instrução, estes últimos não só centralizavam a iniciativa económica, orientando-a para a acumulação de capital, como gozavam de maior segurança económica, apesar do risco residual em que incorriam nas suas empresas, podendo usufruir plenamente do estatuto de cidadão ao mesmo título que a classe ociosa que vivia de rendas da propriedade recebida por herança. A influência daqueles foi

² Rui Ramos, "Para uma história política da cidadania em Portugal", *Análise Social*, vol. XXXIX (172), 2004, pp. 547-569.

suplantando a que advinha do estatuto privilegiado destes últimos, com mais ou menos sobressaltos sociais.

Do outro lado, estava a enorme legião de trabalhadores por conta de outrem, proprietários apenas da respetiva prole, dependendo integralmente do salário para subsistirem, a que se somavam muitos trabalhadores por conta própria das cidades e dos campos, cuja diminuta propriedade dava rendimento fraco e incerto, uns e outros sem instrução nem segurança económica, sempre ao sabor dos caprichos da economia para sobreviverem. Excluídos do estatuto de cidadão, carecendo de voz política reconhecida, a escala dos seus efetivos e a sua indispensabilidade para o funcionamento da economia indiciavam, todavia, um potencial capaz de desafiar a democracia censitária.

Detentores de direitos civis, mas ainda excluídos da cidadania, organizaram-se em corpos intermédios de tipo novo, as associações, como o estadista liberal Andrade Corvo assinalou num debate parlamentar, em 1867: “Tem sido rápido nestes últimos anos o desenvolvimento de associações baseadas no princípio da mutualidade (...). São estas associações poderosíssimos meios de melhorar a sorte dos que vivem do trabalho, nas oficinas, nas fábricas e nos campos (...). Era preciso que aos perigos resultantes da vida industrial moderna se opusesse uma força capaz de os vencer, ou ao menos de lhes minorar a funesta influência. Essa força é a associação: força para criar e não para destruir; que se robustece pela liberdade, pela justiça e pelo respeito aos princípios fundamentais da economia social e da moral pública. (...) Pela associação podem as classes laboriosas, que têm quase por única riqueza a aptidão ao trabalho, e vivem do exercício diário dessa aptidão, acudir as suas mais urgentes e importantes necessidades. Tem-se a associação ido sucessivamente adaptando, nas suas formas, na sua constituição e nos seus fins, às necessidades a que tinha que acudir. Na mais grave das crises para o desvalido da fortuna, quando a doença o impede de trabalhar, a sociedade de socorros mútuos, onde ele depositou alguns reais penosamente economizados, vem dar-lhe alívio e socorrê-lo. A sociedade de socorros mútuos é um seguro contra a miséria e o abandono nas horas angustiosas, mas não é ela destinada a fazer frutificar as economias do operário e do pequeno industrial ou comerciante. Nas caixas económicas encontram estes

onde depositar as suas economias, com a certeza de as ver produzir lucros constantes que se podem ir acumulando.”³

Com a expansão da indústria, os trabalhadores, concentrados em grande número nos meios urbanos, foram capazes de criar, para além das associações de socorros mútuos, caixas económicas e cooperativas, bem como sindicatos fortes para conseguirem melhores condições de trabalho. Organizaram-se também em partidos combativos que reivindicaram com eficácia o estatuto de cidadão e o direito de eleger e ser eleito para cargos públicos, o que teve de ser reconhecido mais cedo ou mais tarde pelas elites governantes, como garante indispensável da coesão dos Estados.

Ao mesmo tempo, a crescente sofisticação técnica da atividade económica exigia mais instrução e qualificação profissional, o que abriu as portas à disseminação do conhecimento entre as massas assalariadas, realizada pelos empregadores e pelo próprio Estado, capacitando mais pessoas para o exercício consciente da cidadania: inicialmente só para os homens, pois as mulheres só foram alcançando os mesmos direitos com lentidão exasperante e através de áspera luta, devido à enorme resistência política e cultural da sociedade no seu todo, que só na segunda metade do século XX foi sendo superada.

A contradição congénita da configuração 1.0 da cidadania acabaria por impor a profunda reconfiguração do conceito, sob o impacto de toda esta transformação das economias, das sociedades e dos regimes políticos. No entanto, o sentimento criado pela pertença de todos à comunidade dos nacionais de cada Estado foi geralmente capaz de se sobrepor às divisões e conflitos entre estes grupos sociais, contendo os fatores de desagregação dos Estados nos países onde o liberalismo triunfara.

Cidadania 2.0

Na origem próxima da mudança está a transformação das democracias censitárias ocidentais em “democracias de massas”, como lhes chamou o historiador Geoffrey Barraclough. Nestas, não só a participação política se alargou ao conjunto dos nacionais, como a representação por notáveis acabou substituído por um sistema de partidos disciplinados, com doutrinas

³ <https://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/cd/01/01/01/037/1867-02-22/543-4>, (com grafia atualizada.)

distintivas e funcionários dedicados⁴, que procuravam representar os interesses de diferentes classes e grupos sociais.

Os indivíduos politicamente ativos deixaram de pertencer apenas ao corpo restrito dos notáveis, económica, social e culturalmente homogéneos; passaram a ser recrutados em toda a sociedade, tendo níveis de riqueza e educação muito variados. Estavam, na sua maioria, ocupados em inadiáveis atividades quotidianas para garantirem a subsistência, mas eram mobilizáveis para a participação política, designadamente nos momentos eleitorais, através das máquinas altamente profissionalizadas em que os partidos se tinham convertido.

Ao longo da segunda metade do século XX, a cidadania passou a abranger quase todo o universo dos nacionais daqueles Estados em que a “democracia de massas” triunfara, incluindo mesmo alguns elementos equiparados (os assimilados culturalmente com origem em minorias étnicas subalternizadas, com origem na imigração ou nos territórios coloniais). Alterou-se também qualitativamente, e de uma forma tão profunda que nos permite falar de uma configuração 2.0.

Ser cidadão é uma condição que passou a ser atributo dos nacionais (e equiparados) de cada Estado sem exclusão de quase ninguém, dentro dos limites da respetiva jurisdição. O Estado de direito democrático ficou ancorado na nacionalidade, reconhecendo e defendendo dentro das suas fronteiras os direitos e liberdades civis e políticos de cada nacional, sobrepondo-os à ordem mercantil, tornando-os garantidamente incondicionais relativamente aos deveres do cidadão e *vice-versa*.⁵ Para elevar à cidadania a maioria dos residentes e, por essa via, atenuar a velha fratura política entre detentores dos meios de produção e proletários, o estatuto de cidadão passou a incorporar direitos e deveres sociais, além dos civis e políticos. Por arrasto, os comportamentos individuais e coletivos baseados na extensa liberdade de cada um realizar

⁴ Anteriormente, a mesma designação de “partido” aplicava-se a uma espécie de clube de cavalheiros ociosos e instruídos, que monopolizavam o debate público e a ação política. Ver G. Barraclough, *An Introduction to Contemporary History*, Pelican Books, 1964.

⁵ Ralf Dahrendorf escreveu a este propósito: “Este estatuto (de cidadão) está, por definição, ao abrigo dos caprichos do mercado. A cidadania é um conceito não económico. Define a posição das pessoas independentemente do valor relativo associado à sua contribuição para o processo económico. Os elementos da cidadania são, portanto, incondicionais. Isto é tão verdadeiro para as obrigações como para os direitos. O direito de voto, por exemplo, não depende do pagamento de impostos, embora o pagar impostos seja uma obrigação associada ao estatuto de cidadania.” (R. Dahrendorf, “The Changing Quality of Citizenship”, in Bart van Steenberghe (ed.), *The Condition of Citizenship*, Sage Publications, 1994: p. 13).

o seu projeto de vida segundo regras de convivência consensualizadas entre todos serão impregnados de uma noção de justiça social que coube ao Estado administrar.

As instituições da cidadania 2.0 não só abrangem todos os nacionais e equiparados (e mesmo alguns estrangeiros autorizados a residir e trabalhar dentro de fronteiras) como devem ser socialmente justas, e apenas o podem ser se forem capazes de corrigir, em alguma medida, as desigualdades entre os cidadãos. Como assinalou o sociólogo britânico T.H. Marshall, a noção de cidadania foi requalificada como “social”,⁶ o que veio conferir importante vantagem competitiva às democracias de massas face ao desafio político dos regimes comunistas.

A cidadania 2.0 procurou compatibilizar a prioridade liberal conferida aos direitos civis e às liberdades contratuais dos indivíduos com a robusta intervenção do Estado, que as limita em nome de uma certa igualização económica e social. Na ordem liberal moderna, os cidadãos em situação de carência económica, quando esta é inultrapassável pela vontade e capacidades dos próprios, podem beneficiar de apoios públicos porque gozam de direitos sociais, os quais visam justamente preservar as condições do exercício de todos os direitos inerentes ao estatuto de cidadão.

A cidadania social recobre, assim, a garantia do acesso de todos, independentemente da sua condição económica, a um conjunto de instituições sociais, equipamentos coletivos e bens específicos, no ensino, na saúde, na segurança social e, até, no lazer. Remete, ao mesmo tempo, para o sentimento de solidariedade nacional e as obrigações daí decorrentes, reforçando desse modo a força identitária da cidadania, pela aproximação à da nacionalidade.

Na ordem internacional bipolar, que vigorou depois da II Guerra Mundial e até ao fim da Guerra Fria, as democracias de massas edificaram o Estado Social ou de Bem-estar, baseado em princípios de justiça social, que incorporou a cidadania social como fator de coesão nacional e as superiorizou em termos civilizacionais relativamente aos outros regimes políticos conhecidos.

⁶ O conceito passou a abranger direitos que vão: “(...) desde o direito a um módico de bem-estar e segurança económica até o direito de partilhar plenamente do património social e de viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevalentes na sociedade” (T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and other essays*, Cambridge University Press, 1950: p.11).

A cidadania (também) impõe deveres

A incondicionalidade dos elementos constitutivos da cidadania 2.0 leva a que, muitas vezes, a noção seja utilizada sem referir as obrigações exigíveis aos cidadãos, para além dos deveres genéricos de participar na vida coletiva enquanto eleitores e contribuintes, e muito menos fazer depender do cumprimento daquelas o exercício dos direitos do cidadão, o que acabaria por gerar problemas na vida em sociedade.⁷

O fundamento conceptual clássico dos direitos de cidadania é a poderosa ideia de “contrato social”, entendido este como um pacto hipotético entre pessoas dotadas de capacidade de escolha racional que mutuamente se reconhecem como seres livres autónomos, acordando entre si o que mais convém ao interesse de cada uma. Tal pacto permite desenhar a vida em sociedade de uma forma independente relativamente ao Estado, ao mesmo tempo que lhe limita a intervenção, a qual deverá respeitar sempre a autonomia da chamada sociedade civil. Todavia, restringir o conceito à abstracção deste fundamento individualista liberal resulta num estatuto empobrecido de cidadania em que boa parte das obrigações cívicas podem parecer uma imposição, indo além do consentimento razoável dos cidadãos.

Numa sociedade que se deseje coesa dificilmente se poderá dispensar o apelo ao vínculo dos indivíduos à comunidade sob jurisdição do mesmo Estado nacional, assumindo a forma de sentimento de dever para com este e para lá do contrato social. Trata-se de um movimento conceptual que, libertando a ideia de cidadania do exclusivo fundamento do interesse individual, permite integrar o sentimento de pertença e a solidariedade relativamente à comunidade de nacionais, abrindo novos horizontes que abrangem práticas e vivências identitárias partilhadas no seio daquela e sendo, no limite, capaz de justificar o sacrifício supremo da própria vida.

Na cidadania 2.0, o sentimento de pertença e a solidariedade relativamente à comunidade de nacionais acabam, no entanto, por se revelar de alcance problemático, gerando tensões e

⁷ T.H. Marshall detetou tais problemas, afirmando a propósito: “Se a cidadania for invocada na defesa dos direitos, os correspondentes deveres de cidadania não podem ser ignorados. Estes não exigem que uma pessoa sacrifique a sua liberdade individual ou se submeta, sem questionar, a todas as exigências feitas pelo Estado. Mas exigem que os seus atos sejam inspirados por um vívido sentido de responsabilidade relativamente ao bem-estar da comunidade.” (T.H. Marshall *Citizenship and Social Class, and other essays*, Cambridge University Press, 1950: p.70)

contradições políticas entre a vinculação nacional, justificada por vezes de uma forma que, nos populismos atuais, roça o irracional, e os sentimentos de solidariedade e pertença a outras comunidades (familiares, étnicas, profissionais, linguísticas, locais e outras) a que cada cidadão também está vinculado e que lhe proporcionam experiências marcantes, vividas de forma intensa.

Riscos de fragmentação

A cidadania está inscrita no mais profundo do Estado de direito democrático contemporâneo, ancorada na ênfase dada aos direitos sociais que ainda mais reforçam esse nexos, pois são as políticas públicas redistributivas que impedem finalmente a dissolução do próprio conceito. Todavia, há uma forte exposição aos riscos de fragmentação identitária alimentados pela diversidade de reconhecimento incondicional dos direitos, não apenas a cada um dos cidadãos, mas também a grupos particulares de cidadãos. Alguns destes constituem uma subclasse de excluídos – desempregados de longa duração sem proteção nem requalificação profissional, grupos étnicos desfavorecidos e outros grupos de pobres, que as malhas da rede de apoios sociais vão deixando escapar. Não partilham de qualquer interesse estratégico comum e, por isso, não se constituem como classes sociais; são apenas vítimas das dinâmicas sociais a quem a redistribuição do rendimento pelo Estado Social não alcança eficazmente, excluindo-os da cidadania efetiva, como diagnosticou Dahrendorf.⁸ Outros grupos evoluem num sentido neocorporativo, aglutinando-se em torno de interesses materiais (*v.g.*, a captura de rendas sem contributivo produtivo, designada por *rent-seeking* na literatura anglo-saxónica) e simbólicos, imediatos e muito particulares, longe dos anseios das principais classes e do conjunto dos nacionais.

Entretanto, outras dimensões civilizacionais têm vindo a ampliar a abrangência da ideia de cidadania, incorporando nela direitos e deveres de ordem cultural, ecológica, de género,

⁸ “A subclasse não representa sequer um vulgar problema de estatuto. Não se limita a excluir simplesmente os que estão na parte inferior da escada da estratificação social. O ponto é, na verdade, que os seus membros nem sequer conseguem chegar ao primeiro degrau da escada. As medidas de redistribuição, por aquilo que valem, não abrangem esta categoria. O universo da estratificação é um universo de gradações e de mobilidade: a posição da subclasse está para além do limiar das oportunidades básicas de acesso. É um problema de direitos, e, portanto, de cidadania.” (Ralph Dahrendorf, *op.cit.*: p. 15).

global e outros, não coincidentes com o espaço jurisdicional do Estado nacional, o que agrava ainda mais os riscos de fragmentação identitária.

No plano político, a garantia pública de especiais direitos a certas comunidades sub-nacionais étnicas, profissionais, de género e outras alimenta a reivindicação de uma representação específica de grupos particulares, que é desagregadora do sistema dos partidos fortemente ligados a interesses de classes. A representação política assume roupagens culturais de causas fraturantes, que tendem a enfraquecer a coesão nacional, desafiando o ideal clássico de um Estado neutro relativamente às diferenças culturais entre indivíduos e apostado em erradicar todo e qualquer enviesamento de valores.⁹ O multiculturalismo daí resultante pode estilhaçar a identidade nacional e, por reação, alimentar comunitarismos iliberais.

No plano das relações internacionais, observa-se que a partilha de soberanias nacionais, como no caso da União Europeia, têm vindo a ser postas em causa por extremismos nacionalistas, o que tem tornado difícil a afirmação de uma cidadania europeia.

Portugal em contraciclo

A configuração 1.0 da cidadania triunfou em Portugal na segunda metade do século XIX, em sincronia com o movimento geral dos Estados europeus ocidentais. Mas enquanto estes reconfiguraram o conceito a partir de meados do século XX, nós conhecemos um prolongado hiato de quase meio século na passagem à configuração 2.0. Só após a revolução de abril de 1974, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, se abriu caminho ao que designo por cidadania 2.0, em evidente contraciclo, quando muitos dos fatores de crise e fragmentação do conceito se manifestavam já intensamente no mundo desenvolvido.

A CRP determina, no artigo 4.º que são “cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional”, estipulando-se no artigo 12.º

⁹ O recente manifesto “Em defesa das liberdades de educação” subscrito por personalidades de variados quadrantes políticos que contestam a obrigatoriedade de frequência da disciplina de Educação para a Cidadania e o Desenvolvimento no ensino obrigatório, defendendo que os correspondentes conteúdos não deveriam ser impostos à liberdade de consciência das mães e pais e defendendo por isso o direito à objeção de consciência, é uma expressão atual muito viva da tensão entre o tradicional entendimento nivelador do estatuto formal de cidadania à escala do Estado-nação e a reivindicação de direitos de grupos sub-nacionais de cidadãos, que pode fragmentar a própria identidade nacional.

que todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres nela consignados. E acrescenta que também as pessoas coletivas “gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza.” Direitos e deveres que são ainda extensivos a estrangeiros e apátridas residentes em Portugal, com algumas limitações e especificidades se forem cidadãos de outros Estados membros da União Europeia (artigo 15.º). Quer dizer, a nossa lei constitucional, com as suas atualizações posteriores, acolhe um entendimento muito abrangente de cidadania, bem como a clara consciência do papel dos deveres na configuração do Estado de direito democrático em Portugal, ainda que sejam vagas as referências a estes no respetivo articulado.

Os direitos civis são elencados no Capítulo I do Título II – “Direitos, liberdades e garantias” da CRP, designadamente: o direito à vida, à integridade física e moral, à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar, à liberdade, à segurança e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação. Os direitos assim reconhecidos são complementados por uma extensa listagem das liberdades consagradas pela lei fundamental.

Os direitos políticos são discriminados no Capítulo II do mesmo Título, referente aos direitos, liberdades e garantias de participação política do cidadão. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos, gozando da liberdade de associação indispensável para o efeito.

Acrescenta-se a estes um Capítulo III especificando direitos, liberdades e garantias “dos trabalhadores”, focada na segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos. É igualmente garantido o direito de os trabalhadores criarem comissões de trabalhadores para defesa dos seus interesses e intervenção democrática na vida da empresa, bem como a liberdade sindical e o direito à greve. Estas disposições constitucionais puseram de lado qualquer vestígio de cidadania 1.0 (que os opositoristas da Ditadura herdeiros da I República ainda poderiam reclamar em 1976). Serão também o prenúncio de um comunitarismo de base profissional que vem evoluindo em sentido neocorporativo, no século XXI.

Quanto aos direitos sociais, estes estão incluídos no extenso Título III – “Direitos e deveres económicos, sociais e culturais” da CRP, sendo explicitados no Capítulo II, enquanto os direitos económicos e culturais são objeto dos Capítulos I e III, respetivamente. São aí mencionados, também, alguns deveres específicos dos cidadãos relativamente à comunidade nacional, embora de forma vaga.

São reconhecidos: o direito à segurança social, o direito à proteção da saúde (sendo explicitado quanto a esta o específico dever de todos de a defender e promover), o direito à habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado acompanhado pela referência ao dever de o defender. Completa-se o elenco de direitos e deveres sociais com a referência à proteção da família pela sociedade e o Estado, da paternidade e da maternidade, da infância, da juventude, dos cidadãos portadores de deficiência e da terceira idade.

A Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976 e após sucessivas revisões incorporou plenamente a configuração 2.0 da cidadania, cerca de trinta anos depois da sua consagração na Europa mais desenvolvida. Fê-lo, porém, no tempo de mudança global, em que se agudizava a fragmentação do conceito e em que se definiam os contornos de um novo entendimento sobre o mesmo.

Cidadania 3.0

A ideia de sociedade civil como agrupamento de indivíduos autónomos que prosseguem livremente os seus projetos de vida, com responsabilidade e segundo regras de convivência consensualizadas entre todos, ancoradas na cidadania social assumida pelo Estado Social, deixou de colar plenamente à realidade complexa das sociedades do presente século.

As economias desenvolvidas terciarizaram-se, nelas emergindo novas classes médias de numerosos e ávidos consumidores anonimizados, com modos de vida muito distantes do *homo faber* do capitalismo industrial, e que os partidos devem cativar eleitoralmente em modo remoto, através dos meios de comunicação social. A democracia de massas perdeu o esteio exclusivo dos partidos que as enquadravam e eram representativos das principais classes sociais. É forçada agora a lidar cada vez mais com instáveis coligações de grupos sociais

heterogéneos, que se juntam em protesto e causas culturais do momento, e cuja expressão política é volátil.

As grandes empresas globais concentraram capitais de todo o planeta a uma escala inédita. São controladas por um reduzido número de executivos, também eles globais, criando um quadro de decisão económica fora do controlo jurisdicional dos Estados, alheio à ética republicana e indiferente à justiça social, em que alguns indivíduos poderosos se movimentam tentando combinar a sua vantagem pessoal com o benefício da multinacional, e deixando para trás grandes multidões de excluídos. Nesta transformação global, o conceito de cidadania na configuração 2.0 conhece forte erosão, impondo-se novos desenvolvimentos, tendo em vista superar as tensões e as contradições que o vão corroendo.

Emerge uma configuração algo fragmentária que, por analogia com as anteriores, designo cidadania 3.0, embora não tenha adquirido consistência conceptual do mesmo nível. Tais desenvolvimentos podem ser sistematizados em cinco dimensões principais, que sendo renovadoras do conceito, são, ao mesmo tempo, potenciadoras de riscos de maior fragmentação do mesmo.

A primeira destas dimensões é a pós-nacionalidade, que quer ancorar a cidadania num plano supranacional focado nos direitos humanos internacionalmente proclamados e na exaltação da diversidade cultural das comunidades humanas. O lugar do nascimento e a consanguinidade tinham sido centrais na configuração 2.0 para circunscrever a cidadania ao território do Estado-nação, onde a ideia de nação, mais ou menos bem ficcionada, servia para conter a real diversidade das comunidades incluídas. São substituídos agora por fronteiras sociais e culturais muito mais fluidas, excluindo simplesmente os que recusem a inviolabilidade dos direitos humanos. Muitas das instituições integradoras e dos elementos identitários poderosos nas configurações anteriores da cidadania perdem força aglutinadora e, em consequência, a associação do conceito à ideia de nação vem enfraquecida.

Uma segunda dimensão renovadora da cidadania é a que acompanha as transformações económicas, sociais e políticas do final do século XX, revendo a noção de incondicionalidade dos direitos e deveres do cidadão garantidos pelo Estado Social. A cidadania 2.0 tinha disciplinado inicialmente o acesso aos apoios públicos dirigidos a situações de carência sujeitando-os à comprovação de uma condição de recursos previamente estipulada (*means-*

testing)¹⁰, mas foram muitos os críticos de tal procedimento, argumentando-se que contrariava a incondicionalidade dos direitos do cidadão. O argumento é falacioso, porque confunde a incondicionalidade abstrata do direito a recursos mínimos de todos os cidadãos com a sujeição da atribuição concreta da prestação à verificação das condições estipuladas de acesso de cada candidato à mesma; a comprovação da carência de recursos é, assim, análoga à verificação da idade de quem pretenda a atribuição de uma pensão de velhice. Falacioso ou não, o argumento fez o seu caminho e houve recuo sensível no recurso ao *means-testing*, encorajado pelas notórias falhas de que padecia.¹¹

Entretanto, os fenómenos de desemprego estrutural e a formação de uma subclasse de vítimas da modernização e globalização das economias, que marcaram as décadas finais do século XX, tornaram desajustados os mecanismos tradicionais de substituição ou complemento dos rendimentos do trabalho, que amparavam de forma incondicional os mais frágeis durante curtos períodos de carência, por doença ou desemprego friccional, nas fases depressivas do ciclo económico. Uma reavaliação importante dos conceitos e políticas sociais do Estado Social foi levada a cabo por académicos e políticos dos anos 1990, com particular destaque para as propostas da chamada Terceira Via, teorizada por Anthony Giddens e praticada no Reino Unido pelo New Labour de Tony Blair a partir de 1996 (com influência duradoura sobre as políticas sociais em todo o mundo, designadamente em Portugal).

A intervenção pública de combate a uma pobreza cada vez mais persistente, em risco de exclusão irreversível das vítimas da modernização global, torna-se seletiva, praticando o *targeting* sistemático das medidas adotadas, focando-as nos marginalizados de longa duração

¹⁰ O que supunha uma clara demarcação entre “seguro” e “assistência” social, como propôs o Relatório Beveridge, no parágrafo 369: “*Assistência no âmbito da Segurança*: A assistência deverá estar disponível para responder a todas as necessidades que não estejam cobertas pelo seguro. Deve satisfazer adequadamente essas necessidades até ao nível de subsistência, mas deve ser percebida como algo menos desejável do que a prestação do seguro; caso contrário, os segurados não receberiam nada em contrapartida das suas contribuições. A assistência, portanto, será sempre concedida sujeita à comprovação das necessidades e à avaliação dos recursos; estará sujeita também a certas condições quanto ao comportamento que possam parecer suscetíveis de acelerar o restabelecimento da capacidade de ter remuneração.” (*Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge, His Majesty’s Stationery Office, 1942, p. 141*)

¹¹ Entre outras: a complexidade da determinação do nível mínimo de rendimento e da comprovação dos rendimentos; a estigmatização social dos beneficiários; a armadilha do benefício, sempre que o aumento de rendimentos de outra origem dentro do agregado familiar possa tornar inelegível o beneficiário ao mesmo tempo que reduziria o rendimento total auferido pelo agregado.

e recuperando o *means-testing*¹². Mais importante, a atribuição de prestações de rendimento mínimo garantido e de outros apoios similares começa a ser sujeita a contratualização (como o Relatório Beveridge, aliás, preconizara), vinculando o beneficiário à realização de determinadas ações que visam promover a respetiva inserção social, para continuar a beneficiar do apoio.¹³ Trata-se, sem dúvida, de uma condicionalidade, ainda que limitada, que convive mal com a ideia de incondicionalidade dos direitos sociais tal como vinha sendo praticada até aí.

A implementação de políticas sociais nos países mais desenvolvidos acabou por postular um atributo integrador à imposição de específicas obrigações em contrapartida dos apoios públicos atribuídos. Fez-se um verdadeiro *trade-off* entre cidadania e integração social, firmando-se a ideia de condicionalidade mitigada para atribuição de apoios públicos, através, designadamente, da obrigação de trabalhar e/ou de receber formação capacitante para ingressar no mercado de trabalho ou de ter aproveitamento escolar, no caso dos mais jovens, ou ainda de frequentar programas específicos de inserção e de reabilitação, noutros casos.¹⁴ A arquitetura conceptual da cidadania ressentia-se deste *trade-off*, o qual abre a porta à formação de clientelas permanentes da intervenção assistencialista do Estado, acabando por contemporizar com a marginalização da subclasse que se propunha incluir.

Uma terceira dimensão a considerar é a da intergeracionalidade. Na configuração 2.0 da cidadania, o Estado Social assumiu um papel central como intermediário entre gerações. Tal intermediação está associada ao modelo de ciclo vital a três idades sucessivas – infância/juventude, idade adulta ativa e terceira idade, da velhice e reforma, tendo a seguinte lógica: em cada momento, as gerações na primeira idade estão a cargo das de segunda idade; estas contribuem para as de primeira e de terceira idades sem contrapartidas, tendo

¹² Atualmente, na União Europeia, apenas cerca de 10% dos benefícios pecuniários são sujeitos a condição de recursos. No entanto, há países em que se ultrapassa os 30% (Irlanda e Dinamarca) e outros que ficam bem abaixo da média europeia, como é o caso de Portugal.

¹³ Em Portugal, o Rendimento Social de Inserção impõe, entre outras, as seguintes obrigações: fornecer à Segurança Social os documentos que comprovem a situação de dificuldade económica; ir às reuniões convocadas pelo Núcleo Local de Inserção, nas quais é definido, assinado e revisto o contrato de inserção; cumprir as obrigações assumidas no contrato de inserção.

¹⁴ Até hoje, tem sido esta a filosofia dominante na política social europeia do rendimento mínimo. Os resultados de integração social dos beneficiários do rendimento mínimo não têm sido inequívocos, e, por isso, o prestígio da condicionalidade imposta à medida foi sendo ofuscado pelas dúvidas sobre a eficácia do *trade-off* na redução da pobreza e da exclusão social, o que também terá sido agravado pelo conhecimento de certas manifestações clientelares na administração da medida.

beneficiário do que receberam na sua primeira idade e com a expectativa de virem a ser beneficiárias, quando saírem da atividade, da contribuição das mais novas, entretanto chegadas à segunda idade.

Os vínculos intergeracionais de proximidade foram circunscritos privilegiadamente à afetividade (ainda que possam originar importantes legados dinásticos) dentro das famílias e outras comunidades de próximos; em tudo o mais foram superados por laços formais entre sujeitos jurídicos de gerações diferentes, institucionalizados na esfera pública das sociedades.

A segurança social financiada por repartição, como sucede na maior parte dos Estados atuais, ocupa um lugar central nesta vinculação institucional das gerações, devendo respeitar os direitos formados no passado pelas gerações mais velhas, que as mais novas pagam quando entram na vida ativa, sem prejuízo dos que se irão formando para estas, garantindo a sustentabilidade de toda a intermediação. Ao mesmo tempo, pede-se aos sistemas de segurança social a adequação permanente das prestações que são atribuídas aos beneficiários, devendo ser suficientes para assegurar vida condigna a cada um, de forma continuada. Sustentabilidade e adequação supõem um olhar longitudinal sobre o futuro, na perspectiva da equidade entre gerações, o qual está longe de ser consensual nas nossas sociedades, correndo-se o risco de fraturas intergeracionais graves perante a alteração das variáveis demográficas, económicas e do emprego das sociedades contemporâneas.

A quarta dimensão é a da pluralidade cultural, que pode assumir uma forma extrema em que diversas culturas étnicas existem separadamente e de forma igualitária no mesmo Estado de direito democrático, sem que os valores de uma delas se superiorizem relativamente aos das outras – é o chamado multiculturalismo. A Suíça é um caso histórico de sucesso a este respeito (talvez único) mas, na maior parte dos Estados atuais, as minorias étnicas, especialmente aquelas que se formaram por vagas de imigração recente, continuam a ser percebidas pela etnia dominante como ameaça ao emprego, à segurança e à cultura “nacional”, que é a desta. À assimilação cultural das minorias pela imposição da língua, da laicidade ou da religião e dos costumes da maioria opõe-se, então, o relativismo multiculturalista, criando-se uma tensão entre ambos que tem contaminado a vida política em muitos territórios nacionais, e que os sistemas partidários das democracias têm dificuldade crescente em gerir.

Uma quinta dimensão emerge no debate contemporâneo: a “cidadania das organizações” e a responsabilidade social destas. Tal decorre do reconhecimento de personalidade moral a entidades coletivas, principalmente às empresas, argumentando-se que nelas existe uma clara distribuição hierárquica da autoridade de decisão e regras para determinar se uma decisão é coletiva ou apenas individual. Assim sendo, a decisão coletiva tomada por tais entidades desencadeia ações para realizar objetivos coletivos que as aproxima da agência moral das pessoas naturais, conferindo-lhes direitos e obrigações de cidadania que incluem não apenas o retorno financeiro do capital societário, mas também o respeito da lei, o comportamento ético nos negócios e alguma forma de retorno para a generalidade dos seus *stakeholders* diretos e a sociedade em geral.¹⁵ Tal dimensão é muitas vezes apontada como não passando de domínio para a mera atuação de relações públicas por parte das empresas, em ambiente competitivo de consumidores exigentes e sensíveis a valores humanistas, criando uma tensão entre os propósitos de responsabilidade social assumidos pela empresa e o entendimento herdado do passado acerca da luta de classes e do capitalismo, e cuja superação parece exigir uma renovação do conceito de valor criado pela empresa.¹⁶

Cidadania na encruzilhada

A inclusão de novas dimensões no conceito de cidadania e a variedade de soluções para garantir as ofertas dos bens necessários à sua efetivação tornam especialmente problemática a configuração 3.0.

¹⁵ Nas palavras de um dos grandes teóricos da responsabilidade social corporativa (das empresas): “A cidadania corporativa tem uma face económica, outra legal, uma terceira ética, e uma quarta filantrópica. Dito de forma diferente, espera-se dos bons cidadãos corporativos: (1) serem rentáveis (...); (2) obedecerem à lei (...); (3) desenvolverem um comportamento ético (...); (4) devolverem através da filantropia (...).” (Archie Carroll, “The Four Faces of Corporate Citizenship”, *Business and Society Review*, October 2003)

¹⁶ Foi o que propôs Michael Porter, ao avançar o conceito de valor partilhado: “As empresas devem assumir a liderança na junção de esforços entre a atividade empresarial e a sociedade. O reconhecimento disto existe entre os líderes empresariais e de opinião sofisticados e elementos promissores de um novo modelo estão a emergir. No entanto, continua a faltar um quadro global para orientar estes esforços, e a maioria das empresas continua presa a uma mentalidade de “responsabilidade social” em que as questões sociais ficam na periferia, e não tocam o seu cerne. A solução reside no princípio do valor partilhado, que passa por criar valor económico de uma forma que *também* cria valor para a sociedade ao responder às necessidades e desafios desta. As empresas devem repor a ligação entre o êxito da empresa e o progresso social. O valor partilhado não é responsabilidade social, filantropia, ou mesmo sustentabilidade, mas uma nova forma de alcançar o sucesso económico. Não está na margem do que as empresas fazem, mas sim no seu centro. (...) O conceito de valor partilhado (...) reconhece que as necessidades sociais, e não apenas as necessidades económicas convencionais, definem os mercados.” (Michael E. Porter and Mark R. Kramer, “Creating Shared Value”, *Harvard Business Review*, January–February 2011, p.62-77)

Entre os problemas agudos que a confrontam, avulta desde logo o da jurisdição que circunscreve a aplicação do estatuto de cidadão. Os seres humanos existem em territórios marcados por evoluções histórico-geográficas que deram origem a complexas instituições, visando disciplinar o comportamento humano, e que se sobrepõem umas às outras, nem sempre de forma coerente e estando apenas algumas delas dotadas da prerrogativa de coerção sobre os indivíduos sujeitos ao seu âmbito de ação. Tal sujeição tem *nuances* conforme a relação formal de cada um dos indivíduos com o Estado soberano no território (serem nacionais ou estrangeiros, aptos ou não aptos ao exercício consciente dos direitos e deveres do cidadão, etc.). Ao mesmo tempo, o mesmo território pode estar sujeito a mais do que uma jurisdição – designadamente, a do Estado-nação, a do Estado Federal e a das organizações políticas internacionais, como são a União Europeia e as Nações Unidas.

A resiliência do Estado-nação como jurisdição hegemónica advém, em larga medida, do facto de os seus cidadãos se identificarem, de uma forma simples e direta, com o território histórico que era o dos seus antepassados ou que adotaram por decisão deliberada, o que fazem através da ideia de pátria e da aprendizagem da língua oficial, que alimentam a consciência nacional. A dimensão pós-nacional da cidadania 3.0 não inspira alternativa consistente a nenhum destes fatores de coesão societária. A própria realidade dos Estados multinacionais existentes demonstra recorrentemente a instabilidade política estrutural de que padecem, devido ao equilíbrio precário entre as nacionalidades reivindicadas por alguns dos que a integram. Muitos destes Estados exibem, de resto, facetas marcadamente autoritárias pouco amigáveis para com a cidadania de qualquer configuração, ainda que os respetivos regimes políticos se reclamem da democracia.

No que diz respeito ao estatuto de cidadão, há uma crescente complexidade na definição dos direitos e dos deveres que lhe são inerentes. Os direitos civis conhecem novas facetas no que diz respeito a dispor de si próprio, como sucede com o direito à interrupção voluntária da gravidez e à eutanásia, ou ao reconhecimento das identidades transgénero, as quais desafiam referências culturais e religiosas tradicionais. Por outro lado, os direitos políticos individuais são desafiados pelas aspirações dos mais diversos grupos à representação e à governação autónoma, seja a nível subnacional, seja supranacional, por vezes autodesignadas “cidadanias” - de região, de localidade, de geração, de género e outras. Quanto aos direitos

sociais, eles são, com frequência, ameaçados de captura por neocorporativismos de variadas tonalidades que se desenvolvem na sociedade civil.

Por estas e outras razões, pode bem dizer-se do atual estado do conceito que ele se encontra numa verdadeira encruzilhada de configurações.

Parece ser cada vez mais necessária uma reconfiguração da cidadania que seja simultaneamente global e local, no sentido de afirmar um universalismo à escala do globo, capaz de federar sem esmagar a diversidade cultural dos seres humanos. Que consagre a máxima liberdade individual compatível com a liberdade dos outros, sem perder de vista a pertença de cada qual às diferentes comunidades que lhe dão elementos identitários imprescindíveis. Que seja igualitária no sentido de garantir universalmente um patamar mínimo incondicional de recursos, criando oportunidades iguais para todos desenvolverem os seus projetos de vida, e aceitando as conseqüentes desigualdades que decorrem do mérito e coerência de propósitos, diferentes de pessoa para pessoa. Que clarifique o concurso das diversas jurisdições de forma a não reduzir a força que os poderes soberanos democráticos detêm para a realização plena da cidadania.

Uma configuração 4.0 do conceito? O próximo futuro o dirá, e em que termos.