

A Dimensão Europeia da Cidadania
Identidade, Formas de Participação, Representações

ANA MARIA RIBEIRO GOMES DO COUTO

Lisboa, 2014

Mestrado em Estudos sobre a Europa

A Dimensão Europeia da Cidadania
Identidade, Formas de Participação, Representações

Ana Maria Ribeiro Gomes do Couto

Dissertação apresentada para obtenção de Grau de Mestre
em Estudos sobre a Europa

Orientadora: Professora Doutora Maria do Céu Marques

Lisboa, 2014

RESUMO

A cidadania europeia, instituída em 1993 pelo Tratado de Maastricht, representa um dos passos mais marcantes na história da Europa, mas permanece como um dos grandes desafios da União Europeia. Os cidadãos dos Estados-Membros têm, hoje, um estatuto singular de dupla cidadania, porque pertencem a duas comunidades politicamente organizadas: a nacional e a supranacional. Terão eles desenvolvido um duplo sentimento de pertença, à comunidade de origem e à comunidade europeia? Estarão conscientes dos seus direitos de cidadania? Existe um aparente divórcio entre os cidadãos e a vida democrática da União Europeia, e é comum responsabilizar-se as instituições por essa falta de diálogo. Estas reconhecem a persistência de um fosso que os separa dos cidadãos, bem como o défice de participação destes no processo de construção da União Europeia, e procuram aprofundar o sentido da cidadania, através do reforço dos direitos.

O presente estudo sobre a dimensão europeia da cidadania segue duas linhas de orientação: começa por explorar o conceito de cidadania, desde a Antiga Grécia até aos nossos dias; e, depois, aborda o processo de integração europeia, de Roma a Lisboa, analisando as questões ligadas à cidadania da União Europeia: a sua relação com a cidadania nacional; a sua evolução; o seu valor jurídico; os direitos dos cidadãos, incluindo os direitos eleitorais; a Carta dos Direitos Fundamentais; a Iniciativa de Cidadania, bem como outras formas de participação. Explora, ainda, a noção de uma «Europa dos Cidadãos», analisando as realizações concretas da União Europeia para o aprofundamento da cidadania, bem como o envolvimento na vida democrática da UE, através da participação nas eleições para o Parlamento Europeu, nos referendos e por via da Iniciativa de Cidadania.

O trabalho termina com um estudo de caso sobre a perceção dos cidadãos sobre a cidadania da União Europeia, o qual incide sobre dois Estados-Membros (Portugal e França), através do recurso aos inquéritos *Eurobarómetro*.

Palavras-chave: União Europeia, Cidadania/Cidadania Europeia, Democracia, Representação, Participação

ABSTRACT

European citizenship, established in 1993 through the Maastricht Treaty, is one of the most remarkable steps in European history, but remains as one of the major challenges facing the European Union. Nowadays, citizens from Member States have a unique dual citizenship status, because they belong to two, politically organized, communities: the national and the supranational. Have they developed a dual sense of belonging to the community of origin and to the European community? Are they aware of their citizenship rights? Apparently, there is a division between citizens and the democratic life of the European Union. Moreover, institutions are being held responsible for this lack of dialogue. Institutions recognize the persistence of a gap between them and the citizens and the lack of their participation in the construction process of European Union, and try to deepen the meaning of citizenship by strengthening rights.

This study on the European dimension of citizenship follows two guidelines: explores the concept of citizenship, since the Ancient Greece until our days; and discusses the process of European integration from Rome to Lisbon, focusing on the issues related to citizenship of the European Union: its relationship to national citizenship; its evolution; its legal value; citizens' rights, including electoral rights; the Charter of Fundamental Rights; the Citizens' Initiative, as well as other paths of participation. Furthermore, it explores the 'Europe for Citizens' notion, analyzing European Union's concrete achievements concerning the deepening of citizenship, as well as the involvement in the democratic life of the EU, through participation in European Elections, referenda and the use of Citizens' Initiative.

This work finishes with a case study on the perception of citizens about European Union citizenship, focusing on two Member States (Portugal and France), by using *Eurobarometer* surveys.

Key words: European Union, Citizenship/European Citizenship, Democracy, Representation, Participation

AGRADECIMENTOS

Com a conclusão deste trabalho de investigação espero encerrar, com sucesso, mais um ciclo de um percurso académico que suspendi há mais de vinte e cinco anos. E apesar do grande estímulo intelectual e da enorme motivação que me levaram a abraçar este projeto, trilhar este caminho transformou-se num grande desafio pessoal, que nem sempre foi fácil.

O meu reconhecimento, em primeiro lugar, à Professora Doutora Maria do Céu Marques. O seu incentivo desde o primeiro semestre da parte curricular foi, sem dúvida, um grande estímulo para que iniciasse este empreendimento. Agradeço-lhe nunca ter duvidado de que poderíamos chegar aqui. A sua compreensão, o seu apoio, a sua disponibilidade e, sobretudo, a sua orientação, foram determinantes neste processo.

Agradeço também a todo o corpo docente do MESE, pela partilha de conhecimento. Este trabalho é também, no fundo, uma síntese do muito que fui assimilando nas várias unidades curriculares.

E ...

À Edite Estrela, por me ter “aberto” as portas do órgão representativo da UE, mas sobretudo por ter, com a sua intervenção de dez anos como Eurodeputada, ajudado a consolidar o meu sentimento de pertença e de identificação com o projeto europeu.

À Teodora, à Rafaela, amigas e companheiras de sempre, pelo apoio, pelo estímulo, pelo carinho, pela amizade ... por tudo !

A todas e todos as/os amigas/amigos e colegas de trabalho, pelos muitos momentos de reflexão que partilharam comigo ao longo desta jornada, e pelas pequenas (grandes) ajudas. Seria impossível nomeá-lo(a)s a todo(a)s, mas aqui fica o meu reconhecimento. Elas e eles sabem quem são.

E, por último, mas não menos importante, à minha família. Especialmente à minha mãe. Sem o seu apoio e compreensão tudo teria sido mais difícil. E, claro, às minhas sobrinhas, Filipa e Tânia.

ÍNDICE GERAL

	Pág.
RESUMO	III
ABSTRACT	IV
AGRADECIMENTOS	V
ÍNDICE GERAL	VII
ÍNDICE DE QUADROS	IX
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XI
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	XIII
INTRODUÇÃO	1
PARTE I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
CAPÍTULO I - O CONCEITO DE CIDADANIA	7
1. Breve olhar pela História: da Antiguidade Clássica à atualidade	8
2. O Contributo Teórico de T.H Marshall	21
3. Cidadania e Nacionalidade	23
CAPÍTULO II – A CIDADANIA EM CONTEXTO EUROPEU	27
1. União Europeia: um Projeto em construção	27
2. Cidadania Nacional e Cidadania Europeia	42
3. Cidadania da União Europeia: de Roma a Lisboa	45
4. Os Direitos de Cidadania Europeia	47
5. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	48
6. A Iniciativa de Cidadania Europeia	54
7. Representações de uma Identidade Comum Europeia: os Símbolos	57
8. 2013 - O Ano Europeu dos Cidadãos	65
PARTE II – FORMAS DE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO. UM ESTUDO DE CASO	69
CAPÍTULO III - A Europa dos Cidadãos	69
1. A democracia representativa: as eleições ao Parlamento Europeu	75
2. A democracia participativa: práticas referendárias e iniciativa de cidadania	83
2.1. O Recurso ao Referendo na União Europeia	85
2.2. A Iniciativa de Cidadania Europeia, um instrumento de participação direta dos cidadãos	87
3. A opinião pública: o <i>Eurobarómetro</i>	93

CAPÍTULO IV – A Dimensão Europeia da Cidadania: Estudo de Caso	97
1. Metodologia de Investigação	97
2. Recolha e Tratamento de Dados	103
3. Análise de Resultados	112
3.1. Dimensão Europeia da Cidadania: Consciência, Informação, Participação	112
3.1.1. Panorama Geral	112
3.1.2. O Caso Português	121
3.1.3. O Caso Francês	129
3.2. Os Direitos Eleitorais dos Cidadãos da União Europeia: Perspetiva Comparada	137
3.3. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Perspetiva Comparada	139
3.4. Síntese Conclusiva	142
REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
BIBLIOGRAFIA	155
WEBGRAFIA	165
ANEXOS	
Anexo I – Parlamento Europeu : Número de Lugares por Estado-Membro	
Anexo II – Participação nas Eleições Europeias 1979-2014 : Dados por Estado-Membro	
Anexo III - EUROBARÓMETRO : Universo da Amostra	
Anexo IV – Colégio de Comissários apresentado por Jean Claude Juncker	

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1: NÚMERO DE MEMBROS DO PARLAMENTO EUROPEU POR ESTADO-MEMBRO (2014)

QUADRO 2: CANDIDATOS AO CARGO DE PRESIDENTE DA COMISSÃO EUROPEIA (2014)

QUADRO 3: PERGUNTAS EFETUADAS NO ÂMBITO DOS INQUÉRITOS EB *STANDARD*

QUADRO 4: PERGUNTAS EFETUADAS NO ÂMBITO DOS INQUÉRITOS EB *FLASH* - CIDADANIA DA UE

QUADRO 5: PERGUNTA EFETUADA NO ÂMBITO DOS INQUÉRITOS EB *FLASH* - DIREITOS ELEITORAIS

QUADRO 6: PERGUNTAS EFETUADAS NO ÂMBITO DO INQUÉRITO EB *FLASH* 340 - CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UE

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES EUROPEIAS (1979/2009)

GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO DE DECLARAÇÕES DE APOIO PELAS INICIATIVAS DE CIDADANIA EUROPEIA

GRÁFICO 3: SENTIMENTO DE SER CIDADÃO EUROPEU (2010/2013)

GRÁFICO 4: CONHECIMENTO SOBRE OS DIREITOS DE CIDADANIA DA UE (2010/2013)

GRÁFICO 5: VONTADE DE SABER MAIS SOBRE DIREITOS DE CIDADANIA DA UE (2012/2013)

GRÁFICO 6: FAMILIARIDADE COM O TERMO «CIDADÃO DA UE» (2007/2012)

GRÁFICO 7: NÍVEL DE INFORMAÇÃO SOBRE OS DIREITOS DE CIDADANIA DA UE (2007/2012)

GRÁFICO 8: IDENTIFICAÇÃO DE UMA CIDADANIA DE DUPLA DIMENSÃO (2007/2012)

GRÁFICO 9: CORRETA IDENTIFICAÇÃO (FALSA) DA NECESSIDADE DE PEDIR PARA SER CIDADÃO DA UE (2007/2012)

GRÁFICO 10: CORRETA IDENTIFICAÇÃO (FALSA) DE SE PODER ESCOLHER SER CIDADÃO DA UE (2007/2012)

GRÁFICO 11: INFORMAÇÃO SOBRE O QUE FAZER CASO OS DIREITOS NÃO SEJAM RESPEITADOS (2012)

GRÁFICO 12: CIDADANIA DA UE - RESULTADOS DE PORTUGAL EM COMPARAÇÃO COM A MÉDIA UE27

GRÁFICO 13: FAMILIARIDADE DOS PORTUGUESES COM O TERMO «CIDADÃO DA UE» (COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 14: NÍVEL DE INFORMAÇÃO DOS PORTUGUESES SOBRE OS DIREITOS DE CIDADANIA DA UE (COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 15: RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DE CIDADANIA (PT/2012, EM COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 16: INFORMAÇÃO SOBRE O QUE FAZER SE OS DIREITOS NÃO FOREM RESPEITADOS

GRÁFICO 17: CIDADANIA DA UE - RESULTADOS DE FRANÇA EM COMPARAÇÃO COM A MÉDIA UE27

GRÁFICO 18: FAMILIARIDADE DOS FRANCESES COM O TERMO «CITOYEN DE L'UNION EUROPÉENNE» (COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 19: NÍVEL DE INFORMAÇÃO DOS FRANCESES SOBRE OS DIREITOS DE CIDADANIA DA UE (COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 20: RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DE CIDADANIA (FR/2012 EM COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 21: INFORMAÇÃO SOBRE O QUE FAZER SE OS DIREITOS NÃO FOREM RESPEITADOS (FR, EM COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 22: CONSCIÊNCIA DE DIREITOS ELEITORAIS ASSOCIADOS À CIDADANIA DA UE (PT, POR COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 23: CONSCIÊNCIA DE DIREITOS ELEITORAIS ASSOCIADOS À CIDADANIA DA UE (FR, POR COMPARAÇÃO COM UE 27)

GRÁFICO 24: CONHECIMENTO DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CDF	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEEA	Comunidade Europeia da Energia Atómica
CES	Comité Económico e Social
EB	Eurobarómetro
ECI = ICE	The European Citizens' Initiative
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EM	Estado-Membro; Estados-Membros
EUA	Estados Unidos da América
Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
ICE = ECI	Iniciativa de Cidadania Europeia
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
OECE	Organização Europeia de Cooperação Económica
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Política Agrícola Comum
PE	Parlamento Europeu
SME	Sistema Monetário Europeu
TCE	Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TUE	Tratado da União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UA	União Aduaneira
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental
UPE	União Política Europeia

INTRODUÇÃO

'Citizen' and 'Citizenship' are powerful words. They speak of respect, of rights, of dignity

Nancy Fraser; Linda Gordon

A cidadania é um conceito que atravessa o pensamento político, desde a Antiguidade Clássica aos nossos dias. Das “primeiras meditações dos politólogos gregos”, conforme refere Adriano Moreira na sua obra, *Ciência Política* (2009: 35), até aos discursos políticos da modernidade, onde a noção de cidadania está associada ao sentido de pertença a uma determinada comunidade (seja ela estatal ou não), concretizando-se num vínculo jurídico entre o indivíduo e a respetiva comunidade, que se traduz num conjunto de direitos e deveres, que assentam num princípio de igualdade entre todos os indivíduos (cidadãos), pois, perante a lei, todos gozam de igual estatuto.

Hoje, todos somos cidadãos, porque todos estabelecemos vínculos com comunidades politicamente organizadas. Mas, nos nossos dias, onde a cidadania tem vindo a conquistar espaço de debate, é muito recorrente afirmar-se o valor, não de uma qualquer cidadania, mas de cidadanias múltiplas, de “policidadanias”, conforme sugere Vitória Cardona, na sua dissertação de mestrado (publicada), *Educar para a Cidadania Europeia: Realidade, Desafio ou Utopia?* (2007: 24). A contemporaneidade trouxe uma nova “geografia económica e social” que nos conduz a uma “nova gramática de reivindicação política”, salienta a autora. E isso implica um novo tipo de cidadão que, “embora ainda munido de um património de reivindicação nacional, terá de assumir também a condição de «policidadão»” (Cardona, 2007: 24), e assumir uma cidadania que é, ao mesmo tempo, local, regional, nacional, europeia e global (cosmopolita).

O sentido de cidadania tem alimentado reflexões políticas, filosóficas, sociológicas, antropológicas, para além de ser central na teoria do direito. Mas não existe apenas uma noção de cidadania, pelo contrário, elas são múltiplas e refletem realidades muito diversas. Como refere Cardona, “reflectir a condição e o sentido da cidadania no tempo presente torna-se (...) missão quase impossível” (2007: 24).

O vínculo que estabelecemos com a(s) comunidade(s) de pertença, e as relações que lhe estão associadas, caracterizam-se pela sua universalidade, ou seja, pela circunstância de se aplicarem a todos os membros da comunidade, não se excluindo ninguém em questão do sexo, da idade, da etnia, ou da condição social. Mas nem sempre foi assim e, mesmo hoje, não é tão simples sustentar que a cidadania não se afirma também pelo princípio da exclusão. De início limitado ao espaço e à lógica de

organização da cidade-estado da Antiga Grécia, o exercício da cidadania era encarado como uma via para o aperfeiçoamento da condição do homem, visando a plena participação de todos os membros da comunidade nos assuntos públicos. Aparentemente de cariz democrático - já que, para Aristóteles, a democracia seria o regime político mais adequado ao aperfeiçoamento do “bom cidadão”-, esse exercício estava bem longe de ser universal. Na prática, verificava-se uma distinção entre cidadãos, que eram titulares de direitos (e deveres) e *não-cidadãos*, que eram excluídos da cidadania ateniense.

Relacionada com os direitos de participação – direta ou indireta – na gestão da *polis*¹ grega, da *res publica* romana, ou de uma mais abrangente *civitas*², o sentido da cidadania fica, com frequência, circunscrito à noção de direitos políticos. Mas a cidadania implica também um outro conjunto de direitos, como os civis (que representam a base do patamar de direitos inerentes à cidadania, segundo Marshall), os sociais, os culturais, os económicos, os ambientais, os de consumo e, ainda, aqueles que se consagram num tempo mais recente, e que constituem uma nova etapa na noção de cidadania, como os de género, e os de informação e comunicação, estes últimos de capital importância para o tema-objeto do nosso trabalho.

Compreender as múltiplas conceções e aplicações da noção de cidadania, implica olhar para a realidade numa dupla perspetiva: diacrónica e sincrónica. Dependendo do contexto, a cidadania pode assumir um sentido de exclusão ou de inclusão, de estatuto particular ou universal, e, introduzida de forma inovadora no espaço europeu, um “estatuto de sobreposição e não um estatuto de substituição”, conforme refere Maria do Céu Santos, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *O Programa Europeu Sócrates/Comenius e a Cidadania Europeia* (2007: 27). Este aspeto é também referido por Isabel Camisão e Luís Lobo-Fernandes, na sua obra *Construir a Europa: O processo de integração entre a teoria e a história*, onde salientam que “os direitos e deveres atribuídos aos cidadãos da União não podem prejudicar ou contrariar a titularidade dos direitos e a vinculação aos deveres que cada Estado define na esfera jurídica dos seus cidadãos” (2005: 84-85). Formalmente instituída pelo Tratado de Maastricht, a cidadania da UE acresce à cidadania nacional, e não a substitui, o que introduz um sentido de *dupla cidadania*, de pertença a duas comunidades politicamente organizadas.

¹ A *polis* (cidade) era, na Grécia Antiga, a comunidade política principal, a que hoje chamamos Estado (Amaral, 2014: 257).

² Palavra latina da qual deriva o termo cidadania: cidadãos são os membros da *Civitas*, os sujeitos e os súbditos do poder.

Apesar de suscitar interrogações quanto à sua legitimidade, este duplo vínculo dos cidadãos dos EM, em simultâneo à sua comunidade nacional e à comunidade supranacional, poderia ter desenvolvido esse sentimento de pertença comum. Contudo, tal não aconteceu. Não conseguiu captar o apoio das opiniões públicas, em grande medida, por responsabilidade de um défice de comunicação. E, passada que estava uma década sobre a efetivação de direitos complementares de cidadania, reconhecia-se que os cidadãos estavam afastados da Europa. Estavam afastados ou a UE estava demasiado distante?

Começou, então, a pensar-se num reforço dos direitos dos cidadãos europeus e no aprofundamento da cidadania, como forma de os envolver mais no processo de integração, aprofundando a dimensão europeia do seu quotidiano, e estimulando uma maior participação cidadã.

Primeiro, através da criação de uma Constituição para a Europa (que estabeleceria também símbolos unificadores, como bandeira, hino, divisa e data comemorativa), mas tal não foi possível. Nem todos os povos europeus estavam dispostos a ratificar tal via. Procurando-se novo caminho, chegou-se a um tratado reformador, o de Lisboa. Através dele, deu-se força jurídica à Carta dos Direitos Fundamentais da UE, reforçaram-se os direitos de cidadania e, à já consolidada (pelo menos no plano formal) democracia representativa, juntou-se, então, um inovador mecanismo de democracia direta (participativa) que é, também, uma via para a cooperação entre cidadãos europeus.

Com uma dimensão mais participativa no diálogo dos cidadãos com as instâncias europeias, e com a comunicação entre cidadãos de vários EM, parece, assim, ganhar novo fôlego a célebre frase de Jean Monnet, proferida há já seis décadas - “nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes”³ - na qual se nos afigura que poderão ter-se alicerçado os programas de intercâmbio cultural e educativo da UE, como o mais jovem da geração, o *Erasmus+*⁴, que reúne todos os anteriores, no domínio da educação e da juventude⁵, para além de, agora também, na área do desporto.

A dimensão europeia da cidadania é o tema que nos propomos desenvolver no trabalho de investigação, assente numa dupla perspetiva de abordagem: diacrónica e sincrónica. Partindo de uma aproximação à génese e ao(s) desenvolvimento(s) do

³ <http://www.ajmonnet.eu/index.php> (consultado em 20-01-2013).

⁴ http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_en.htm (consultado em 18-12-2013).

⁵ *Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Leonardo da Vinci, Socrates, Juventude em Ação.*

complexo e multifacetado conceito de cidadania, procuraremos enquadrar os múltiplos sentidos que um olhar histórico lhe proporciona. E, prosseguindo na descoberta do processo de integração europeia, e das dimensões da cidadania supranacional, considerando o seu valor jurídico, os direitos que confere e as formas como é representada, tentaremos chegar à sua tradução na prática, através das formas de participação e de envolvimento dos cidadãos no processo de construção da UE.

A nossa dissertação apresenta-se estruturada em quatro capítulos, divididos em duas partes: a primeira dedicada ao enquadramento teórico do tema estudado, e a segunda à abordagem das formas de representação e participação a nível europeu, culminando num estudo de caso sobre o exercício de cidadania em dois EM: Portugal e França.

Teremos um capítulo inicial, onde nos propomos explorar os vários sentidos da cidadania, em função do seu enquadramento histórico, desde a Cidade-estado, na Antiga Grécia, até aos nossos dias. Neste capítulo, iremos analisar um contributo teórico incontornável sobre a cidadania, esse conceito que está em constante construção e cuja definição não gera consenso, e tentaremos diferenciá-lo de um outro conceito – o de nacionalidade – ao qual é com frequência associado, porque ambos se alicerçam nos vínculos que ligam um indivíduo ao seu estado.

O segundo capítulo será dedicado à exploração do contexto europeu da cidadania, através de uma abordagem descritiva do processo de integração europeia, considerando, em particular, as várias etapas que concorreram para a afirmação de uma cidadania de dimensão supranacional, de Roma a Lisboa. Nele, procuraremos evidenciar a noção de complementaridade entre a cidadania europeia e a cidadania nacional, bem como os contributos dos vários tratados na afirmação de direitos. Analisaremos a Carta dos Direitos Fundamentais e a Iniciativa de Cidadania Europeia, e abordaremos a dimensão simbólica de uma identidade comum, bem como o Ano Europeu dos Cidadãos, que assinalou o vigésimo aniversário da institucionalização da cidadania da UE.

O terceiro capítulo será dedicado à exploração da ideia de uma *Europa dos Cidadãos*, que tentaremos conhecer melhor através da investigação daquilo que, no plano das realizações concretas, as instituições europeias têm vindo a fazer no sentido de uma consolidação real da cidadania, bem como das formas de participação dos cidadãos na vida da UE, quer no exercício da democracia representativa, quer da chamada “democracia direta”. Afloraremos, ainda, a opinião pública europeia, que é “complexa e diversificada, refletindo as diferentes perspetivas nacionais”, conforme é salientado no

Livro Branco sobre uma Política de Comunicação Europeia (Comissão das Comunidades Europeias, 2006: 11).

O último capítulo será dedicado à apresentação do estudo de caso, onde iremos investigar o conjunto de representações que os europeus, em geral, e os portugueses e franceses, de forma particular, têm vindo a construir na sua relação com o seu “novo” estatuto de «cidadão da UE». Vamos procurar identificar a sua consciência de pertença a este universo supranacional, o seu grau de apreensão de conhecimentos sobre esta “nova” realidade, bem como o nível de reconhecimento de direitos a ela associados. Iremos fazê-lo, observando as tendências da opinião pública europeia, através da análise de conteúdo dos relatórios dos inquéritos *Eurobarómetro (standard e flash)*.

Em jeito de considerações finais, para além de algumas reflexões, mais ou menos conclusivas, sobre aspetos alvo de análise ao longo da dissertação, procuraremos suscitar algumas linhas complementares de reflexão para futuras abordagens do tema-objeto da nossa investigação.

Ao realizar o presente estudo, tentamos dar um novo contributo à divulgação do conhecimento sobre a dimensão europeia da cidadania, e, dessa forma, poder ainda contribuir para um aprofundamento da consciência comunitária e da participação na vida democrática da UE.

Entendemos que conhecer a UE, a sua história, a sua arquitetura institucional, e os mecanismos de participação na sua vida democrática, é já – por si só, e para nós em particular – um ato de Cidadania!

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO I - O CONCEITO DE CIDADANIA

A cidadania é responsabilidade perante nós e perante os outros, consciência de deveres e de direitos, impulso para a solidariedade e para a participação, é sentido de comunidade e de partilha, é insatisfação perante o que é injusto ou está mal, é vontade de aperfeiçoar, de servir, de realizar, é espírito de inovação, de audácia, de risco, é pensamento que age e acção que se pensa

Jorge Sampaio

O conceito de cidadania tem as suas raízes na *polis* grega, sustentando-se no pensamento de Aristóteles. Já então estava associado, como nos nossos dias, à ideia de participação, de deveres e de direitos. Mas não se afirmava pelo princípio da universalidade, da igualdade, da inclusão. Nem todos os indivíduos de uma mesma comunidade gozavam do mesmo qualificativo de «cidadão», nem todos eram iguais perante a lei, nem todos eram titulares do mesmo direito à participação. Pelo contrário, no espaço e na estrutura de funcionamento da cidade grega, havia habitantes a quem era negado o reconhecimento como membros da comunidade política, ou seja, a quem era negada a cidadania, conforme referiremos adiante.

Desde essa altura que o sentido e o conteúdo da cidadania, bem como os direitos que lhe estão associados, alimentam múltiplas reflexões, no quadro do pensamento da civilização ocidental. E se essas reflexões nos conduzem a uma progressiva concessão/aquisição, consciência e exercício de direitos, a condição de cidadania obriga, também, a um sentido de responsabilidade, quer em relação a nós próprios, quer em relação aos outros, e a uma assunção consciente de deveres, conforme salienta Jorge Sampaio, no prefácio ao livro *Educação para a Cidadania* (2000: 4). O sentido de *ser cidadão* implica também um *dever ser cidadão*. Por outras palavras, o sentido de comunidade impõe equilíbrios entre o individual e o coletivo, porque os direitos de um cidadão em particular ficam limitados pelos direitos de todos os outros cidadãos que partilham a mesma comunidade, e esta só fica habilitada a garantir os direitos de cada cidadão, se o coletivo assumir os seus deveres de cidadania. E isto é válido quer se pense numa pequena comunidade local ou num espaço à dimensão europeia, ou até mesmo “global”.

O conceito de cidadania foi sofrendo alterações ao longo dos tempos, acompanhando diferentes concepções de estado, diferentes formas de participação dos indivíduos na comunidade, afirmando um vínculo entre um e outros, que nem sempre foi igual.

Talvez por isso, conforme, antes de nós, sublinharam alguns investigadores, esse conceito seja difícil de estabilizar. Ele é, na opinião de Cardona, “problemático, ambíguo, volátil, contraditório” (Cardona, 2007: 22), e depende da perspetiva como é olhado. Os seus contornos são difíceis de delimitar, conforme salienta Santos, porque ele “nunca é definitivo”, está “em constante construção”, sendo “susceptível de diferentes focagens históricas, filosóficas, jurídicas ou políticas, que variam em função da época, do regime político e do pensamento dominante” (Santos, 2007: 15), que é, por vezes, arbitrário.

Existem várias concepções de cidadania, por vezes até contraditórias entre si. O seu sentido tem sofrido mutações de representação, determinadas pelo binómio espaço-tempo e pelas circunstâncias que o envolve, sendo difícil reunir consenso em torno do seu significado. É um conceito polissémico, como tem sido largamente sublinhado.

A noção de cidadania depende, em grande medida, do respetivo contexto histórico, geográfico, político, social e cultural, e está associada ao conjunto de direitos e deveres dos membros de uma determinada comunidade, num delimitado espaço e num dado tempo. Apesar dos avanços e recuos que vai sofrendo, o que dificulta uma abordagem retrospectiva, poderemos identificar alguns períodos que são, de certa forma, um reflexo de grandes divisões da História: da Antiguidade Clássica à Época Medieval; da Época Medieval à Época das Revoluções; das Revoluções, fortemente influenciadas pelo movimento iluminista, aos nossos dias, em que é introduzido um novo estatuto político: a cidadania europeia.

Tentaremos de seguida passar um breve olhar sobre os marcos históricos do desenvolvimento do conceito de cidadania.

1. Breve olhar pela História: da Antiguidade Clássica à atualidade

J. M. Barbalet, na sua obra *A Cidadania*, defende que este conceito se liga à ideia de participação numa determinada comunidade, com o objetivo de contribuir para o bem público, sendo que a participação em diferentes tipos de comunidade também desenvolve diferentes formas de cidadania (Barbalet, 1989: 12). Na realidade, elas vão configurando-se, como atrás foi já aflorado, em função do binómio *espaço-tempo*, ou seja, do seu contexto geográfico, histórico, político, social, cultural.

Esta ideia de que a cidadania está intimamente ligada à participação dos indivíduos na(s) comunidade(s) a que pertence(m) estava já presente no pensamento de Aristóteles (385 - 322 a.c.), o filósofo grego, que foi discípulo de Platão (embora mais tarde se tenha afastado do mestre, seguindo o seu próprio pensamento). Na conceção aristotélica, contudo, o exercício da cidadania assentava em critérios que resultavam em desigualdade entre os membros da comunidade, e em exclusão, como a seguir tentaremos explicitar.

A cidadania era conferida através do direito de sufrágio e de participação ativa na comunidade, pelo exercício do poder público. Não era, assim, confundível com a simples condição de habitante.

Aristóteles considerava que o qualificativo de cidadão era gerador de equívocos e que a sua aplicação estava longe de reunir consensos na sociedade da época. Daí que tenha dissertado sobre os critérios da cidadania, sobre quem deveria, ou não, ser considerado cidadão. Os *metecos* e os escravos⁶, nunca, pois não eram naturais, eram naturalizados. Estes últimos eram, na opinião de Moreira, “seres humanos e propriedade de outro ser humano” (2009: 36). Estavam na base da pirâmide social, por isso, não poderiam aspirar a atingir o estatuto de cidadão ateniense, o mesmo se aplicando aos “infames” e aos “proscritos”. Mas o critério de exclusão aristotélico estendia-se também às crianças e aos velhos. As primeiras porque não tinham ainda a idade suficiente para participar numa função cívica; os últimos porque, em virtude da sua idade, estavam já isentos de qualquer participação, conforme escreveu Aristóteles, na sua obra *Tratado da Política*, onde afirmou, em relação a esses dois grupos: “Não se pode dizer simplesmente que sejam cidadãos; não são mais do que supranumerários: uns, cidadãos em expectativa, por causa da sua imperfeição; outros, cidadãos afastados, por causa da sua velhice” (Aristóteles, 2000: 33).

De acordo com o critério de Aristóteles, cidadão seria apenas aquele que era admitido a participar de forma ativa na *polis* (através de funções judiciais ou deliberativas)⁷. Essa era a qualidade que os distinguiu daqueles que eram apenas considerados habitantes. A participação era, na opinião de Cardona, a “pedra de toque da condição da cidadania: apenas os que participavam politicamente na comunidade mereciam o epíteto de «cidadãos»” (Cardona, 2007: 26).

⁶ Para Aristóteles, os trabalhadores eram também “escravos” e não “cidadãos”, pelo que lhes estava vedada a participação na *polis*, a comunidade política aristotélica (Amaral, 2014:197).

⁷ No pensamento de Aristóteles está ausente a noção de democracia representativa. Na *polis* exercia-se uma democracia direta, i.e., participativa (Prélot & Lescuyer, 2000: 105).

Era na universalidade destas pessoas, com a riqueza suficiente para viverem com independência, que se constituía a Cidade-Estado. De uma forma simplificada, pode dizer-se, como fez Barbalet, que na visão aristotélica, “a cidadania era o *status* privilegiado do grupo dirigente da cidade-estado” (1989: 12). Era o atributo do poder que caracterizava o cidadão. A esse propósito, escreveu Aristóteles: “Os verdadeiros cidadãos são apenas aqueles que participam das honras”, ou, dito de outro modo, nos cargos públicos. E acrescentou: “Todo aquele que não participa na Cidade é, na realidade, como um estrangeiro que acaba de chegar a esse meio” (Aristóteles, 2000: 37).

A cidadania na Grécia Antiga, conforme se verifica na concepção aristotélica, afirmava-se, na opinião de Santos, “em função de dois pólos opostos – inclusão do que se considerava de igual estatuto, e exclusão do que se considerava de diferente estatuto” (Santos, 2007: 16). Por seu lado, Salete Catarino, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *O novo currículo de inglês do Ensino Secundário na educação para a cidadania europeia*, salienta que a exclusão tem, no fundo, um sentido muito prático, pois “cada indivíduo pode traçar uma fronteira entre os que considera seus iguais e aqueles relativamente aos quais experimenta sentimentos mistos de desconfiança e piedade” (Catarino, 2006: 149). No caso da *polis* grega, os “iguais” eram apenas aqueles que tinham a capacidade, e o dever, de participar de forma ativa na vida da comunidade política, com o objetivo de contribuir para o bem comum, em detrimento de qualquer interesse particular. Só esses eram considerados cidadãos.

Os excluídos, ou seja, os *não-cidadãos* – é de salientar ainda que o estatuto de cidadania era também negado às mulheres - não cumpriam, à luz do pensamento dominante na época, requisitos para o exercício da cidadania, quer por falta de maturidade intelectual, quer por falta de estatura moral. Seriam, por isso, alvo de desconfiança (não se lhes poderia entregar os assuntos públicos), ou mesmo de piedade, por parte dos “incluídos”. No entanto, segundo a opinião de Cardona, esta exclusão era “pacificamente aceite, considerando-se mesmo que tal característica a valorizava visto permitir o reconhecimento da superioridade dos cidadãos sobre os não-cidadãos” (Cardona, 2007: 26).

Na Roma Antiga, o conceito de cidadania evidenciava algumas diferenças significativas em relação ao da Antiga Grécia, apesar de Roma ter seguido “uma boa parte do programa helénico e, após a instituição da República”, ter adotado “um sistema institucional muito próximo dos que vigoraram em muitas Cidades-Estado

gregas”, conforme salienta António José Fernandes, na sua obra *Direitos Humanos e Cidadania Europeia: Fundamentos e Dimensões* (2004: 19).

O sentido de «ser cidadão» era, em Roma, associado ao indivíduo que, residindo em território romano, estava protegido pela lei⁸, pelo que a cidadania assumia uma condição protegida por normas legais, distanciando-se, dessa forma, do conceito aristotélico de participação política. O direito romano estabeleceu um estatuto formal (jurídico) para a cidadania, do qual decorria um conjunto de direitos e de obrigações, que vinculava todos os membros da comunidade, independentemente da sua forma de participação.

Na Grécia, conforme relembra Moreira, “era praticamente impossível ao estrangeiro tornar-se cidadão, mas Roma já foi mais larga na concessão da cidadania” (2009: 36). Contudo, essa aparente igualdade era apenas jurídica, porque, na prática, o regime não deixava de privilegiar um determinado grupo social: a aristocracia. E, tal como sublinham Marcel Prélot e Georges Lescuyer, na obra *História das Ideias Políticas: da Cidade Antiga ao Absolutismo do Estado*, “o estrangeiro é considerado como alguém a submeter para depois admitir, mas numa situação subordinada, se não servil” (2000: 133).

Segundo a opinião de Manuel Igreja, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *A educação para a cidadania nos programas e manuais escolares de História e Geografia de Portugal e História – 2.º e 3.º ciclo do ensino básico: da reforma curricular (1989) à reorganização curricular (2001)*, o exercício da cidadania era, em Roma, “reduzido ao respeito de um Estado de direito que impõe o respeito da lei sem impedir uma forte hierarquização dos poderes, repousando sobre as capacidades contributivas respetivas e a notoriedade dos diferentes grupos sociais” (Igreja, 2004: 42).

A cidadania era na civilização romana mais abrangente do que na Grécia, é certo, pois a qualidade de cidadão era reconhecida a um maior número de pessoas. Ainda assim, mais não era do que um direito de identificação à comunidade, de proteção do Estado, ou seja, de não exclusão, pelo que, na opinião de Santos, “era uma cidadania mínima, fraca, integracionista, instrumental” (2007: 17). E foi instrumental em relação à estratégia de expansão do Império Romano.

⁸ Em 450 a.C. foi aprovado, pelo senado romano e pelo povo, um código de leis (*Decemvirais*), e em 417 a.C. foi promulgada a chamada *Lei das XII Tábuas*, a primeira lei de caráter laico, que dava mais segurança aos cidadãos (Fernandes, 2004: 20).

A esse propósito, refere Fernandes:

“A expansão do Império Romano e a consequente romanização das áreas conquistadas e ocupadas trouxeram à Europa a difusão dos direitos de cidadania, o exercício desses direitos (...) e a instauração de uma ordem jurídica comum – o Direito Romano – que esteve na origem do Direito Civil Europeu” (Fernandes, 2004: 20).

A cidadania passou, então, a ser atribuída aos povos conquistados, como forma de garantir a pacificação do descontentamento social que se verificava. Era utilizada como método de controlo social, mas, conforme sublinha Sónia Araújo na sua dissertação de mestrado (publicada), *Contributos para uma educação para a cidadania: professores e alunos em contexto intercultural*, a sua atribuição implicava a aceitação da soberania cultural e política dos romanos (Araújo, 2008: 78). Apesar disso, verificou-se um progressivo alargamento na atribuição de direitos e, desse ponto de vista, caminhava-se para uma crescente inclusão no sentido da cidadania.

Com a queda do Império Romano e a entrada no período medieval e no sistema feudal, assiste-se a um retrocesso no estatuto de cidadania e a uma nova afirmação deste conceito pelo seu critério de “exclusão”. Os deveres impuseram-se aos direitos e estes “passaram a ser poucos, para poucos e de poucos”, conforme sublinha Fátima Nóbrega, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *A Cidadania Europeia Antes e Pós-Lisboa e Correspondentes Direitos Atribuídos aos Cidadãos* (2014: 26). Verificavam-se, contudo, algumas diferenças em relação aos preceitos aristotélicos e os fundamentos para a exclusão assentavam em “critérios meramente hierárquicos”, que não deixavam, porém, de ser “fomentadores de situações de grande injustiça social”, conforme refere Cardona (2007: 27).

Era o tempo em que se impunha o “peso” e o “significado da posse de terras”, segundo Igreja (2004: 43), e onde o tecido social se alicerçava em relações de domínio e sujeição. Os camponeses, sem acesso à propriedade, ficavam na dependência dos *grandes senhores feudais* (proprietários), viam-se obrigados a servi-los e, em troca, esperavam proteção. O estatuto de cidadania foi, nessa época, substituído por um conceito de submissão, marcado por relações de direito privado, entre *senhor* e *vassalo*. Quanto aos direitos do indivíduo, eles passaram a estar condicionados pelo poder arbitrário do *senhor feudal*, que “concentrava nas suas mãos todos os poderes: legislativo, executivo, financeiro e judicial”, conforme é referido por Fernandes (2004: 22). No período medieval, importa aqui recordar, o exercício do poder era conferido pelos direitos sobre a terra, ao qual se submetiam todos aqueles que dela dependiam para viver.

Contudo, “neste cenário aparentemente trágico para a cidadania”, refere Santos, começava a difundir-se a consciência de que “todos os homens eram iguais, porque filhos de um mesmo Deus e que ninguém é por natureza escravo ou senhor” (Santos, 2007: 18). Nesta sociedade de desiguais, de não-cidadãos, sujeitos à autoridade arbitrária de homens, impôs-se com facilidade o teocentrismo, fundamentado na autoridade religiosa, e na visão de um Deus salvífico, no qual os homens passaram a ter uma fé inabalável.

Com o advento do Cristianismo, segundo a opinião de Fernandes, “a ideia de igualdade universal do homem ganhou nova dimensão” (Fernandes, 2004: 21), pois não era admissível “qualquer diferença de natureza entre os homens”, conforme sublinham Prélot & Lescuyer (2000: 133). Mas, com o Cristianismo, impôs-se também o Direito Canónico (eclesiástico) e a autoridade da igreja⁹, e o sentido de cidadania, esse, só voltaria a despertar um milénio mais tarde¹⁰.

Com a entrada no período das Descobertas (em que Portugal desempenhou um papel central) dá-se o encontro com novos mundos, o que virá a influenciar uma profunda transformação no pensamento europeu. Na opinião de Jacqueline Russ, na obra *A Aventura do Pensamento Europeu: Uma história das ideias ocidentais*, “ao abrir as portas do alto mar, ao descobrir mundos novos, a Europa enche a Terra com as suas ideias, que universaliza” (2001: 86).

Começa, então, a desenhar-se uma perspectiva nova sobre a cidadania e os direitos do homem, que é afirmada pelos movimentos políticos, herdeiros da revolução cultural desencadeada pelo pensamento humanista do Renascimento e que se opõe “ao obscurantismo da Idade Média”, conforme salienta Laura Pires, no seu livro *Teorias da Cultura* (2006: 76). A relação entre Renascimento e Humanismo é explicada na obra dirigida por António Augusto Rodrigues, *História Comparada: Portugal, Europa e o Mundo*:

“O Renascimento não pode ser entendido fora do Humanismo que foi o verdadeiro motor destas transformações. Assumiu-se como um sistema de valores, uma moral individual e colectiva, uma atitude perante a vida, um método de trabalho, uma exaltação do génio humano e do seu poder criativo, defendendo um espírito mais crítico e racional, uma libertação do Homem colocado como centro de toda a reflexão. (...) O Homem passou a ser olhado como uma criatura livre, autónoma, com faculdades ilimitadas (...)” (Rodrigues, A.A., 1996: 251-252).

⁹ Porém, a Igreja viria a subordinar a lei natural à lei divina, conforme salienta Fernandes, e a lei divina passou a ser invocada para a realização de atos concordantes com a afirmação dos princípios da Lei de Deus, mas também para a realização de atos discriminatórios que negam os princípios da dignidade e da igualdade dos homens, como aqueles que foram praticados pela Inquisição, ou Tribunal do Santo Ofício, “uma instituição judicial permanente de cariz universal, dependente diretamente da Santa Sé e confiada a religiosos” (Fernandes, 2004: 21, 24-25).

¹⁰ A Idade Média dura mil anos, entre os séculos V e XV.

O movimento renascentista e humanista, que libertou o indivíduo da norma (rígida) do Cristianismo, deslocando-se da visão teocêntrica medieval para uma visão antropocêntrica, voltada para a afirmação do ser humano que passa a ser, conforme salienta Fernandes, o “centro do mundo e a medida de todas as coisas”, (2004: 26), teve expressão nas artes e nas letras, na ciência, mas também no pensamento filosófico e político.

Diversos pensadores¹¹ começaram, na opinião de Nóbrega, a “questionar os valores defendidos pela Idade Média” (2014: 27), ideia que é também defendida por Fernandes:

“Contra a intolerância religiosa, a preponderância da teocracia papal, a decadência do normativismo ético e do racionalismo clássico, em suma, contra o obscurantismo medieval, vão reagir e manifestar-se diversos pensadores que têm uma visão antropocêntrica do homem e proclamam os valores fundamentais inerentes à natureza humana: a tolerância, o diálogo, a concórdia e o comportamento baseado na ética individual e colectiva” (Fernandes, 2004: 25-26).

Os humanistas “defendiam valores como a liberdade, a solidariedade, a responsabilidade, o trabalho e apostavam numa maior participação do cidadão na construção do viver em sociedade”, afirma-se na obra dirigida por Rodrigues, A.A. (1996: 252). Uns, com uma visão utópica (Thomas Moore), outros, desenvolvendo uma doutrina política (Maquiavel), e outros ainda com espírito reformador, no seio do catolicismo romano (Erasmus).

Não cabe aqui dissertar sobre o contributo de cada um destes pensadores, ou mesmo de Galileu e Descartes, para a nova visão que começava a desenhar-se e que, mais tarde, viria a influenciar o sentido de cidadania. Interessa-nos sobretudo sublinhar que o despertar para a natureza e a dimensão humanas assinala o início de uma nova época, que foi marcada pelo movimento iluminista, “um dos raros movimentos históricos (...) que abalou todos os fundamentos da sociedade”, na opinião de Pires (2006: 75), e que teve a sua manifestação suprema na França dos *Philosophes*¹² (ou Enciclopedistas), que “menosprezavam (...) tudo aquilo que tiranizava os espíritos” segundo a mesma autora (Pires, 2006: 79).

O Iluminismo¹³ anunciava a “emancipação da Humanidade”, pois, conforme refere Pires “os homens saíam da sua imaturidade e começavam a pensar por si próprios e a

¹¹ Entre esses pensadores contam-se Petrarca, Leonardo da Vinci, Thomas More, Maquiavel, Erasmo, Galileu, Descartes.

¹² Entre eles, Voltaire, D’Alembert, Diderot, Condorcet, Montesquieu.

¹³ A denominação deste movimento intelectual europeu, situado entre o final do séc. XVII e o fim do séc. XVIII (*Enlightenment*, em Inglaterra, *Aufklärung*, na Alemanha, *Lumières*, em França) “deriva do facto de alguns pensadores e escritores (...) acreditarem que eram mais sábios do que os seus compatriotas e a superstição e a tirania” (Pires, 2006: 75).

ter a coragem de utilizarem as suas capacidades intelectuais” (Pires, 2006: 64, 66). Eles ousavam saber – “Sapere aude! Tem a coragem de te servir do teu próprio entendimento. Eis a divisa das luzes” afirmava Kant, respondendo à pergunta “O que é o Iluminismo?”, escreve Russ (2001: 163).

Jean-Jacques Rousseau, um dos iluministas franceses, defendia que “o homem é naturalmente bom e que todos nascem iguais”, conforme é salientado por Pires (2006: 79). Procurou a forma de salvaguardar a liberdade individual dentro da sociedade politicamente organizada, uma vez que considerava que “renunciar à liberdade é renunciar à qualidade de homem”, como refere Russ (2001: 197). E preconizou o estabelecimento de um “contrato social, em que o homem natural abandona a sua liberdade primitiva para encontrar uma autêntica liberdade política, aquela que o liga à lei” (Russ, 2001: 197-198). No entanto, e conforme salienta Fernandes, Rousseau considerava que “toda a lei que não é ratificada pelo próprio povo não é uma lei” (Fernandes, 2004: 34). Introduziu, assim, o princípio da soberania popular, de onde provém a legitimidade política do moderno estado democrático.

Na *Aufklärung* alemã, o maior contributo foi o do já citado filósofo Immanuel Kant, “outro dos grandes pensadores que se debruçou sobre a questão do contrato social como origem da comunidade política e do Estado”, segundo a opinião de Igreja (2004: 62).

Embora não possa estabelecer-se, com rigor, uma relação de causalidade entre os ideais iluministas - uma “ideologia humanista liberal”, nas palavras de Pires (2006: 76), uma “ideologia revolucionária”, segundo Hobsbawm (1982: 36) - e o decurso dos acontecimentos histórico-políticos na França absolutista, pode admitir-se que a propagação desses ideais tenha contribuído para desencadear a Revolução de 1789. O lema da Revolução – “*Liberté, Egalité, Fraternité*” – “é bem representativo do espírito da época”, considera Pires (2006: 79).

A ideia de uma inspiração iluminista, na abolição da ordem social e política vigente, está, de forma explícita ou implícita, presente em alguns autores. Além dos ideais de liberdade, de igualdade e de tolerância, o “modelo emergente de pensamento”, segundo a opinião de Pires, era também marcado “pela crítica do absolutismo” e a luta contra “o domínio da sociedade por uma aristocracia hereditária” (Pires, 2006: 66, 75-76). Na mesma linha de pensamento, E.J. Hobsbawm, no seu livro *A Era das Revoluções: 1789-1848*, afirma que “o Iluminismo implicava a abolição da ordem

social e política existente na maior parte da Europa”, e que não era de “esperar que os *anciens régimes* se abolissem a si próprios voluntariamente” (Hobsbawm, 1982: 36).

Na mesma linha de pensamento dos anteriores, também Igreja refere que a Revolução Francesa (e a Americana, que a antecedeu) foi “a expressão política de uma evolução do pensamento e de um conjunto de ideias que animaram os intelectuais dos séculos anteriores e se afirmaram plenamente no século XVIII” (Igreja, 2004: 50). No entanto, este autor sublinha que não é suficiente justificar as revoluções “a partir do plano das ideias”, uma vez que não se pode ignorar a “conjuntura socio-política e económica” onde “sobressai o desejo de afirmação política e social da classe burguesa face à sociedade de ‘ordens’ na qual a nobreza e o clero procuram conservar (...) os antigos privilégios” (Igreja, 2004: 50-51).

Em termos políticos e ideológicos - apesar da radicalização e do terror da ditadura jacobina, liderada por Robespierre, e das guerras napoleónicas, em que acabou por desembocar - a Revolução Francesa é um “marco” na história da Europa, conforme é salientado por Hobsbawm, que considera que a política europeia foi, entre 1789 e 1917, “em grande parte a luta contra ou a favor dos princípios de 1789 (...)” e que, entre “todas as revoluções que a precederam e lhe sucederam”, a Francesa foi a única “revolução social de massas” (Hobsbawm, 1982: 78-79).

A Revolução Francesa, “a mais influente na Europa”, na opinião de Amaral (2014: 181), e a Revolução Americana (1776/87)¹⁴, as duas grandes revoluções liberais que marcaram o fim do século XVIII¹⁵, foram inspiradas, segundo Fernandes, por “defensores dos direitos e das liberdades fundamentais do homem”. Para além das reflexões de Rousseau, também as de pensadores e teorizadores como Locke, Montesquieu, Voltaire e Stuart Mill “muito contribuíram para alicerçar os fundamentos da ideologia”, que conduziu a essas Revoluções, e “influenciou predominantemente a afirmação do poder no século XIX”, para além de marcar “as primeiras declarações formais dos direitos humanos” (Fernandes, 2004: 32, 35).

Por oposição aos regimes absolutistas, em que o poder político era uno, i.e., exercido apenas por uma pessoa, as revoluções liberais, conforme refere Amaral, “impuseram o

¹⁴ A fixação do período da chamada Revolução Americana não é consensual. Na realidade, ela foi, numa primeira fase, um movimento de resistência e de revolta contra o domínio britânico, no período que se seguiu à Guerra dos Sete Anos (1756-1763), mas só em 1775 se iniciou a Guerra da Independência contra a Inglaterra (em que a França também se envolveu), que duraria até 1782, mantendo-se o conflito até 1787, ano em que se verificou a construção de uma nova nação e do seu edifício constitucional (Rodrigues, L. 2002: 2). Foi nossa opção, no quadro deste que mais não é do que um breve olhar pela História, situá-la no período entre a declaração de independência e a adoção da constituição.

¹⁵ Embora cem anos antes da Revolução Francesa, já Inglaterra conheceu a “Glorious Revolution” (1688-1689), a primeira das revoluções a ser influenciada pelo movimento iluminista (Pires, 2006: 79).

princípio da separação dos poderes”, através do desdobramento do “poder político do Rei” em três poderes do Estado: o legislativo, o executivo e o judicial. O primeiro, a ser exercido por um Parlamento eleito pelo povo; o segundo, embora se mantivesse “nas mãos do Rei”, seria exercido pelos seus Ministros; quanto ao último, caberia a juízes de carreira “imunes a quaisquer intervenções ou pressões da Coroa, do Parlamento ou do Governo” (Amaral, 2014: 115-116).

Nas concepções liberais sobre a vida em sociedades politicamente organizadas encontra-se a origem da moderna concepção de cidadania, que se caracteriza pela existência de dois elementos centrais, segundo Igreja: “a afirmação do indivíduo como sujeito autónomo e a promoção da igualdade como ideal político” (Igreja, 2004: 51).

Por outro lado, começa a emergir a ideia de que o Estado, enquanto instituição, apenas se justifica como garante da realização de direitos individuais (e “naturais”) dos cidadãos. Na opinião de Fernandes,

“As ideias proclamadas pelos teóricos do direito natural¹⁶ e pelos pensadores apologistas dos direitos de liberdade e dos princípios da dignidade, da igualdade e da fraternidade, que deram corpo e forma às doutrinas do contratualismo (do pacto social), da soberania popular e do direito à rebelião e à revolução, (...) constituem o gérmen do movimento anticolonialista (...) que teve expressão na revolução americana” (Fernandes, 2004: 36).

Conforme refere Hobsbawm, “cada indivíduo tinha ‘naturalmente’ direito à vida, à liberdade e à procura da felicidade” (Hobsbawm, 1982: 321), direitos que foram consagrados na Declaração de Independência dos EUA, que foi aprovada pelo Congresso das Colónias em 4 de julho de 1776¹⁷:

“(...) todos os homens são criados iguais, sendo-lhes conferidos pelo seu Criador certos Direitos inalienáveis, entre os quais se contam a Vida, a Liberdade e a busca da Felicidade. Que para garantir estes Direitos, são instituídos Governos entre os Homens, derivando os seus justos poderes do consentimento dos governados. Que sempre que qualquer Forma de Governo se torne destruidora de tais propósitos, o Povo tem Direito a alterá-la ou aboli-la, bem como a instituir um novo Governo, assentando os seus fundamentos nesses princípios e organizando os seus poderes do modo que lhe pareça mais adequado à promoção da sua Segurança e Felicidade. (...)”¹⁸.

A Declaração, segundo Fernandes, “é um documento político que consagra os princípios da igualdade e da soberania popular, mas é também uma Declaração dos Direitos do Homem” (Fernandes, 2004: 37). É nessa linha de pensamento, que a Revolução Americana é vista como um dos acontecimentos políticos marcantes para o

¹⁶ Entre os quais, Hobbes, Espinosa, Pufendorf e Locke. Este último virá a ter uma grande influência nas Declarações, americana (1787) e francesa (1789), dos Direitos do Homem (Russ, 2001: 152).

¹⁷ No Congresso das Colónias de 1775 foram designados cinco congressistas, entre os quais, Benjamin Franklim, John Adams e Thomas Jefferson, para redigir uma declaração de independência (Fernandes, 2004: 37).

¹⁸ [http://www.infopedia.pt/\\$declaracao-de-independencia-dos-estados](http://www.infopedia.pt/$declaracao-de-independencia-dos-estados) (consultado em 14-01-2013).

moderno conceito de cidadania. Não só pela proclamação da independência, mas também pela adoção da primeira constituição política (federal) da História Mundial, em 1787, e pela aprovação de uma declaração de direitos (Bill of Rights, 1789), que completou a Constituição, sob a forma de emendas.

À semelhança do que tinham feito os ingleses e os americanos, também os franceses se envolveram numa revolução, que viria a consagrar um primeiro estágio de direitos de cidadania. Os habitantes das comunas passaram a auto designar-se por «cidadãos», reconhecendo que, por via desse estatuto, beneficiavam de certos direitos e estavam obrigados a certos deveres. O conceito de cidadania, de acordo com a opinião de Santos, “vinha genérica e gradualmente a traduzir-se na qualidade de cidadão, ou seja, do indivíduo pertencente a um estado livre, no gozo dos seus direitos civis e políticos, e sujeito a todas as obrigações inerentes a essa condição” (Santos, 2007: 19-20).

Também em França, a noção de direitos fundamentais veio a ser consagrada na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, aprovada pela Assembleia Nacional, e proclamada solenemente, em 26 de agosto de 1789, tendo sido depois colocada no início da Constituição de 1791. No seu preâmbulo, está escrito: “Les représentants du peuple François, constitués en assemblée nationale, (...) ont résolu d'exposer dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme (...)”¹⁹.

Conforme se refere em *História Comparada*, a Declaração era um “documento preliminar da Constituição, elaborado segundo o modelo norte-americano (...) destinado a marcar as conquistas da burguesia obtidas contra o rei e as ordens privilegiadas”, mas “transformou-se no manifesto da Revolução Francesa e numa referência sagrada das Constituições que se seguiram” (Rodrigues, A.A. 1996a: 66). E veio a revelar-se fundamental para o sentido de cidadania da Era Moderna, pois coloca a tónica nos princípios da Liberdade e da Igualdade: “Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits (...)”.²⁰

De finais do século XVIII, o espírito da sua letra sobreviveu à passagem do tempo. Viria, no século XX, a servir de fonte de inspiração para a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), onde se instituiu a universalidade de direitos “à luz da

¹⁹ Cf. imagem inserida na obra *História da Europa*, da autoria do historiador francês Jean-Baptiste Duroselle (1990: 257).

²⁰ Parte inicial do artigo 1.º.

trilogia herdada da Revolução Francesa”, conforme salienta Rosana Albuquerque no capítulo “Problemas de origem ideológica” da obra *Problemas Sociais Contemporâneos* (2001: 296), e para a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950). Acresce que o princípio da igualdade, e em particular o da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, consta de todos os textos constitucionais dos EM da UE, conforme salienta António Vitorino no livro *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (2002: 38).

Apesar de a cidadania ter sido “o conceito fundamental dos revolucionários do século XVIII”, conforme salienta Moreira (2009: 37), ela não se traduziu, na prática, no acesso universal de todos os indivíduos à participação política, pois os direitos cívicos envolvidos eram um privilégio da burguesia, não incluindo todos os cidadãos. Nem todos tinham acesso a “toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents”, conforme consagrado no artigo VI da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Foi Kant quem, segundo Moreira, “melhor definiu o conceito operacional de cidadania que domina todo o constitucionalismo” da revolução, ao escrever que:

“Existem três qualificativos jurídicos para o cidadão: 1) *liberdade constitucional*, que se traduz no direito de apenas obedecer às leis consentidas; 2) *igualdade civil*, ou o direito de não reconhecer qualquer outro como superior; 3) *independência política*, ou o direito de pertencer à comunidade política, sem dependência da vontade arbitrária do outro.” (Moreira, 2009: 37)

Destes pontos, acrescenta Moreira, “decorreu a geral admissão da distinção entre *cidadãos ativos* e *cidadãos passivos*, que se encontra em todas as constituições liberais, e que se traduziu em negar a participação no Poder a todos os que não tinham independência económica” (Moreira, 2009: 38).

Negando-se a participação no poder a todos aqueles que não tivessem independência económica, deste estatuto foram excluídos os trabalhadores, os menores, mas também as mulheres, que não se conformaram com essa exclusão e começaram a reivindicar uma cidadania que não fosse apenas masculina²¹.

²¹ Nessa luta, destacou-se Olympe de Gouges que, através da *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã* (1791), reivindicava o direito das mulheres a todas as “dignidades, lugares e empregos públicos, segundo as suas capacidades e sem outras distinções, a não ser aquelas decorrentes de suas virtudes e de seus talentos”, afirmando que se a mulher “tem o direito de subir ao cadafalso, ela deve igualmente ter o direito de subir à Tribuna”: <http://www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/tratados/1789mulher.htm> (consultado em 10-03-2012). No entanto, esta revolucionária francesa pagou caro a sua ousadia e, em vez da tribuna para fazer ouvir a sua voz, foi julgada, condenada à morte e guilhotinada, e nenhum outro direito foi obtido pelas mulheres durante a Revolução.

Só em pleno século XX, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, é que o princípio da inclusão, como pedra basilar do moderno conceito de cidadania, surge consagrado de forma inequívoca. Na Declaração adotada pela ONU e proclamada solenemente em 10 de dezembro de 1948, refere-se:

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade. Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. (...) Todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento em todos os lugares da sua personalidade jurídica. Todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei. (...) Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. (...)”²².

Esta Declaração consagra os direitos humanos fundamentais e, por via da ratificação de dois pactos internacionais²³, vincula todos os países ao seu respeito (de salientar que ela surge após um período de conflitos devastadores, onde não se respeitava nem sequer a vida humana). Na opinião de Igreja, “desta consciência mundial sobre a defesa dos direitos do homem, resulta um progresso enorme para a ampliação do conceito de cidadania” (Igreja, 2004:79). Para além dos direitos civis, políticos e sociais (de que falaremos no próximo ponto), reconhecem-se, como direitos de cidadania, os económicos e os culturais.

A Declaração, tal como o nome indicia, é universal e igualitária. A sua universalidade constitui-se como um estatuto comum dos cidadãos, independentemente da sua nacionalidade, e é traduzida numa igualdade de direitos, liberdades e garantias, não excluindo ninguém em razão da nacionalidade, da raça, da cor da pele, da língua, das convicções religiosas ou políticas, do estatuto, da condição social, da idade, do sexo... É, portanto, paradigmática da emergente universalidade no conceito de cidadania.

Longe andamos já do ponto de partida do clássico conceito, que se desenvolveu na *polis* ateniense, a partir do pensamento de Aristóteles, expresso na sua obra *A Política*. Mas o homem na *Cidade* do filósofo grego mantém-se presente nas modernas sociedades democráticas, apesar de profundamente marcado por muito do espírito herdado da Revolução Francesa. Com ela, segundo Nóbrega, “a cidadania adquiriu natureza jurídica, criando um vínculo político e social com o cidadão”, através do qual este passou a beneficiar de direitos civis e políticos, mas também “a ser um

²² Artigos 1.º, 2.º, 6.º, 7.º e 21.º: <http://dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf> (consultado em 10-03-2012).

²³ *Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos*.

elemento integrante e participante do Estado”, o que se manteve até aos nossos dias (Nóbrega, 2014: 28). Cidadania passou a representar igualdade de direitos (mas também de deveres) entre todos os membros de uma mesma comunidade política e igualdade de todos os cidadãos, perante a lei.

2. O Contributo Teórico de T. H. Marshall

Citizenship conferred civil rights in the eighteenth century, political rights in the nineteenth century, and social rights in the twentieth century

T. H. Marshall

Conforme referimos anteriormente, existem várias concepções de cidadania. Não só aquelas que ligamos aos binómios espaço-tempo, mas também as que coexistem num mesmo tempo. Consoante o prisma sob o qual se olha para este conceito/noção, podem surgir diferentes análises, pois o seu significado é, conforme sublinha Araújo, “multifacetado e pluridimensional” (2008: 75).

Para o desenvolvimento deste ponto, tivemos em consideração um contributo teórico, de recurso obrigatório nas reflexões sobre a génese e o desenvolvimento do moderno conceito de cidadania, o de T. H. Marshall, um sociólogo britânico do século XX, que publicou, em 1949, um ensaio intitulado *Citizenship and Social Class*. Embora o seu propósito fosse, como o próprio afirmou, o de esclarecer o impacto dos direitos de cidadania sobre a estrutura da desigualdade social - “it has been my aim (...) to throw a little light on (...) the impact of a rapidly developing concept of the rights of citizenship on the structure of social inequality” (Marshall, 1992: 49) – um aspeto marginal à nossa investigação, entendemos referi-lo pelo que representou de rutura em relação à visão tradicional, mas também pelas convergências e divergências que têm sido suscitadas em abordagens posteriores sobre o conceito de cidadania no mundo moderno.

Concebendo a cidadania como um estatuto legal que confere ao indivíduo o direito de pertença a uma comunidade, Marshall fala de uma evolução histórica de aquisição dos direitos, sustentando que houve, de forma contínua e ao longo dos últimos 250 anos, um progressivo alargamento dos mesmos, em resultado da luta dos cidadãos por uma maior igualdade social. Em consequência disso, procura demonstrar que à cidadania civil e à cidadania política, que vinham já do passado, o século XX fez acrescer a cidadania social.

A cidadania civil, o primeiro dos estádios - ou “elementos”, como lhes chama Marshall - é um produto do século XVIII, a fase de construção de uma economia de livre-

mercado, e estabeleceu os direitos relativos à liberdade individual, designadamente o direito à liberdade de expressão e de pensamento, à liberdade religiosa, à propriedade, à justiça: “The civil element is composed of the rights necessary for individual freedom – liberty of the person, freedom of speech, thought and faith, the right to own property and to conclude valid contracts, and the right to justice” (Marshall, 1992: 8).

O segundo estágio, a cidadania política, começou a formar-se no início do século XIX, quando os direitos civis, ligados à liberdade individual, tinham já adquirido uma natureza que os aproximava de um “estatuto geral de cidadania”. Ao princípio, não se tratava de conferir novos direitos, mas sim de garantir velhos direitos a novos setores da população, uma vez que, segundo Marshall, no século XVIII, os direitos políticos eram deficientes, não no seu conteúdo, mas na sua distribuição. A cidadania política corresponde à fase de desenvolvimento progressivo da democracia representativa, e fez crescer, aos direitos já existentes, o de participar no exercício do poder político, quer votando, quer exercendo o poder de forma direta: “By the political element I mean the right to participate in the exercise of political power, as a member of a body invested with political authority or as an elector of the members of such a body” (Marshall, 1992: 8).

O terceiro estágio, ou seja, a cidadania social, surge apenas no século XX, na sequência do desenvolvimento do sindicalismo e das lutas das classes trabalhadoras, com o aparecimento, no pós-guerra, do chamado Estado-providência, que introduz novos direitos, designadamente o direito à segurança económica, à habitação, a cuidados de saúde, à educação e à cultura: “By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society” (Marshall, 1992: 8).

Os tribunais, na opinião de Marshall, são as instituições que estão, de forma mais direta, associadas aos direitos civis, o parlamento e as assembleias do governo local aos direitos políticos, enquanto o elemento social da cidadania se encontra ligado ao sistema educativo e aos serviços sociais (Marshall, 1992: 8).

A visão defendida por Marshall, a de uma sequência evolutiva no desenvolvimento da cidadania – primeiro, a civil, depois a política e, por último, a social -, influenciou o pensamento sociológico dos anos cinquenta e sessenta, inspirou as reflexões sobre a noção de cidadania desde então, e constitui, ainda hoje, um contributo para as tentativas de interpretação do conceito de cidadania. É “ultrapassando a ideia

convencional de que a qualidade de membro de uma comunidade é predominantemente uma questão política que Marshall pode contribuir para o estudo da cidadania”, refere Barbalet (1989: 18). Esta rutura com o convencional, presente em Marshall, é também salientada por Cardona:

“Ao definir como ideal de cidadania a participação plena dos cidadãos na comunidade (...) transforma um conceito de cidadania restrito, a cidadania política, num conceito mais amplo, a cidadania social, de características eminentemente sociológicas e fundamentado na participação dos cidadãos numa sociedade que não é já, apenas, sinónimo de mera estrutura política” (Cardona, 2007: 22).

Marshall introduz uma visão linear e progressiva na abordagem da aquisição de direitos de cidadania que, pelo que atrás já sublinhámos, está longe de ser consensual. O autor, conforme refere Igreja, citando Fred Constant, ignora “raturas” e “tendências contraditórias que opõem as dinâmicas das pertenças políticas, religiosas, étnicas ou de classe (...)” (2004: 25-26). Araújo também o reconhece, mas a sua visão não é tão crítica, salientando um outro prisma de análise:

“Se por um lado a perspectiva de aquisição dos direitos de cidadania enunciada por Marshall (...) poderá ser criticada por expor uma visão ocidentalizada e linear da história, por outro lado evidencia a progressiva aquisição de direitos de cidadania, considerando que a cidadania é uma conquista, que atravessa os séculos e a própria história humana” (Araújo, 2008: 80).

A perspectiva assumida por Marshall, segundo a qual a cidadania social marcaria “o fim da história da cidadania”, provoca grandes interrogações, já que o sentido de cidadania não tem cessado de adquirir novos significados. A conceção de Marshall sobre a cidadania era “fundamentada na análise da sociedade de então”, revelando-se hoje insuficiente, “para justificar as extensões” que esse conceito tomou até aos nossos dias. “Se o conceito de cidadania social vaticinava o fim da história da cidadania, como justificar então o posterior surgimento de conceitos como «cidadania europeia» (...)?”, interroga-se Cardona, que, não pondo em causa “o valor nuclear dos princípios da cidadania social”, conforme Marshall os enunciou, salienta a “sua evolução em novos conceitos de cidadania”, com “respostas e soluções que ultrapassam os seus aspectos clássicos” (2007: 23).

3. Cidadania e Nacionalidade

O desenvolvimento do sentido de cidadania (com os seus avanços e recuos, com as suas raturas e descontinuidades) está ligado à génese e à estrutura de funcionamento de comunidades políticas organizadas, e, nessa ótica, liga-se ao desenvolvimento da Cidade, do Estado e da Nação ou, simplesmente, do Estado-Nação, “uma construção política genuinamente europeia”, segundo Igreja (2004: 90). É o Estado que garante o

conjunto de direitos associados ao vínculo que estabelece com os cidadãos e que define os deveres civis e políticos destes em relação ao Estado.

Entre os direitos conferidos pela pertença a uma comunidade, por via do estatuto da cidadania, contam-se os de participação, direta ou indireta, na gestão da *polis* (*lato sensu*), ou seja, direitos políticos inerentes ao «ser cidadão», que estão vedados aos «não-cidadãos».

O exercício de cidadania, na opinião de Fernandes, expressa na sua obra *A União Europeia de Maastricht: Federação, Confederação ou Comunidade de Estados?*, é um “conceito ambivalente”, que “permite gerar um sentimento comum de se pertencer a uma sociedade política, mas simultaneamente exclui aqueles que não são considerados cidadãos” (Fernandes, 1994: 98). Na realidade, e conforme já referimos, ele encerra uma dialética entre o princípio da inclusão e o princípio da exclusão. Inclusão do que se considera de igual estatuto, e exclusão do que se considera de estatuto diferente.

Recordando a sua evolução na Europa, da *polis ateniense*, à *res publica romana*, até chegar a modernas sociedades democráticas, o conceito de cidadania foi alargando o seu universo inclusivo, e reduzindo o grupo de «não-cidadãos», pela afirmação do Estado moderno, dotado de um poder que lhe é conferido por soberania popular.

Nesse contexto, a noção de cidadania ganha uma outra dimensão e tende a identificar-se com a noção de nacionalidade, que pode ser definida, como o fez Marcelo Caetano, referido por Fernandes (2004: 117), como “o vínculo jurídico que liga os indivíduos a uma comunidade politicamente organizada e os integra num certo Povo e a esta qualidade correspondem certos direitos e certas obrigações para com a coletividade e para com os outros cidadãos”.

Ambos os conceitos se alicerçam nos vínculos que ligam um indivíduo ao seu estado e, por isso, é frequente afirmar-se que qualquer indivíduo que seja titular da nacionalidade de determinado Estado é, ao mesmo tempo, cidadão desse mesmo Estado, o que não corresponde à verdade.

Aparentemente sinónimos, na realidade os conceitos de cidadania e de nacionalidade não são coincidentes. Num Estado, nem todos os nacionais são cidadãos, porque é ao Estado que compete estabelecer os requisitos legais para a concessão do estatuto de cidadania, condicionando, assim, a universalidade desse estatuto. Em consequência, nem todos os nacionais de um Estado podem exercer de forma plena os direitos inerentes ao estatuto de cidadania, como o direito de participação, direta ou indireta,

nas decisões políticas da sua comunidade (a idade, por exemplo, é um fator condicionante).

Nessa linha de pensamento, a nacionalidade encerra um sentido mais amplo do que a cidadania. Conforme salienta Fernandes, “nenhum indivíduo usufrui do estatuto de cidadania se não tiver o estatuto de nacionalidade; mas nem todos os nacionais de um Estado beneficiam do *status activae civitatis*” (Fernandes, 2004: 118), i.e., dos direitos políticos de participação que decorrem do princípio da democracia.

No entanto, estes conceitos tendem a sobrepor-se ainda por uma outra razão. Quer a nacionalidade, quer a cidadania, podem ser originárias ou derivadas. Quando originárias, ou seja, quando adquiridas pelo nascimento, o seu reconhecimento pode fazer-se em função da filiação – *ius sanguinis*, ou direito de sangue (i.e. são cidadãos os filhos de cidadãos) - ou do local de nascimento – *ius solis*, ou direito de solo (i.e. são cidadãos os indivíduos nascidos no território de um Estado). Estes critérios são estabelecidos em legislação específica desse Estado, podendo o reconhecimento resultar de um único, ou da combinação dos dois critérios, mas sempre de acordo com as normas definidas em legislação específica. Quando derivadas, ou seja, quando adquiridas já em momento posterior ao nascimento, elas estão condicionadas ao preenchimento de certos critérios jurídicos, podendo o Estado atribuí-las a um cidadão estrangeiro, nesse caso, por via da naturalização, definindo as respetivas condições (que variam de país para país).

Nos tempos modernos, contudo, “a noção de cidadania é aberta, não exclusiva, mas englobante”, de acordo com a opinião de Catarino (2006: 131), alargando-se a novas dimensões, a “cidadanias múltiplas”, conforme já referimos. E, nesse caso, o conceito de cidadania assume um patamar maior de universalidade, se o compararmos ao sentido da nacionalidade.

No contexto das multifacetadas “policidadanias”, interessa-nos, sobretudo, a dimensão europeia. Esta dimensão implicou uma adaptação do conceito às especificidades do projeto de integração, através da introdução de um sentido de complementaridade. Como refere Ana Lúcia Terra, no seu artigo “A literacia da informação europeia e o exercício dos direitos de cidadania”, “não existindo a nacionalidade europeia, a noção de cidadania europeia ganhou uma forma inovadora enquanto derivada da posse da nacionalidade de um dos Estados-Membros” (Terra, 2011: 518).

É esta singularidade de «cidadão europeu» que, através dos Tratados, foi consagrada no direito da UE, que abordaremos a partir deste ponto.

CAPÍTULO II - A CIDADANIA EM CONTEXTO EUROPEU

1. União Europeia: um Projeto em construção

A experiência de integração é um processo contínuo, imperfeito e sempre inacabado

Alfredo Marques

O processo de integração europeia é reconhecido como o mais avançado, em termos de organização supranacional. No entanto, como qualquer processo, está em constante evolução. De certa forma, conforme sugere Catarina Rogado, ao citar Bernstein et. al., na sua dissertação de mestrado (não publicada), *Consciência comunitária e dimensão europeia na educação: a aprendizagem da UE por alunos do 1.º ciclo*, é um processo “no qual um mosaico de Estados-Nações se esforça por transformar uma identidade com séculos de existência numa entidade cujo processo de construção ainda não se encontra concluído no início do século XXI” (Rogado, 2009: 4). E se, na sua génese, o projeto europeu se alicerçou numa visão política (a de pacificar o território), as primeiras etapas do seu percurso parece terem sido orientadas pelos objetivos de integração económica (inscritos, aliás, no documento constitutivo). Mas, como, conforme refere Alfredo Marques no seu livro *Economia da União Europeia*, “a integração é geralmente entendida como um processo evolutivo, passando por diversas fases e assumindo variadas formas” (Marques, 2006: 66), também o processo de integração europeia conheceu vários estádios, que ora pareciam afirmar mais a dimensão económica, ora a política.

Passaremos de seguida à descrição, ainda que sumária, de alguns dos passos mais decisivos na história da construção europeia, desde a instituição, em 1957, das duas “Comunidades”²⁴ – Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) e Comunidade Económica Europeia (CEE) – mas não sem antes lançarmos um olhar sobre os antecedentes, a nível político e económico. Interessam-nos, em particular, os esforços que se encetaram, na sequência da assinatura dos armistícios, primeiro em 1918, depois em 1945, a que se seguiu a chamada década de compromisso europeu, iniciada com a célebre *Declaração de Schuman*, em 9 de maio de 1950, mas recuaremos um pouco mais, até às raízes dos movimentos integracionistas.

²⁴ A propósito desta designação no plural, explica António F. Dias Teixeira, em nota de rodapé ao Prefácio da sua dissertação de mestrado (publicada), *A Natureza das Comunidades Europeias*: “Usamos a expressão «Comunidades Europeias», para designar as três Comunidades: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (C.E.C.A.), a Comunidade Europeia da Energia Atómica (C.E.E.A. ou EURÁTOMO) e a Comunidade Económica Europeia (C.E.E.). Não obstante o Parlamento Europeu na sua Resolução de 16 de Fevereiro de 1978 (...) ter aprovado uma designação única para a Comunidade, a verdade é que as três Comunidades são, sob o ponto de vista jurídico, entidades distintas.” (Teixeira, 1993: 7).

Do ponto de vista histórico, a chamada Europa comunitária remonta ao fim da II Guerra Mundial. Na génese do processo de integração europeia esteve o imperativo político de por termo a um período de frequentes guerras sangrentas entre países vizinhos, e garantir uma paz duradoura numa região que se encontrava devastada, arruinada e quase paralisada. Segundo a opinião de Ana Isabel Martins, no livro *A Europa e os Media: Os Referendos à Constituição Europeia na Imprensa de Referência*,

“Foi esse continente pós-1945, convalescente do mais grave conflito da História, que (re)encontrou, sobre as cinzas das suas cidades dilaceradas, o desejo de estreitar laços passíveis de garantir uma paz duradoura e universal, legitimando que só então se falasse em *construir a Europa*, quando esta constituía já uma realidade bastante antiga” (Martins, 2010: 19-20).

No entanto, a união pacífica dos povos europeus tinha surgido já como uma forma da Europa manter o controlo do seu próprio destino, num período em que se verificava o seu declínio (ainda que relativo) no Mundo. Este projeto implicava, de acordo com Nuno Valério, no seu livro *História da União Europeia*, “uma alteração profunda da relação entre os povos europeus, que tradicionalmente era de mútua hostilidade nacionalista” (Valério, 2010: 53).

Foi esse projeto inicial de uma *união europeia*, que cessasse as rivalidades seculares no território, e assegurasse o entendimento político dos seus povos, que esteve na base da formação de movimentos integracionistas, que conduziram ao processo de integração europeia. Eles emergem ainda antes do segundo conflito, que foi desencadeado em espaço territorial europeu no período de três décadas, porque, como afirma Alexandre Figueiredo, no seu artigo “Panorâmica Histórica e Cultural da Construção Europeia – Até 1945” ,“(…) após uma primeira década a acumular tensões, a Europa explodiria, na segunda dezena de anos do século XX, no mais brutal e mortífero conflito alguma vez tido entre homens (...)” (Figueiredo, s.d.: 45).

Foi no rescaldo da assinatura do Tratado de Versalhes (28 de julho de 1919) que, na linha de continuidade do armistício, que acabara com os confrontos armados em 1918, pôs formalmente fim à I Guerra Mundial, que surgiu um movimento, inspirado num livro-manifesto da autoria de um conde austríaco, Richard Coudenhove-Kalergi, cuja importância para o processo de integração europeia não pode ser ignorada²⁵.

²⁵ Para Kalergi, era a seguinte a questão a que era necessário responder: “Existe a possibilidade de na península europeia, vinte e cinco Estados viverem na anarquia internacional, sem que uma tal situação leve à mais horrível catástrofe política, económica e cultural?”. Como resposta, Kalergi defendeu que a Europa “devia unificar-se para estar à altura de enfrentar três grandes blocos: a URSS, o Império

Este movimento pan-europeu – o nome deriva do título do manifesto, *Pan-Europa*, publicado em 1924 - defendia uma unidade política europeia, assente na integração franco-alemã, as duas potências responsáveis pelos conflitos no continente. A organização supranacional defendida pelo fundador do movimento, a *União Pan-europeia*, apresentaria, segundo Figueiredo, a seguinte arquitetura institucional: um Parlamento bicameral, com uma Câmara baixa, que representaria os povos europeus (um deputado por cada milhão de habitantes), e um Senado, que reuniria representantes dos Estados. Este processo deveria ser desencadeado através de uma conferência intergovernamental, de onde deveria sair um tratado que fixasse o objetivo de realização de uma união aduaneira e de um espaço económico único (Figueiredo, s.d.: 46-47).

A este movimento pela unificação europeia aderiram diversos intelectuais²⁶ e vários líderes políticos europeus. Um desses políticos, Aristide Briand, presidente do Conselho de França, de acordo com Teixeira, “tudo fez para sensibilizar os seus homónimos europeus”, tendo apresentado, à Assembleia da Sociedade das Nações (setembro de 1929), o projeto de constituição de *uma espécie de laço federal* entre os povos da Europa, defendendo, porém, que “o *laço federal* não prejudicaria os direitos soberanos dos Estados na projectada união” (Teixeira, 1993: 83).

No seu discurso, conforme refere Duroselle, Briand defendeu que os povos da Europa deveriam ter “a possibilidade de (...) discutirem os seus interesses, tomarem resoluções comuns, estabelecerem entre si um elo de solidariedade (...)”, assumindo convicto que, em termos políticos e sociais, “o laço federal” poderia “beneficiar as nações susceptíveis de constituírem uma tal associação, sem afectar a soberania de qualquer uma delas” (Duroselle, 1990: 359).

Este projeto, “considerado demasiado ambicioso”, na opinião de Teixeira (1993: 83), não foi recebido com grande entusiasmo, a não ser pelo Chanceler alemão, Gustav Stresemann²⁷. Porém, este líder político desapareceu escassas semanas depois (morreu a 3 de outubro de 1929).

Britânico e os Estados Unidos”, e que a sua independência só poderia “ser salvaguardada através dos Estados Unidos da Europa” (Duroselle, 1990: 358).

²⁶ Os escritores Thomas e Heinrich Mann, Selma Lagerlöf, Sigmund Freud, Paul Claudel, Paul Valéry, Jules Romains, Lucien Romier, Miguel de Unamuno, Ortega Y Gasset, Salvador de Madariaga, Einstein, entre outros (Duroselle, 1990: 358).

²⁷ Aos dois líderes do eixo franco-alemão (Briand e Stresemann) foi-lhes atribuído, em 1926, o Prémio Nobel da Paz.

Alguns meses mais tarde, Briand, que entretanto fora encarregado de preparar um memorando sobre a criação de uma eventual federação europeia, submeteu à apreciação dos vinte e seis membros da Sociedade das Nações, o “Memorando sobre a organização de um regime de União Federal Europeia” que, conforme salienta Vasco Graça Moura, no seu livro *A Identidade Cultural Europeia*, foi “o antecedente mais próximo, quer de uma posterior reflexão aprofundada sobre a Europa, quer daquilo que veio a ser a actual União Europeia” (Moura, V.G., 2013: 9).

No documento, segundo Duroselle, era evocada a “responsabilidade colectiva”, perante o perigo que ameaçava a paz europeia, “tanto do ponto de vista político, como do económico e social”, e atestava-se que “a igualdade de direitos e a soberania dos Estados se conservaria intocável”. Contudo, as respostas ao memorando de Briand revelaram uma “delicada recusa” da generalidade dos Estados, com exceção da Jugoslávia e da Bulgária e, “com pequenas reservas”, da Noruega, da Grécia e da Checoslováquia (Duroselle, 1990: 359)²⁸.

O objetivo da criação de uma federação europeia seria, na opinião de Moura, “o de evitar novas guerras mediante uma política multilateral de arbitragem que reconciliasse as partes e a promoção de um desarmamento que tornasse impossível um novo conflito militar”, para além de “conter a recuperação da Alemanha e salvar o que fosse possível do Tratado de Versalhes”, e, ainda, a “criação de mecanismos de segurança do Leste Europeu em relação à União Soviética” (Moura, V.G, 2013: 9).

No entanto, com a rejeição do programa proposto por Briand e, decorridos dois anos, a sua morte, e, ainda, com uma conjuntura mais desfavorável a nível mundial – a grande crise económica (1929-1933), o alastramento de regimes totalitários, a vitória do partido nacionalista alemão (1933) e o avanço de Hitler no poder – o projeto de uma “união pacífica e democrática dos povos europeus”, como lhe chama Valério (2010: 53), ficou condenado ao fracasso.

Não obstante, o espírito europeísta continuou a animar a atividade da *União Pan-Europeia* em apoio ao seu projeto de criação dos *Estados Unidos da Europa*, “cujo primeiro princípio enunciava a vontade de deixar intacta a soberania absoluta dos Estados Europeus e previa a constituição de órgãos federais”, conforme - citando Pérez-Bustamante e Colsa²⁹ - refere Figueiredo, que acrescenta ainda: “os cidadãos

²⁸ Síntese das críticas que foram efetuadas ao Memorando: (Duroselle, 1990: 359-360)

²⁹ Pérez-Bustamante, R. e Colsa, J.M.U. (2004). História da União Europeia. Coimbra: Coimbra Editora

dos Estados seriam ao mesmo tempo cidadãos europeus” (Figueiredo, 2011-2012: 48).

A ideia de uma Europa unida começava, assim, a impor-se nos meios políticos e entre os homens de letras. Além de Kalergi, que em 1939 publicou a obra *A Europa Unida*, entre os muitos defensores de uma união europeia, destacou-se também Gaston Riaud³⁰, que, segundo Figueiredo, “preconizava a construção de uma federação à escala europeia a qual deveria ter como principal substrato impedir o despedaçamento do continente” (Figueiredo, 2011-2012: 49). Duroselle afirma que Riaud se referia à obrigação de todos os Estados em “eleger uma assembleia constituinte”, que criaria “um superestado equipado financeira, diplomática e militarmente”. Porém, na sua opinião, a “corrente intelectual” e militante desta causa revela-se “um mero fio de água sem força para desviar a tempestade que o nacionalismo racista de Hitler desencadeará na Europa” (Duroselle, 1990: 370).

Com a assinatura do Tratado de Versalhes, a Alemanha e os seus aliados foram declarados, de acordo com Figueiredo, “os verdadeiros culpados do conflito” devendo “responder pelas perdas e danos sofridos pelos governos aliados”. Mas o povo alemão “nunca aceitou a responsabilidade, nem as cargas, e amputações territoriais que lhe foram impostas, ficando latente um sentimento revisionista” (Figueiredo, 2011-2012: 46)³¹, que lançou a Europa novamente num conflito devastador.

Foi mais um período negro da sua história. Desencadeada em 1939, a II Guerra Mundial, segundo Cardoso et. al., no livro *A União Europeia: História, Instituições e Políticas*, “utilizou a Europa Ocidental como campo de batalha durante cerca de seis anos”, com consequências muito negativas “em termos de perdas humanas, destruição das cidades e vias de comunicação”, com os setores da agricultura e da indústria a ficarem “gravemente afectados e incapacitados”, para além de se ter verificado “um rápido crescimento da inflação” (Cardoso et al., 2012: 24).

Só mesmo com a derrota da Alemanha e da Itália, e o fim do conflito em que “todos os países do mundo ficaram, directa ou indirectamente, envolvidos”, conforme refere Teixeira (1993: 84)³², começaram a reunir-se condições para se poder recuperar a

³⁰ Autor, entre outras obras, de “Unir-se ou Morrer” e “A Europa, Minha Pátria”, foi o organizador de um grande Congresso da Juventude Europeia em 1937 (Duroselle, 1990: 370).

³¹ Citando Pérez-Bustamante, R. e Colsa, J.M.U. (2004). *História da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.

³² Sobre o envolvimento dos países europeus, refere Valério que “mesmo os países não directamente envolvidos no conflito tinham sofrido a interrupção de fornecimentos importantes devido às operações de guerra militar e guerra económica” (Valério, 2010: 59).

ideia de *união europeia*, apagada pelos lamentáveis acontecimentos que marcaram esse período.

Ao termo da guerra sucedeu-se, na opinião de Moura, um “intenso movimento de reflexão sobre o espírito europeu, a construção europeia, o humanismo, a violência, a guerra, a cultura, o progresso técnico e o progresso moral” (Moura, V.G, 2013: 9). O chamado “Partido Europeu”, que, segundo Teixeira, integrava “um conjunto de personalidades notáveis que perfilhavam as mais diversas correntes do pensamento político e religioso”³³, atraiu o interesse de todos “em torno da mesma ideia-força: ‘a construção da Nova Europa’”, baseada num “capitalismo social renovado e controlado, que permitisse o advento de uma nova sociedade, mais igualitária e mais justa, porque assente numa mais justa distribuição de rendimentos”, conforme era concebida pelo movimento que se gerara em torno dessa ideia (Teixeira, 1993: 85-86).

Winston Churchill, que dirigira a Grã-Bretanha nos difíceis anos da guerra e acreditava que só uma Europa unida poderia assegurar a paz, proferiu na Universidade de Zurique, a 19 de setembro de 1946, um *Discurso à juventude académica*:

“É imperioso construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. (...) E por que razão não poderá existir um agrupamento europeu capaz de conferir um sentido de patriotismo alargado e cidadania comum aos povos aturdidos deste continente poderoso e turbulento? (...) O primeiro passo para a recriação da família europeia tem de passar por uma parceria entre a França e a Alemanha. (...) A estrutura dos Estados Unidos da Europa, a concretizar-se, tornará menos importante a força material de um único Estado... (...) O nosso objectivo permanente deve ser construir e fortalecer o poder das Nações Unidas. Ao abrigo deste conceito mundial e no seu seio devemos recriar a família europeia numa estrutura regional denominada, eventualmente, Estados Unidos da Europa. O primeiro passo é criar um Conselho da Europa... Em todas estas tarefas urgentes, a França e a Alemanha devem assumir uma liderança conjunta. A Grã-Bretanha, a ‘Commonwealth’ Britânica de Nações, a poderosa América e, espero, a Rússia soviética... têm de ser os aliados e promotores da nova Europa e bater-se por que esta viva e resplandeça” (Sande, 2008: 15).

Este discurso “é considerado por muitos como um marco no relançamento da ideia da união europeia”, conforme se refere numa obra dirigida por Paulo Sande, *60 Anos de Europa: Os grandes textos da construção europeia*. No discurso, Churchill preconizou a “recriação da família europeia”, apelando à estruturação de um agrupamento europeu de Estados “capaz de conferir um sentido de patriotismo alargado e cidadania comum”, o qual poderia chamar-se “Estados Unidos da Europa” (Sande, 2008: 15).

³³ O francês Robert Schuman, o italiano Alcide de Gasperi e o alemão Konrad Adenauer, que perfilhavam o catolicismo; os socialistas Guy Mollet (francês), Schumacher (alemão) e Spaak (belga), “aos quais se juntou o conjunto de ‘tecnocratas’ ligados ao mundo dos negócios, que perfilhavam os mesmos pontos de vista acerca dos problemas atinentes à desejável recuperação europeia” (Teixeira, 1993: 86)

O mesmo líder político, que fundaria, dois meses depois, o “United Europe Movement”, segundo refere Teixeira, inspirou a formação de vários movimentos “para a construção europeia” em alguns países europeus, verificando-se a necessidade de se “criar uma entidade de âmbito internacional que congregasse e coordenasse os diversos movimentos”. Foi, então, criado o “Comité Internacional de Coordenação para a Europa Unida”, que ficou responsável pela preparação de “um congresso da Europa” (Teixeira, 1993: 89).

Personalidades políticas³⁴ e intelectuais vindas de todos os países da Europa ocidental, entusiastas dos vários movimentos que defendiam a via da união europeia como forma de evitar novos conflitos, reuniram-se em Haia, de 7 a 10 de maio de 1948, num grandioso Congresso da Europa. Os mais de oitocentos delegados presentes subscreveram uma mensagem onde se afirmava, de acordo com Teixeira: “É chegada a hora para as Nações da Europa transferirem alguns dos seus direitos soberanos para os exercer claramente em comum, com vista a coordenar e a desenvolver os seus recursos” (Teixeira, 1993: 89).

Presidido por Churchill, que, segundo Cardoso et al. (2012: 27), chegou a liderar a *União Europeia dos Federalistas*, o Congresso de Haia estabeleceu um comité político de ligação, que posteriormente daria origem ao *Movimento Europeu*. Formado a 25 de outubro de 1948, tinha, de acordo com Duroselle, quatro “presidentes de honra”: Churchill, Léon Blum (mais tarde substituído por Schuman), Spaak e De Gasperi (Duroselle, 1990: 384). Segundo Moura, o Movimento contava com a colaboração de grandes personalidades políticas, intelectuais e culturais europeias, entre as quais, Arnold Toynbee, Bertrand Russel ou Karl Jaspers (Moura, V.G., 2013: 10).

O Movimento Europeu, de acordo com Cardoso, et al., refletia o debate sobre o futuro da Europa, que incidia sobre duas tendências opostas: i) criação de uma união entre os Estados assente num poder comunitário independente que deveria prevalecer sobre os interesses nacionais, o que implicava a limitação da soberania dos Estados; ii) criação de uma Europa assente em relações intergovernamentais, sem qualquer tipo de transferência de soberania dos Estados. Os conceitos de integração e cooperação assumiram uma posição central durante todo o processo de construção europeia iniciado no pós-guerra (Cardoso, et al., 2012: 27).

³⁴ Para além do próprio Churchill, que presidiu ao Congresso, estavam presentes: van Zeeland, Reynaud, Spaak, Ramadier, De Gasperi, Schuman, Adenauer, entre outros (Bastianetto, 1971: 206).

Do Congresso de Haia, segundo refere Goucha Soares no documento de trabalho, “O Tratado de Roma: A ‘Relíquia’ da Construção Europeia, saiu também uma recomendação, no sentido de ser criada uma assembleia deliberativa europeia e um Conselho europeu especial, encarregues de preparar a integração económica e política dos países europeus, apesar de não se ter alcançado um consenso relativamente “ao modo e aos termos que deveriam caracterizar o embrionário processo de construção europeia que ali se havia começado a definir” (Soares, 2009: 6).

A dinâmica política gerada pelo Congresso e o seu espírito europeísta, de acordo com Cardoso et al., viriam a refletir-se em momentos posteriores, com uma certa *união europeia* a pairar nos encontros de líderes europeus, até que se formou, em maio de 1949, o Conselho da Europa, uma organização de cooperação política, criada com o propósito de gerar uma união dos povos da Europa, promovendo os princípios da liberdade, da democracia e dos direitos humanos. A ele se deve o estabelecimento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e a instituição da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que foi assinada em Roma, em 1950. Este importante acervo de medidas de proteção dos direitos e das liberdades fundamentais transformou-se num compromisso assumido pelos EM (Cardoso et al., 2012: 29-30), a que aludiremos um pouco mais adiante.

Esta organização ficou, contudo, aquém do que se esperava dela, como impulso significativo para uma integração europeia. Na opinião de Soares, a conveniência de não deixar de fora aquela que era a maior potência na Europa levou à aceitação da exigência britânica, quanto ao modelo institucional que deveria ser adotado pelo Conselho da Europa. Por essa razão, os seus estatutos consagraram a existência de um comité de ministros, representantes dos governos nacionais, a par com o órgão parlamentar. O facto de este comité ter poderes superiores aos do parlamento, enfraqueceu o espírito, originariamente supranacional, presente na declaração de Haia, que viria a inspirar a formação do Conselho da Europa. Talvez por esse motivo, segundo Soares, “apesar de haver sido criado na base de um ideal federador dos Estados da Europa democrática” o Conselho da Europa “não tenha conseguido alcançar o protagonismo que dele se esperava como motor da construção europeia” (Soares, 2009: 6).

O apelo de Churchill à ação pode, assim, ser considerado como o verdadeiro motor para a construção europeia, que, recorde-se, nasceu do imperativo de garantir uma paz duradoura na região. O processo iniciara-se já com a criação da União Aduaneira

entre os países do chamado *Benelux* (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), que entrou em vigor no início de 1948, um “primeiro passo concreto e significativo para a desejável ‘construção europeia’”, conforme refere Teixeira (1993: 90), e com a assinatura, em Bruxelas, em 17 de março desse mesmo ano, do Tratado de Colaboração Económica, Social e Cultural e de Defesa Coletiva, por representantes da França, dos três países do *Benelux*, e do Reino Unido (também conhecido por Tratado de Bruxelas). Foi a primeira tentativa de organizar e coordenar as atividades económicas deste conjunto de estados europeus no pós-guerra, prevendo-se, ainda, a assistência mútua em caso de agressão armada por parte de países terceiros, segundo Sande (2008: 17).

O Tratado de Bruxelas viria a estar na origem da fundação da União da Europa Ocidental (UEO), que foi, durante décadas, a única organização europeia de defesa, criada em 1954, depois de o Tratado ter sido modificado e completado por um Protocolo assinado em Paris a 23 de outubro desse ano. Segundo José Cutileiro, no seu artigo “O Tratado de Bruxelas de 1948”, a marca deste Tratado “continua a fazer-se sentir no panorama institucional e político da defesa e segurança europeias pois (...) esteve na origem das solidariedades quer euro-atlântica quer intraeuropeia que nos ajudaram a atravessar incólumes a segunda metade do século XX” (Cutileiro, 2008: 6).

Também as organizações de cooperação económica foram fundamentais na reconstrução europeia após os conflitos mundiais. Segundo Teixeira, a ajuda oferecida pelos EUA aos países europeus, em 1947, através do chamado *Plano Marshall*, “deu lugar à primeira iniciativa de integração europeia”: a criação, em 16 de abril de 1948, da OEEC (a partir de 1961, passou a designar-se OCDE), com o objetivo de coordenar o *Plano* (Teixeira, 1993: 90)³⁵. A distribuição da ajuda económica pelos dezoito países interessados em promover a sua recuperação, em função das necessidades de cada um deles, exigia uma gestão comum dos recursos.

A par destas iniciativas, começam a emergir associações europeístas e federalistas, que, na opinião de Martins, “perfilhavam doutrinas distintas sobre um futuro comum” (Martins, 2010: 20), e que permitiram que o *movimento europeu* iniciasse uma caminhada decisiva para o seu desenvolvimento.

³⁵ Para o auxílio dos EUA à reconstrução europeia, através do Plano Marshall (European Recovery Program), revelou-se de especial significado o papel de Jean Monnet e René Mayer, na sensibilização dos responsáveis americanos (Teixeira, 1993: 86).

Em 9 de maio de 1950 (cinco anos após o termo da guerra), influenciado por Jean Monnet, o então ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, apresenta o seu plano para uma cooperação aprofundada (a já referida *Declaração Schuman*), onde afirma que “a Europa não se construirá de uma só vez, nem pela concretização de um projecto global predeterminado: resultará, sim, de realizações concretas – criando em primeiro lugar solidariedades de facto”³⁶. Propõe, então, a subordinação da produção franco-alemã de carvão e aço a uma Alta Autoridade, com a participação dos outros países da Europa, como via para o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico. Era, assim, instituída uma nova forma de cooperação, que conduziria, um ano depois, ao surgimento, em território europeu, da primeira grande organização de integração (supranacional), a CECA.

A 18 de abril de 1951, a Alemanha, a França, os países do *Benelux* e a Itália assinam o Tratado de Paris, instituindo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, fundada num mercado comum e em objetivos e instituições comuns. Pretendia-se, assim, de acordo com Sande, “substituir as rivalidades seculares por uma fusão dos seus interesses essenciais, a assentar, pela instituição de uma comunidade económica, os primeiros alicerces de uma comunidade mais ampla e mais profunda entre povos há muito divididos por conflitos sangrentos e a lançar as bases de instituições capazes de orientar um destino doravante compartilhado” (Sande, 2008: 27-28). Com a instituição da CECA³⁷ (a primeira das três Comunidades), dava-se início à fase de integração europeia. Na opinião de Richard Baldwin e Charles Wyplosz, na obra *The Economics of European Integration*, “The ECSC [European Coal and Steel Community] was a success (...) as a training scheme for European integration. It showed that the Six could cooperate in a federal structure” (Baldwin & Wyplosz, 2009: 14).

Encorajados pelo êxito que resultou da criação da CECA, os seus Estados fundadores resolveram alargar a construção da Europa a outros dois setores, constituindo duas novas Comunidades Europeias. Os Tratados constitutivos da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa ou Euratom) e da Comunidade Económica Europeia (CEE) foram assinados em Roma, a 25 de março de 1957, entrando em vigor em 1 de janeiro do ano seguinte. Com estas duas novas Comunidades, segundo Cardoso et al., “a integração [europeia] ficou reforçada” e tem vindo, desde então, a desenvolver-se “em torno dessas organizações que, entretanto, têm sido revistas, aprofundadas e consolidadas” (Cardoso et al., 2012: 35).

³⁶ Texto integral da Declaração Schuman: (Sande, 2008: 24-25).

³⁷ A CECA veio a entrar em vigor em 25 de julho de 1952 e, criada por 50 anos, foi extinta em 2002 (Sande, 2008: 27).

No Tratado que formalizou a constituição da CEE, ainda segundo estes autores, definia-se a sua missão de criar “um mercado comum, essencialmente de natureza económica e social”:

"A Comunidade terá por missão promover, mediante a constituição de um mercado comum e a aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados membros, um desenvolvimento das actividades económicas no conjunto das Comunidades, uma expansão contínua e equilibrada, uma maior estabilidade, uma elevada aceleração do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que nela participam" (Cardoso, et al., 2012: 35)³⁸.

Os Tratados de Paris e de Roma, conforme refere Fernandes, “preconizavam a construção de uma Europa Comunitária, por fases sucessivas, promovendo o desenvolvimento económico e social, o aumento do nível de vida, a melhoria das condições de trabalho e o sentimento de unidade europeia” (Fernandes, 1994: 7).

Propomo-nos de seguida fazer uma breve abordagem do trajeto percorrido por essa *Europa Comunitária*, no período que medeia entre os tratados constitutivos de Roma e o tratado reformador de Lisboa.

Na década de sessenta, conforme refere Valério, são gradualmente abolidas as barreiras aduaneiras entre os “seis” e introduzida uma pauta exterior comum, concretizando-se a união aduaneira prevista no Tratado de Roma. Pelas dificuldades de integração do setor agrícola na união aduaneira, é lançada a política agrícola comum (PAC), com o objetivo de garantir o abastecimento, proteger o mundo rural e utilizar, de forma eficiente, os recursos. Ao nível social, é criado o Fundo Social Europeu (FSE), como instrumento de promoção do emprego (Valério, 2010: 83-84).

Os anos setenta representam um avanço significativo em termos de política monetária. Conforme refere Cardoso, et al., os EM, antecipando a moeda única, criaram um mecanismo para controlar as flutuações cambiais entre as divisas comunitárias (1972), e, com idêntico objetivo de resposta à instabilidade cambial vivida na Europa, criaram (1979) o Sistema Monetário Europeu (SME), assente em três elementos fundamentais, entre os quais, uma unidade monetária própria, o *ecu* (*European Currency Unit*) (Cardoso, et al., 2012: 64-65). Foi ainda criado (1975) o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), cujo objetivo era o de corrigir os desequilíbrios regionais no seio da Comunidade, conforme salienta Valério (2010: 93-94).

³⁸ De salientar que o Tratado assinado em 25/03/1957, e que entrou em vigor em 1/1/1958, nunca foi publicado no JOCE, estando disponível apenas em versão digitalizada através do sítio Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index-old.htm> (consultado em 01-05-2013).

No âmbito político, destaca-se o alargamento da Europa Comunitária para nove EM, com a adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido (1973), e a eleição, a partir de 1979, por sufrágio universal direto, dos membros da assembleia parlamentar, que passou a denominar-se Parlamento Europeu. Abandonou-se, assim, o direito de escolha dos EM³⁹, conferindo-se a este órgão uma “maior legitimidade democrática formal”, conforme salienta Valério, apesar de não ter aumentado “de imediato a sua importância política, nem em termos formais, nem em termos informais” (Valério, 2010: 103).

A década de oitenta do século XX é, sobretudo, marcada por um acontecimento que ocorre no final do ano: a queda do Muro de Berlim, que viria mais tarde a reconfigurar a geografia europeia. Antes disso, é de assinalar a assinatura (1985), entre a República Federal da Alemanha, a Bélgica, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, do chamado Acordo de Schengen, “para a abolição dos procedimentos sistemáticos de controle fronteiriço na circulação entre esses países, no horizonte temporal de uma década”, conforme refere Valério (2010: 124), bem como o lançamento do programa *Erasmus* (1987), que se revelará fundamental para o aprofundamento da cidadania europeia.

Nesta década, foi feita a primeira revisão dos Tratados, assinada em fevereiro de 1986, dando origem ao Ato Único Europeu, que entrou em vigor em julho de 1987. Segundo Cardoso, et al., estando o processo de integração ainda “ao nível da união aduaneira, tornou-se necessário introduzir os mecanismos que viriam permitir a passagem para uma nova etapa: o Mercado Único” (Cardoso, et al., 2012: 58).

O Ato Único Europeu, segundo Valério, “alterou profundamente alguns aspectos formais e efectivos da vida das Comunidades Europeias”, que foram formalmente fundidas numa única Comunidade Europeia, e estabeleceu o final do ano de 1992 “como o horizonte para a conclusão da união económica” (já prevista no Tratado de Roma), “com a livre circulação de bens, pessoas e capitais, a livre prestação de serviços e o livre estabelecimento de unidades económicas” (Valério, 2010: 104). A década ficou ainda assinalada por duas novas etapas no processo de alargamento: Grécia (1981) e Portugal e Espanha (1986).

Entretanto, a evolução da conjuntura mundial, e as profundas transformações ocorridas na Europa, na sequência da reunificação alemã, provocada pela queda do

³⁹ Entre 1958 e 1974 os membros do PE eram designados pelos parlamentos nacionais dos EM e exerciam um duplo mandato.

muro de Berlim, evidenciaram o fosso existente entre a dimensão económica e política da Comunidade Europeia. Na opinião de Soares, “a emergência da nova Alemanha, e o sentimento dominante da necessidade de a enquadrar pela integração europeia, ditaram a urgência de passar à fase da Europa política” (Soares, 2009: 16).

É neste contexto que o início da década de noventa é marcado pela criação formal da UE, concebida como o conjunto de três pilares, que referiremos adiante. Os líderes europeus decidem convocar, para além da conferência intergovernamental destinada à criação da União Económica e Monetária (UEM), uma outra dedicada à União Política Europeia (UPE). De acordo com Isabel Camisão, na sua tese de mestrado (não publicada), *A União Europeia Pós-Nice na Bifurcação: Que Caminho(s)?*, esta conferência “contava entre os seus objectivos a conclusão de um acordo relativo a uma política externa e de segurança comum (PESC)” (Camição, 2003: 54). Os dois projetos foram depois reajustados e fundidos num único, que foi assinado em Maastricht, a 7 de fevereiro de 1992, pelos representantes dos doze EM. O Tratado da União Europeia (TUE), que entrou em vigor em 1 de novembro de 1993, criou também um novo estatuto político para os nacionais dos EM: a cidadania europeia, que analisaremos com maior detalhe a partir do próximo ponto.

Para além da cidadania da, agora, UE, o TUE fixou um programa ambicioso para a União: o alargamento do âmbito das políticas comuns, incluindo a política externa e de segurança comum (2.º pilar) e a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (3.º pilar); a união monetária; e a moeda única.

As inovações introduzidas nesta segunda revisão dos Tratados constituíram mais uma importante etapa no processo de integração. No entanto, a UE foi criada a par das Comunidades já existentes (CECA, CEE e CEEA), que constituem o 1.º pilar do Tratado, também chamado de *pilar comunitário*. Por esse facto, na opinião de Soares, “com o Tratado de Maastricht a integração europeia atingiu elevado grau de complexidade jurídico-política em resultado da coexistência de duas entidades no mesmo processo (...) bem como dos respetivos tratados constitutivos” (Soares, 2009: 17).

O início dos anos noventa ficou, assim, marcado por esta singularidade na criação da UE e pela introdução do novo estatuto de «cidadão europeu». Entretanto, em 1995, com a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia, entrou-se numa União a quinze, que prepararia a terceira revisão dos Tratados, concretizada em 2 de outubro de 1997, pela assinatura do Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de maio de 1999,

substituindo o Tratado de Maastricht, como tratado fundamental da UE, conforme salienta Valério (2010: 127).

Ainda nesta década é concretizada a União Económica e Monetária (UEM), cujo corolário foi a adoção de uma moeda única (o *euro*). Foram onze os países que adotaram o *euro* em 1 de janeiro de 1999: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal, a que viria a juntar-se a Grécia, em 2001. Mais tarde, aderiram também à moeda única a Eslovénia (2007), Chipre e Malta (2008), a Eslováquia (2009), a Estónia (2011) e, mais recentemente, a Letónia (1 de janeiro de 2014).

No início do novo milénio, para além da entrada em circulação da moeda única, nos países da chamada *zona Euro*, é de salientar a assinatura do Tratado de Nice, em 26 de fevereiro de 2001 (entrou em vigor em 2002), que constitui a quarta revisão dos Tratados, substituindo o Tratado de Amsterdão, como tratado fundamental da UE, conforme refere Valério (2010: 127). Na opinião de Cardoso, et al., a reforma institucional, prevista no Tratado, “mostra-se fundamental no momento em que a integração se torna cada vez mais política” (Cardoso, et al., 2012: 76), e prepara a UE para um futuro marcado por um novo processo de alargamento – o maior de sempre - que veio a concretizar-se, em 1 de maio de 2004, com a entrada de dez países: Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. A UE passou então a contar com vinte e cinco EM. No ato da assinatura do Tratado de Nice foi também proclamada a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que analisaremos em detalhe um pouco mais adiante.

Na sequência da Declaração sobre o Futuro da União, anexo ao Tratado de Nice, e ainda antes da sua entrada em vigor, conforme refere Cardoso, et al., teve início um novo processo de revisão dos tratados. Durante o ano de 2001, os EM deveriam promover esse debate, com representantes dos parlamentos nacionais e a opinião pública. Um dos aspetos a debater relacionava-se com a simplificação dos tratados, no sentido de os tornar mais claros, sem alterar o seu significado, tendo o Conselho Europeu, no final desse ano, adotado a Declaração de Laeken sobre o futuro da UE (Cardoso, et al., 2012: 77-78).

Os trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa (*The European Convention*, presidida por Valéry Giscard d’Estaing, antigo Presidente da República francesa) foram marcados por um debate sobre a eventual criação de uma Constituição para a Europa e os cidadãos europeus (com simplificação dos tratados e inclusão da já

proclamada CDF), conforme salienta Cardoso, et al., tendo sido apresentado, em julho de 2003, um projeto de tratado constitucional. A proposta, apresentada ao Conselho Europeu de Roma, propunha um documento único, que substituiria os tratados anteriores (Cardoso, et al., 2012: 79-80). No relatório então apresentado, dá-se conta de que havia sido definida a estrutura mais adequada para o futuro tratado, i.e., a fusão e a reorganização dos tratados já existentes, sob a forma de um projeto de Constituição, e a atribuição de uma personalidade jurídica única à União Europeia (The European Convention, 2003: 3-4).

O *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* (TCE), também conhecido por *Tratado Constitucional* (entretanto alterado por uma Conferência Intergovernamental), foi adotado pelo Conselho Europeu, em junho de 2004, e assinado pelos EM, em 29 de outubro desse mesmo ano (Roma), com o objetivo de tornar mais claro e simplificar o processo de decisão democrática e melhorar o funcionamento da União, tornando-o mais eficaz.

O objetivo (inovador, de resto) de fazer aprovar uma Constituição, que, conforme salienta Valério, criaria “um verdadeiro estado europeu sob a forma de uma confederação” (Valério, 2010: 128) - estabelecendo formalmente os respetivos símbolos: bandeira, hino, divisa e data comemorativa – levou ao surgimento de dificuldades no processo de ratificação do TCE, impostas pela obrigatoriedade constitucional de recurso a referendo num dos EM (Irlanda) e, de acordo com Martins, a organização de consultas populares também num vasto conjunto de EM, alguns dos quais sem tradição referendária (Martins, 2010: 56). Sobre a via que foi seguida no caso do TCE, referem Baldwin & Wyplosz: “For a variety of reasons, five EU nations that would normally have ratified the Constitutional Treaty by parliamentary vote opted for referendums: France, the Netherlands, the UK, Luxembourg and Spain” (Baldwin & Wyplosz, 2009: 37).

Tendo já sido ratificado por quinze EM⁴⁰, o TCE foi, contudo, rejeitado, quando submetido a referendo em 2005, primeiro em França (maio), depois na Holanda (junho). Havendo ainda alguns EM que não tinham procedido à ratificação, e conforme salienta Valério, o Conselho Europeu decidiu suspender o respetivo processo nos restantes EM, considerando a mais que provável impossibilidade do TCE entrar em vigor (Valério, 2010: 131), promovendo um debate interno para sair da crise político-institucional que este insucesso provocara.

⁴⁰ Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo e Malta (em Espanha e no Luxemburgo, na sequência de referendo).

Apesar disso, manteve-se entre os EM, segundo Soares, um “forte consenso sobre o facto de o Tratado Constitucional introduzir um conjunto de alterações no processo de integração europeia que importaria preservar” (Soares, 2009: 19), uma vez que era necessário ultrapassar os bloqueios no funcionamento da UE, provocados pela “impossibilidade de entrada em vigor do Tratado Constitucional (...), sobretudo sob o ponto de vista institucional, carente de reforma para ser possível prosseguir processos de aprofundamento e alargamento”, conforme salienta Valério (2010: 131). Com essa preocupação, o Conselho Europeu reabriu, em 2007, o processo negocial, com vista a introduzir uma nova revisão aos Tratados da Comunidade Europeia e da União Europeia (a quinta), e ultrapassar, dessa forma, o impasse criado com a rejeição do TCE.

Foi neste contexto que, em 13 de dezembro de 2007, foi assinado um novo tratado, para substituir o Tratado de Nice como tratado fundamental da UE: o Tratado de Lisboa, também conhecido como Tratado Reformador, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, após ratificação por todos os EM.

Nesta altura, tinham já aderido à UE a Bulgária e a Roménia (1 de janeiro de 2007), constituindo uma União a vinte e sete, que, mais recentemente, foi elevada para vinte e oito, com a entrada da Croácia em 1 de julho de 2013.

Não entrando, por ora, em detalhes sobre a substância do Tratado de Lisboa (porque o faremos adiante, tendo em conta o seu interesse para o tema deste trabalho), mas em jeito de conclusão desta viagem de quase um século, em que procurámos percorrer a *Europa dos pequenos passos*, uma ideia contida na Declaração de Schuman, poderemos dizer, como o faz Peter Hanenberg, no seu artigo “A Europa – Novos desafios, novos discursos” que, com o Tratado de Lisboa, a Europa entrou num novo ciclo: um ciclo de muitas esperanças, mas também de grandes desafios (Hanenberg, 2010: 89).

2. Cidadania Nacional e Cidadania Europeia

Apesar de o tratado fundador da então CEE (Roma, 1957) já reconhecer alguns direitos, como o da livre circulação, o valor jurídico da cidadania surge apenas no Tratado de Maastricht (1992), onde se estabelece que é cidadão da UE qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um EM. Com esta instituição formal, pretendia-se fortalecer a identidade europeia e reforçar a ligação dos cidadãos à UE, estimulando a sua participação no processo de integração.

Clarificada e reforçada, primeiro, pelo Tratado de Amsterdão (1997) – onde se introduz o princípio do relacionamento dos cidadãos com as instituições europeias numa das línguas oficiais da UE - a cidadania europeia ganha uma nova dimensão com o Tratado de Lisboa (2007), na medida em que, pela primeira vez, se introduz um inovador mecanismo de democracia direta: a chamada iniciativa de cidadania europeia, que abre uma nova via para a participação ativa dos cidadãos europeus na vida democrática da União.

O Tratado de Maastricht estabeleceu, como um dos objetivos da UE, conforme salienta Fernandes, “o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma *cidadania da União*” (Fernandes, 2004: 115). Ainda segundo o mesmo autor, este Tratado estabeleceu como princípio:

“o respeito pelos direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (...), e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário” (Fernandes, 2004: 115)

Até à aprovação do Tratado de Maastricht, aos cidadãos dos EM eram reconhecidos apenas alguns direitos no domínio económico e social, mas não direitos políticos que, como salientámos anteriormente, se associam tradicionalmente ao conceito de cidadania. No entanto, e conforme salienta Fernandes, os subscritores do Tratado de Maastricht reconheciam que “a supressão das fronteiras físicas, técnicas e fiscais, através da realização do mercado interno”, se traduzia na livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, pelo que entenderam inserir no tratado disposições que garantissem aos cidadãos “o direito de desfrutar destas liberdades e de participar, directa ou indirectamente, na vida política comunitária” (Fernandes, 1994: 97).

São esses direitos que virão a ser consagrados no articulado relativo à Cidadania da UE, onde se reconhece que “é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro”⁴¹ e se identificam os direitos que decorrem desse “novo” estatuto: circular livremente; eleger e ser eleito; proteção diplomática; apresentação de petições a instâncias comunitárias.

⁴¹ Artigo 20.º do TFUE (Assembleia da República, 2009: 72).

As primeiras dúvidas que se poderiam levantar (conforme veio a suceder) com o conceito de cidadania da UE residiam nas condições de exercício dos direitos a ela associados, uma vez que, conforme se evidenciou atrás, o estatuto de nacionalidade é condição necessária para se adquirir o estatuto de cidadania.

À escala europeia, a cidadania, na opinião de Fernandes, “baseia-se no *princípio de inclusão* e assenta (...) no laço indissolúvel entre cidadania da União e cidadania nacional”. Daí resulta que “as regras de aplicação da cidadania nacional condicionam as regras de aplicação da cidadania europeia”, uma vez que os EM mantêm “a prerrogativa soberana de definirem unilateralmente as regras de aquisição da nacionalidade”. É na ordem jurídica interna que se fixam as normas de aquisição e de perda da nacionalidade, bem como as que conferem o estatuto de cidadania nacional e, em consequência disso, o de cidadania europeia. Tal circunstância transforma a cidadania da UE numa “‘cidadania de atribuição’ relativamente à cidadania de direito comum: a cidadania nacional”. (Fernandes, 2004: 142).

A esta dificuldade de conciliar a cidadania supranacional com a soberania nacional, se procurou responder através da clarificação introduzida pelo articulado do Tratado de Amsterdão⁴², onde se estipula, de modo inequívoco, que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui, introduzindo-se, assim, a noção de complementaridade que foi, depois, consolidada pelo Tratado de Lisboa.

O pequeno aditamento que introduz esta noção evidencia que houve precaução na forma como foi formulado o texto, para, segundo Rogado, prevenir eventuais “acusações de perda de identidade nacional com a afirmação de uma cidadania comum europeia”, pretendendo-se com isso que o cidadão de um qualquer EM se sinta, simultaneamente, cidadão nacional e europeu, “longe de qualquer tensão entre local e global” (Rogado, 2009: 31).

Por outro lado, como salienta José Barros Moura, no seu artigo “Cidadania Europeia: uma construção política racional”:

“Através da cidadania europeia pretendeu-se estabelecer um vínculo direto entre os cidadãos dos Estados-membros e a própria UE procurando construir, a esse nível, uma relação análoga à existente entre os cidadãos e o seu Estado-nacional. Desse modo, se reforçaria a legitimidade democrática da União (...) e se melhoraria a participação e interesse dos cidadãos no controlo democrático (...) das instituições europeias” (Moura, J.B., 1998: 87).

⁴² Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados (JOCE C 340, 1997).

Contudo, como a cidadania nacional continua a ser requisito para se adquirir o estatuto de cidadania da UE, o vínculo dos cidadãos à União pode ser condicionado pelos EM, por via de uma limitação do acesso à cidadania nacional. Isso poderia até nem constituir qualquer problema, segundo opinião de Patrícia Jerónimo e Maarten Vink, no capítulo “ Os múltiplos de cidadania e os seus direitos” do livro *Portugal e a Europa: novas cidadanias*, desde que os EM “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” (Jerónimo & Vink, 2013: 48), o que contraria, de forma inequívoca, o espírito, os valores fundacionais da UE, bem como disposições dos Tratados.

3. Cidadania da União Europeia: De Roma a Lisboa

Os Tratados são acordos vinculativos, que resultam da convergência de vontades dos EM da UE, que os aprovam e subscrevem de forma voluntária. Consagram os princípios, os objetivos, as regras institucionais e o processo de decisão da UE, constituindo a base legal das suas políticas e do seu funcionamento.

Na já longa história da *união europeia*, muitos foram os Tratados assinados pelos EM, embora nem todos tenham entrado em vigor (recorde-se, aqui, o caso do TCE, que foi assinado, mas não ratificado por todos os EM), e outros tenham já caducado (como foi o caso do de Paris⁴³), ou sido revogados (como no caso do Tratado de Bruxelas, que foi revogado pelo de Amsterdão). Considerando o objeto do nosso estudo – a dimensão europeia da cidadania – interessa-nos, sobretudo, explorar, nessa ótica, os objetivos e as alterações introduzidas pelos vários Tratados, o que procuraremos fazer um pouco mais abaixo.

Embora a instituição formal da cidadania europeia se tenha verificado apenas com o Tratado de Maastricht, também chamado de Tratado da União (TUE, 1992), já desde o Tratado de Roma, que instituiu a CEE (1957), que eram reconhecidos alguns direitos de cidadania, os quais foram sendo reafirmados ou reforçados até aos nossos dias.

Antes de Maastricht, a noção de cidadania (que não o estatuto formal) estava já presente em dois Tratados:

⁴³ O Tratado de Paris, que entrou em vigor em 1952, era válido por 50 anos, tendo caducado já em 2002 (Sande, 2008: 27).

- No de Roma, cujo objetivo era o da criação de um mercado comum, e que introduziu no direito comunitário as chamadas quatro liberdades de circulação: de pessoas, de mercadorias, de capitais e a livre prestação de serviços;
- No Ato Único Europeu, ou Tratado do Luxemburgo (1986), que definiu o objetivo de criar um espaço sem fronteiras e de abolir o controlo fronteiriço dos cidadãos, independentemente da sua nacionalidade.

Foi a criação da UE, no início da última década do século XX, através do Tratado de Maastricht, acordado em 1992 (e que entrou em vigor em 1993), que instituiu formalmente uma cidadania comum aos nacionais de todos os EM da União, assumindo como objetivo, conforme salienta Fernandes, “o reforço da defesa dos [seus] direitos e dos [seus] interesses” (Fernandes, 2004: 119).

Para além do princípio da não discriminação (já em vigor), Maastricht introduziu o direito generalizado dos cidadãos da União a circular e permanecer livremente no território dos EM, bem como o direito a eleger e ser eleito nas eleições municipais do EM de residência, sendo o mesmo aplicável em relação às eleições para o PE. Além disso, consagrou formalmente o princípio da subsidiariedade, como princípio geral do direito da União.

A criação da UE constituiu uma nova etapa no processo de criação de “uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”, objetivo já presente na CEE, conforme salienta Soares (2009: 11). Mas, na opinião do mesmo autor,

“a natureza política da construção europeia (...) exigia que fosse prestada maior atenção a questões (...) como a legitimidade da política da integração (...) que vinha sendo questionada (...) pelos cidadãos dos Estados-membros, como sucedeu nos referendos realizados ao próprio Tratado de Maastricht. Pelo que se impunha reduzir a distância existente entre a elite política e o aparelho de poder europeu, com os cidadãos dos Estados-membros (...), procurando aproximar os cidadãos da realidade da construção europeia, o que pressupunha simplificar a complexa infra-estrutura jurídica em que assentavam as entidades existentes” (Soares, 2009: 17-18).

Foi essa tentativa de simplificação que esteve na origem do Tratado de Amsterdão (1997) que, não só clarificou, mas também reforçou o conceito de cidadania da UE, especificando a sua relação de complementaridade com a cidadania nacional: “A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui”⁴⁴.

⁴⁴ Alteração ao art.º 8.º n.º 1 do Tratado que Institui a Comunidade Europeia (JOCE C 340, 1997: 27).

Este Tratado integrou, no quadro jurídico e institucional da UE (sob a forma de protocolo anexo), o chamado *acervo de Schengen*, i.e., o Acordo e a Convenção, que tinham sido assinados inicialmente por cinco EM, com o intuito de eliminar de forma progressiva os controlos fronteiriços, e aos quais foram, depois, aderindo outros EM. Foi também através do Tratado de Amsterdão que se conferiu um novo direito aos cidadãos europeus: o de se dirigir às instituições europeias (PE, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Comité Económico e Social, Comité das Regiões, Provedor de Justiça) numa das línguas dos tratados (ou seja, as línguas oficiais e de trabalho que, atualmente, são já vinte e quatro⁴⁵), e de receber uma resposta redigida na mesma língua.

O Tratado de Lisboa, também conhecido por Tratado Reformador, que procedeu a uma ampla revisão dos tratados que regem a UE, atribuiu valor jurídico idêntico ao dos tratados à CDF da UE, reconhecendo os direitos, liberdades e os princípios nela enunciados, garantindo, dessa forma, maior proteção dos cidadãos europeus. Para além disso, instituiu a ICE, um inovador instrumento ao serviço da democracia direta. Com a ICE é conferida aos cidadãos dos EM a faculdade de participar no processo decisório da União, uma vez que passam a poder solicitar à Comissão que apresente iniciativas legislativas nos domínios da sua competência.

Com Lisboa, deu-se, assim, um novo sentido à noção de cidadania da UE, reforçando os direitos dos cidadãos e valorizando a sua participação na esfera pública europeia.

4. Os Direitos de Cidadania Europeia

Conforme já sublinhámos, a cidadania europeia, instituída pelo Tratado de Maastricht, é complementar da cidadania nacional, não a substituindo. Quer isto dizer que, para se ser titular dos direitos conferidos pela cidadania da UE, é necessário ser-se nacional de um dos EM e que, em consequência disso, todos os nacionais dos vinte e oito EM gozam de um conjunto de direitos suplementares em relação aos que lhe são conferidos pela cidadania nacional.

Ao abrigo desses direitos, que foram reafirmados nos Tratados de Amsterdão (1997), de Nice (2001) e de Lisboa (2007), e que, na sua redação atual, constam do artigo 20.º do TFUE, assiste, nomeadamente, aos cidadãos da União:

⁴⁵ Alemão, búlgaro, checo, croata, dinamarquês, eslovaco, esloveno, espanhol, estónio, finlandês, francês, grego, húngaro, inglês, irlandês, italiano, letão, lituano, maltês, neerlandês, polaco, português, romeno, sueco.

- O direito de circular e permanecer livremente no território dos EM;
- O direito de eleger e ser eleito nas eleições para o PE, bem como nas eleições municipais do EM de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- O direito de, no território de países terceiros em que o EM de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer EM, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- O direito de dirigir petições ao PE, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua⁴⁶.

Os direitos dos cidadãos da UE, porém, não se esgotam naqueles que estão definidos nos tratados de forma explícita, na medida em que a estes acrescem também:

- Os direitos de que cada cidadão goza enquanto cidadão nacional de um EM, conforme referimos acima;
- Os direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴⁷;
- Os direitos consagrados na Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais⁴⁸.

Acresce, ainda, o reconhecimento de todos os direitos e liberdades enunciados na CDF da UE, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007. A CDF que, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, passou a ter o mesmo valor jurídico que os Tratados (conforme dispõe o artigo 6.º do TUE⁴⁹) será detalhada no ponto seguinte.

5. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A defesa dos direitos fundamentais constitui um princípio fundador da UE e uma condição imprescindível para a sua legitimidade. É este o princípio que está na génese da decisão que conduziu ao processo de elaboração da CDF, decisão essa que foi

⁴⁶ (Assembleia da República, 2009: 72).

⁴⁷ Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948: <http://dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf> (consultado em 02-06-2012).

⁴⁸ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf (consultado em 02-06-2012).

⁴⁹ (Assembleia da República, 2009: 20).

tomada no Conselho Europeu que se realizou em Colónia, na Alemanha, em 3 e 4 de junho de 1999⁵⁰.

O Conselho, que considerou a necessidade de, naquela fase de evolução da União, elaborar uma carta dos direitos fundamentais na qual ficassem consignados, com toda a evidência, a importância primordial de tais direitos e o seu alcance para os cidadãos da União, mandou uma “instância” – que funcionou depois sob a forma de Convenção – integrada por representantes dos Chefes de Estado e de Governo e do presidente da CE, bem como por deputados do PE e dos parlamentos nacionais (pela primeira vez chamados a contribuir diretamente para a elaboração do direito da União), para apresentar um projeto antes do Conselho Europeu de dezembro de 2000, e definiu o grau de abrangência de direitos a incluir na Carta:

“O Conselho Europeu considera que a Carta deverá abranger os direitos em matéria de liberdade e igualdade e os direitos processuais fundamentais, tal como garantidos na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e como resultam das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros enquanto princípios gerais do direito comunitário. A Carta deverá ainda consagrar os direitos que apenas são outorgados aos cidadãos da União. Na elaboração da Carta, deverão ser igualmente tidos em conta os direitos económicos e sociais que se encontram consignados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (artigo 136.º do TCE), na medida em que não constituam apenas uma base para objectivos de acção da União”⁵¹.

O comissário europeu António Vitorino, que integrava a Convenção na qualidade de representante do presidente da CE, considera que ela constituiu um “fórum de expressão de todas as sensibilidades europeias em matéria de direitos fundamentais”, tendo sabido “fazer a síntese necessária entre as diversas componentes e tendências políticas nela representadas” (Vitorino, 2002: 9), o que permitiu a obtenção de consenso em relação ao projeto da CDF da UE e a sua proclamação solene em 7 de dezembro de 2000⁵², à margem da reunião do Conselho Europeu de Nice, pelos presidentes do Parlamento Europeu (Nicole Fontaine), do Conselho da União Europeia (Hubert Védrine) e da Comissão Europeia (Romano Prodi).

A CDF da UE, que foi publicada no JOCE de 18 de dezembro desse mesmo ano (2000/C 364/1-22), reúne, num único texto, os direitos cívicos e políticos, os direitos dos cidadãos, consagrados nos Tratados, e os direitos económicos e sociais

⁵⁰ http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#an4 (consultado em 02-06-2012).

⁵¹ Anexo IV às Conclusões da Presidência: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#an4 (consultado em 02-06-2012).

⁵² A Carta foi retomada, adaptada, alterada, e depois aprovada em 28/11/2007, sendo proclamada formalmente, pela segunda vez, na sede do PE (Estrasburgo, 12/12/2007), pelos presidentes do PE (Hans-Gert Pöttering), do Conselho Europeu (José Sócrates) e da CE (Durão Barroso): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20071128IPR14000+0+DOC+PDF+V0//PT&language=PT> (consultado em 02-06-2012).

fundamentais, aplicando, assim, o “princípio da indivisibilidade dos direitos”, conforme salienta Vitorino (2002: 29).

No Preâmbulo, assume-se o “património espiritual e moral” da União e os valores comuns, “indivisíveis e universais”, em que se baseia, bem como os princípios em que assenta, e reconhece-se que “ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça”, [a União] “coloca o ser humano no cerne da sua ação”. Assume-se, ainda, o respeito “pela diversidade das culturas e das tradições”, bem como pela “identidade nacional dos Estados-Membros” e dos seus “poderes públicos aos níveis nacional, regional e local” (JOCE, 2000: 8).

Os direitos, liberdades e princípios enunciados na Carta estruturam-se em função de seis noções fundamentais: dignidade do ser humano; liberdades fundamentais; igualdade entre as pessoas; solidariedade; cidadania; e, por fim, justiça. Por essa razão, o texto da CDF agrupa-os também em seis capítulos (a que correspondem cinquenta artigos), que assentam nessas noções-base: i. Dignidade; ii. Liberdades; iii. Igualdade; iv. Solidariedade; v. Cidadania; vi. Justiça. Sem prejuízo de uma breve apresentação das restantes áreas, que faremos abaixo, será sobre o capítulo V que incidiremos a nossa análise, considerando o objeto do nosso estudo.

O Capítulo I - Dignidade, que corresponde aos artigos 1.º a 5.º, reconhece a inviolabilidade da dignidade humana, que deve ser respeitada e protegida, consagra os direitos à vida e à integridade física e mental, e proíbe a tortura, os tratos ou penas desumanos ou degradantes, a escravidão e o trabalho forçado, bem como o tráfico de seres humanos. Trata-se de um capítulo que contém disposições inspiradas na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, mas também outras claramente inovadoras, como por exemplo, a menção da dignidade como um direito fundamental em si mesmo, o que permite “uma evolução positiva na proteção dos direitos fundamentais”, conforme salienta Vitorino (2002: 34), que acrescenta que é também inovadora a menção expressa do direito à integridade do ser humano, com disposições que se baseiam, em parte, na Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina, adotada no âmbito do Conselho da Europa.

O Capítulo II - Liberdades, que corresponde aos artigos 6.º a 19.º, segundo Vitorino, é fortemente inspirado na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, mas também noutros textos, como a Convenção de Genebra sobre os Refugiados⁵³, e ainda nos próprios Tratados e na jurisprudência do Tribunal de Justiça (Vitorino, 2002: 35). Nele

⁵³ <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/conv-genebra-1951.htm> (consultado em 02-06-2012).

se consagram os seguintes direitos: à liberdade e à segurança; ao respeito pela vida privada e familiar; à proteção de dados pessoais; a contrair casamento e a constituir família; à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; à liberdade de expressão e de informação; à liberdade de reunião e de associação (nos domínios político, sindical e cívico); à liberdade académica; à educação e à formação profissional; ao trabalho e à livre escolha no exercício de uma profissão; à liberdade de empresa; à propriedade, incluindo a intelectual; de asilo e de proteção, em caso de afastamento, expulsão ou extradição (estatuto dos refugiados).

O Capítulo III - Igualdade, que corresponde aos artigos 20.º a 26.º, reconhece que “todas as pessoas são iguais perante a lei”, regra que, conforme já salientámos, consta de todas as constituições nacionais, e proíbe todas as formas de discriminação. Nele se consagram a proibição da discriminação em razão da nacionalidade e o respeito pela diversidade cultural, religiosa e linguística. Além disso, são também consagrados o princípio da igualdade entre homens e mulheres, em todos os domínios, o que representa um avanço em relação aos textos anteriores, conforme salienta Vitorino, bem como a proteção dos direitos das crianças, com uma formulação semelhante à da Convenção sobre os Direitos da Criança⁵⁴, já ratificado por todos os EM e por quase todos os países do Mundo⁵⁵. São ainda consagrados princípios que se inspiram na Carta Social Europeia⁵⁶ (criada em 1961) e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores⁵⁷, como os direitos das pessoas idosas e da integração das pessoas com deficiência (Vitorino, 2002: 39).

O Capítulo IV - Solidariedade, que corresponde aos artigos 27.º a 38.º, consagra direitos económicos e sociais, designadamente, os direitos dos trabalhadores, a proteção do ambiente e a defesa dos consumidores. De destacar, no primeiro grupo desses direitos, o de negociação e de ação coletiva, incluindo o recurso à greve, a proibição do trabalho infantil, bem como a proteção da família e da maternidade, e o direito à conciliação entre a vida familiar e a vida profissional. São consagrados ainda os direitos de acesso à segurança e à assistência social, bem como à proteção da saúde.

⁵⁴ http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf (consultado em 02-06-2012).

⁵⁵ Portugal ratificou a Convenção em 21 de setembro de 1990 e apenas os Estados Unidos da América e a Somália ainda não o fizeram: <http://www.unicef.pt/artigo.php?mid=18101111&m=2> (consultado em 02-06-2012).

⁵⁶ [http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Carta_Social_Europeia_\(Revista\)%201996.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Carta_Social_Europeia_(Revista)%201996.htm) (consultado em 02-06-2012).

⁵⁷ <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000043001-000044000/000043646.pdf> (consultado em 02-06-2012).

Saltando o capítulo seguinte, que abordaremos adiante, referiremos agora o Capítulo VI - Justiça, a que correspondem os artigos 47.º a 50.º. Nele se consagram, conforme refere Vitorino, direitos processuais, no âmbito da justiça, com um “significado muito especial na criação e no desenvolvimento do espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (Vitorino, 2002: 44).

Quanto ao Capítulo V - Cidadania, que corresponde aos artigos 39.º a 46.º, ele retoma muitos dos direitos relativos à cidadania da União: o direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o PE e nas eleições municipais; o direito a obter reparação por danos causados pelas instituições da Comunidade ou pelos seus agentes; o direito a dirigir-se às instituições da União numa das línguas dos Tratados e à obtenção de resposta na mesma língua; o direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União; o direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça Europeu e ao PE; o direito à circulação e permanência no território dos EM; e, finalmente, o direito à proteção diplomática e consular. A estes, acresce ainda o direito a uma boa administração por parte das instituições da União, ou seja, o direito dos cidadãos à imparcialidade, à equidade e à celeridade no tratamento dos seus assuntos, que não está explicitamente consagrado nos Tratados, conforme sublinha Vitorino (2002: 44).

A oportunidade e a forma como a CDF viria a ser integrada nos Tratados, i.e., o estatuto que ela viria a ter no âmbito do direito da União, ficou em aberto no Conselho Europeu de Colónia (1999), tendo sido amplamente debatido após o Conselho Europeu de Nice (2000), até à Conferência Intergovernamental de 2004. Nesse debate, que a partir de finais de fevereiro de 2002 assumiu a forma de *Convenção sobre o futuro da Europa* (presidida por Giscard d'Estaing)⁵⁸, defendeu-se que a Carta assumisse natureza vinculativa, integrada nos Tratados, o que veio a suceder com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro 2009, conforme dispõe o artigo 6.º do TUE:

“A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados (...), e adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, conforme Protocolo anexo ao TUE e ao TFUE (Assembleia da República, 2009: 20-21; 275-276).

⁵⁸ Decisão de convocação partiu do Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro de 2001, que ocorreu em Laeken. Conclusões da Presidência: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/LegCE/Conselho%20Europeu%20Laeken%2015-12-2001.htm> (consultado em 02-06-2012).

A CDF da UE que, desde a sua adoção pelo Conselho Europeu de Nice, tinha valor meramente político, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa foi introduzida no direito primário europeu, ganhando valor jurídico idêntico ao dos Tratados⁵⁹, e contribuindo, assim, para a consolidação do conceito de cidadania europeia.

Desde que a CDF se tornou juridicamente vinculativa, e com o objetivo de avaliar e divulgar o seu impacto enquanto mecanismo de proteção de direitos fundamentais dos cidadãos da UE, foram já publicados três relatórios anuais (2010, 2011 e 2012) relativos à sua aplicação. Esta iniciativa insere-se numa estratégia que foi adotada pela CE, em 2009, visando assegurar uma efetiva aplicação da CDF, encarada como a “bússola” da política europeia: “The Charter is a reflection of our common values and constitutional heritage (...) must be the compass for all EU policies”, afirmou nessa altura Viviane Reding, que era então vice-presidente da CE e Comissária responsável pela Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania⁶⁰. Nessa ocasião, Reding assumiu também que a conformidade dos atos legislativos da UE com a CDF passaria a ser verificada em todas as fases do respetivo processo: dos trabalhos preparatórios à aplicação final pelos EM.

Considerada como uma estratégia importante para a criação de uma cultura de direitos fundamentais na UE, no último relatório anual – *2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights* - onde é feito um balanço positivo da sua aplicação pelos tribunais nacionais, quando está envolvida legislação europeia, afirma-se, a dado passo, que a maioria dos direitos salvaguardados na CDF têm-se revelado também de grande importância para a proteção de todas as pessoas que vivem no espaço europeu, independentemente de serem, ou não, cidadãos da UE, e que uma verdadeira cultura de direitos fundamentais é mais do que assegurar a conformidade da legislação com a CDF; é propor, nos domínios em que a UE tem competência para tal, também atos legislativos que concretizem efetivamente os direitos e os princípios consagrados na CDF, um passo decisivo para que se garanta o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos ao abrigo da Carta (European Commission, 2013: 7).

⁵⁹ Há, no entanto, um protocolo relativo à aplicação da CDF à Polónia e ao Reino Unido (Assembleia da República, 2009: 278-280).

⁶⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1348_en.htm (consultado em 31-10-2013).

6. A Iniciativa de Cidadania Europeia

Não podemos parar se o mundo à nossa volta
continua em movimento

Jean Monnet

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, introduziu, em relação aos anteriores tratados, que modifica, uma dimensão totalmente inovadora, criando um direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, nos termos do qual um milhão de pessoas pode convidar a CE a apresentar propostas em domínios em que a UE tem competência para legislar.

A iniciativa de cidadania introduz o princípio da democracia participativa no direito da UE, a par da democracia representativa na qual se baseia o seu funcionamento, e que, pelo menos do ponto de vista formal, está já consolidada.

A consagração deste novo direito representa, em nosso entender, mais um avanço na chamada “Europa dos pequenos passos” preconizada pelos seus “pais fundadores”, em particular por Jean Monnet, que redigiu a célebre Declaração Schuman, a que já nos referimos no presente estudo. Através da criação de um mecanismo de democracia direta, avança-se mais um passo no reforço dos direitos de cidadania, ao mesmo tempo que se incita à participação cívica na definição da agenda europeia, através das autoestradas da comunicação em plataforma digital. E como funciona este instrumento ao serviço de uma cidadania mais ativa por parte dos europeus? É o que nos propomos analisar a partir deste ponto.

Este novo direito tem enquadramento no TUE, onde se determina que “um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode 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”⁶¹ e que os procedimentos e as condições para a apresentação da iniciativa são estabelecidos pelo TFUE (artigo 24.º), que define que o PE e o Conselho, “por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania (...) incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam” (Assembleia da República, 2009: 74).

⁶¹ Artigo 11.º, n.º 4 (Assembleia da República, 2009: 23).

Na ICE, é reconhecido a todos os cidadãos europeus o direito de participar na vida democrática da UE, procurando-se, assim, reforçar o sentido da cidadania europeia, por via da participação direta de um milhão de cidadãos da União, representando, pelo menos, sete dos seus EM, na definição de políticas europeias. Aos cidadãos é-lhes reconhecido o direito a submeter uma petição, solicitando à CE que apresente uma proposta legislativa em matéria que seja do âmbito de competências da UE. Este inovador instrumento de democracia direta entrou em vigor em 1 de abril de 2012, em conformidade com o previsto no respetivo Regulamento⁶² (JOUE, 2011: 9).

O papel da ICE, enquanto instrumento ao serviço dos direitos de cidadania, do reforço do debate e da criação de um espaço público europeu, é reconhecido pela própria CE, na fase de elaboração do Regulamento previsto no Tratado de Lisboa. Pouco antes da entrada em vigor do Tratado, e com o objetivo de consultar todas as partes interessadas sobre as questões fundamentais em torno das quais se articularia o futuro regulamento, a Comissão lançou um processo de consulta pública, sob a forma de um Livro Verde, para recolha de opiniões sobre as formas de aplicação da iniciativa. No capítulo introdutório do documento, pode ler-se:

“A Comissão Europeia congratula-se com a introdução da iniciativa de cidadania, que permitirá aos cidadãos da União Europeia fazerem ouvir melhor a sua voz, passando a beneficiar do direito de apelar directamente à Comissão para apresentar novas iniciativas políticas. Esta iniciativa de cidadania conferirá uma nova dimensão à democracia europeia, complementarará o conjunto de direitos relacionados com a cidadania da União e reforçará o debate público em torno das políticas europeias, contribuindo assim para a criação de um verdadeiro espaço público europeu. A sua aplicação intensificará a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada na formulação das políticas da UE” (Comissão das Comunidades Europeias, 2009: 3).

Com o lançamento das questões para consulta, a Comissão sublinha os requisitos (mínimos) de uma ICE (artigo 11.º do TUE), e a necessidade de definição de um conjunto de outros requisitos, em aberto nos tratados, a que se deveria dar conteúdo através de um instrumento regulamentador. A consulta foi lançada sob a forma de questionário, no qual foram enumeradas todas as questões para ponderação, acompanhadas de um pequeno texto de enquadramento, com a apresentação das alternativas que se poderiam colocar em relação a qualquer delas.

A promoção da consulta pública teve, a nosso ver, um valor simbólico. Reconhecendo-se que um dos objetivos subjacentes ao Tratado de Lisboa era o do reforço do carácter democrático da UE, e sendo a ICE um instrumento criado para lhe dar conteúdo, seria

⁶² Publicado no JOUE 2011/L 65, de 11 de março de 2011.

pouco compreensível (embora não inédito) que o respetivo regulamento fosse elaborado “de costas voltadas” para os cidadãos.

Na proposta de Regulamento do PE e do Conselho, que é apresentada em 31 de março de 2010⁶³, é tornado público o resultado da consulta lançada através do Livro Verde e o Regulamento final é publicado em 11 de março de 2011, conforme já referimos. Nele estabelecem-se os procedimentos e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania, desde os requisitos aplicáveis aos organizadores e aos subscritores, até à audição pública no PE (artigos 3.º a 11.º), passando pelo registo das propostas, pela recolha das declarações de apoio, pelo número mínimo de subscritores por EM, e pelos procedimentos de análise por parte da CE (JOUE, 2011: 4-7).

Sem entrarmos numa análise exaustiva do regulamento, referiremos alguns aspetos:

- Que os organizadores da iniciativa devem ser cidadãos da União e ter a idade mínima necessária para exercer o direito de voto nas eleições para o PE⁶⁴, devendo formar um comité de cidadãos composto no mínimo por sete pessoas residentes em pelo menos sete EM diferentes;
- Que os organizadores devem registar a ICE junto da Comissão, antes de dar início à recolha das declarações de apoio dos subscritores, devendo prestar informação sobre o seu objeto e objetivos, numa das línguas oficiais da União;
- Que as declarações de apoio devem ser recolhidas no prazo máximo de 12 meses a contar da data de registo da proposta de ICE em, pelo menos, um quarto dos EM (i.e. sete), e que, nesse universo, os subscritores devem corresponder pelo menos ao número de deputados ao PE eleitos em cada EM, multiplicado por 750⁶⁵;
- Que a Comissão deve receber os organizadores de uma ICE, a um nível adequado para lhes permitir explicar detalhadamente as questões suscitadas pela mesma, devendo apresentar, no prazo de três meses, as suas conclusões jurídicas e políticas sobre a iniciativa, as medidas que tenciona

⁶³ COM(2010) 119 final – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens’ initiative: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:EN:PDF> (consultado em 02-06-2012).

⁶⁴ Requisito que se aplica também aos subscritores da ICE: idade mínima de 18 anos em todos os EM, com exceção da Áustria, em que a idade mínima para o exercício do direito de voto é de 16 anos.

⁶⁵ Número mínimo de subscritores por EM: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories> (consultado em 15-08-2014).

tomar, se for caso disso, e os motivos que a levam a tomar, ou não, essas medidas;

- Que, se estiverem preenchidas as condições legalmente previstas, deve ser dada aos organizadores a oportunidade de apresentarem a iniciativa de cidadania numa audição pública no PE.

A primeira iniciativa de cidadania, com o sugestivo nome “Fraternité 2020 – Mobility. Progress. Europe”, foi registada em 9 de maio de 2012. Através da consulta ao *sítio web*, que a CE criou para registo oficial das iniciativas⁶⁶, pode verificar-se, a qualquer momento, a situação de cada uma das iniciativas apresentadas, aspeto que abordaremos com maior detalhe quando referirmos a aplicação prática da ICE, na segunda parte do nosso estudo.

De certa forma, e como foi sustentado no Livro Verde, a ICE, ao reforçar o debate público em torno das políticas europeias, poderá contribuir para a criação de um espaço público europeu. Na medida em que incentiva os cidadãos a participarem diretamente no processo legislativo, solicitando às instituições europeias (neste caso, à CE, embora o PE também participe no processo), a aplicação de medidas concretas, ela poderá criar condições para que a opinião pública europeia tenha impacto direto na definição de políticas, reforçando, em última análise, o sentido da cidadania da UE.

7. Representações de uma Identidade Comum Europeia: os Símbolos

Si l'Europe n'a jamais été unie politiquement, c'est sa configuration spirituelle qui lui confère la cohésion tant recherchée. Avant d'être un projet politique, l'Europe est une idée

Jacqueline Russ

A União Europeia, uma realização com origem no Tratado de Maastricht, é herdeira de uma já longa história no território europeu, que abordámos em capítulos anteriores. É parte de um processo (ainda) em construção, que deu mais um passo, no sentido do alargamento, com a entrada para a União de um novo EM, a Croácia, em 1 de julho de 2013.

De um núcleo inicial de seis países, a UE tem hoje vinte e oito EM. É na diversidade dos seus povos que a Europa se define. Mas, “no meio da sua diversidade”, conforme salienta Leonor Santa Bárbara, no artigo “Cidadania Europeia: A construção de um projecto”, “a Europa tem todo um conjunto de traços comuns, que remontam à

Antiguidade, e que não devem ser descurados nesta tentativa de estabelecer uma nova identidade europeia” (Santa Bárbara, 2002: 79).

A identificação desses “traços comuns”, que resultam do cruzamento de uma matriz clássica greco-latina com uma tradição judaico-cristã, e a influência de vários movimentos políticos, sociais, culturais, filosóficos, que marcaram a história da Europa, ao longo de dois milénios, construindo um legado singular, diferenciador, é um postulado que tem sido muito refletido no plano das ideias, mas que tem também orientado as instituições europeias nesse desígnio de encontrar (ou construir) uma identidade comum para os povos europeus, conforme detalharemos adiante, quando referirmos alguns dos “pequenos passos” dados nesse sentido.

Por ora, tentaremos apresentar algumas reflexões sobre os “traços comuns” que fazem parte da matriz identitária europeia:

- T. S. Eliot, em *Notes Towards the Definition of Culture*:

“When we speak of ‘European Culture’, we mean the identities which we can discover in the various national cultures; (...) There are, however, certain common features in Europe, which make it possible to speak of a European culture. (...) The Western world has its unity in this heritage, in Christianity, and in the ancient civilizations of Greece, Rome and Israel, from which, owing to two thousand years of Christianity we trace our descent” (Eliot, 1979: 121-123).

- Jacqueline Russ, em *A Aventura do Pensamento Europeu*:

“Filha de Atenas pelo exercício da racionalidade, a Europa é também filha de Roma pelo espírito jurídico e histórico” e, mais à frente, “O génio romano recebeu a herança da substância de todo o mundo antigo. Sob a sua forma nova, modelada por Roma, a herança antiga foi oferecida ao mundo ocidental e particularmente aos povos latinos” (Russ, 2001: 50).

- José Braga da Cruz, em “O Homem Europeu – O que é?”:

“A ideia do homem, ser racional, a ideia do homem capaz de conhecimento, criador de ciência, tem a sua matriz no helenismo, que é o ponto de partida de toda a civilização e de toda a cultura europeia. A ideia de cidadania, a ideia de participação da vida pública, a ideia do homem político, embora herdada da Antiga Grécia, é uma ideia que foi sobretudo valorizada e difundida pela cultura latina, pela civilização romana. É a ideia romana ou latina de «império» que se deve primordialmente a concepção de unidade política europeia, retomada mais tarde, pela ideia carolíngia e pela ideia germânica de império. A ideia do homem pessoa, do homem consciente e livre, do homem portador de direitos e deveres, igual em dignidade a todos os outros homens, essa, é uma ideia devedora, sobretudo, da concepção cristã do homem criado à imagem de Deus” (Cruz, s.d.: 2).

- José Braga da Cruz, em “Identidade Europeia”:

“O que permite falar da Europa e dos Europeus, e da sua projecção pelo mundo, é um conjunto de valores e de modelos de comportamento que moldaram instituições e formas culturais que importa reconhecer e reafirmar. Esta identidade cultural europeia (...) está

⁶⁶ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pt> (consultado em 15-05-2014).

escrita na própria história europeia. (...) A Europa tem um código genético que não pode apagar, nem esquecer, sob perigo de perder a sua própria identidade” (Cruz, 2009: 15).

- Martim de Albuquerque, citado por Vasco Graça Moura em *A Identidade Cultural Europeia*:

“O mito greco-romano da Europa, ao fundir-se com o mito bíblico-cristão, permitiu que ao lado de um puro conceito geográfico se desenhasse um conceito ético, valorativo, que perdura ainda modernamente na ideia de que a Europa representa um estádio superior resultante da convergência da cultura clássica e da cultura cristã”. (Moura, V.G. 2013: 24).

- Vasco Graça Moura, em *A Identidade Cultural Europeia*, parafraseando Jacques Le Goff,:

“A herança cultural europeia resulta ainda hoje da conjugação (...) de uma pluralidade de factores (...): a noção grega do pensamento e da democracia, o direito e a extensão geográfica do Império Romano, a cristianização e uma nova maneira de conceber a pessoa humana, as invasões germânicas, (...), vários cismas e reformas religiosos, (...) o Renascimento, os resultados da expansão marítimas, a Reforma (que assegurou a permanência de duas expressões do Cristianismo), (...) a pré-democracia afirmada pela revolução inglesa e pelas garantias de liberdade individual, (...) a laicidade e o racionalismo do Século das Luzes, (...) o modelo político que toda a Europa acabou por herdar da Revolução Francesa e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Romantismo, os horrores da dominação hitleriana e da guerra a que levou, a descolonização, a União Europeia, a queda do Muro de Berlim...” (Moura, V.G., 2013: 64-65).

- Amaral de Almeida, citado por Joana Matias, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?*:

“A identidade europeia, quer a nível cultural quer sobretudo a nível da vontade de convergência, é uma realidade que tem vindo a ser consciencializada por grande parte dos europeus. Identidade europeia que conta mais de dois mil anos, já que o núcleo inicial em que foi forjada se situa na antiguidade greco-romana. O percurso foi longo e sinuoso e o resultado é a realidade actual, em que muitos europeus se unem em torno de uma ideia: a unidade europeia.” (Matias, 2009: 21).

Na opinião de Moura, “um dos traços da identidade europeia talvez possa ver-se também na constante preocupação de pensar a paz e de conceber formas políticas de uma unidade para o conjunto dos povos” (Moura, V.G., 2013: 46). E não tem sido esse também um traço comum aos povos europeus, desde a Expansão do Império Romano?

Na época contemporânea, também o projeto de uma *união europeia* assenta nesse pressuposto: o de pensar a paz, o de por fim às guerras de vizinhança no Continente Europeu. Como projeto político, que foi idealizado por líderes visionários, persegue o objetivo de unir os povos, algo que tinha já sido expresso, quase um século antes das primeiras realizações que conduziram à UE, numa célebre declaração proferida em

Paris, em 1849, pelo escritor e político francês, Victor Hugo⁶⁷, que presidia ao 2.º Congresso da Paz. No “profético” discurso inaugural do evento, Victor Hugo dirigiu-se aos congressistas, dizendo:

“Um dia virá em que as bombas sejam substituídas pela venerável arbitragem dum Senado soberano que será para a Europa o que a assembleia legislativa é para a França (...) No século XX haverá uma nação extraordinária [que] (...) terá por capital Paris (...) e chamar-se-á Europa. Chamar-se-á Europa no século XX e nos séculos seguintes, e ainda transfigurada chamar-se-á Humanidade.” (Figueiredo, 2011-2012: 44).

Victor Hugo idealizava, assim, uma Europa, unida e reconciliada, capaz de *viver em conjunto*, num espaço de paz e liberdade.

Este sonho foi sendo adiado por guerras sangrentas e devastadoras que, mais tarde, e durante quase meio século, quase reduziram a Europa a cinzas. Mas foi retomado no rescaldo da II Guerra Mundial, e o projeto de uma Europa, unida contra o pesadelo de ódios antigos e projetos totalitários, foi lançado no respeito pelas diversidades dos EM: as suas tradições, as suas culturas, as suas línguas.

Uma das grandes questões que alimentou desde sempre o debate em torno do projeto europeu foi a de saber se a afirmação de uma identidade comum passa pela “unidade” ou pela “diversidade” dos seus povos. É possível os europeus desejarem *viver em conjunto*, e, ao mesmo tempo, manterem as suas particularidades, mormente a nível linguístico?

A Europa comunitária, não só se funda *ab initio* numa base de multiplicidade linguística, como, à medida que foi somando novos capítulos à sua história, foi-se multiplicando em novas diversidades, que constituem um verdadeiro desafio à sua unidade. Mas este é um desafio “salutar”, conforme salienta, num Relatório publicado em 2008, o Grupo de Intelectuais para o Diálogo Intercultural, que, por ser presidido pelo escritor franco-libanês Amin Maalouf, também é conhecido por *Grupo Maalouf*.

O mosaico linguístico europeu apresenta uma enorme pluralidade: 24 línguas, se contarmos só as oficiais e de trabalho, mas a Europa, no seu conjunto, tem mais de duzentas línguas, sem contar com as que são faladas pelas populações migrantes, oriundas de outros continentes. Estima-se que sejam faladas e utilizadas pelo menos 450 línguas diferentes nos territórios dos EM (Comissão Europeia, 2008: 1).

⁶⁷ A propósito da idealização dos Estados Unidos da Europa por Victor Hugo, E. Lourenço faz o seguinte reparo: “Quando se lê com atenção Victor Hugo, o que eram os Estados Unidos da Europa no seu pensamento? Era uma Europa constituída por várias França, ou a França como a Europa, o modelo francês espalhado no continente europeu. (...) Quando pensava em universalidade, Victor Hugo pensava na universalidade do modelo francês” (Lourenço, 2011: 21).

Apesar da diversidade, os povos europeus têm sido capazes de trabalhar em conjunto, na base da universalidade de valores que todos respeitam, como a paz, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a democracia, o primado da lei, a tolerância e a dignidade humana. E é isso que confere conteúdo à divisa europeia adotada em 2000: *Unida na Diversidade*.

Além da divisa, outros símbolos que não estão legalmente consagrados, contribuem também para promover a consciência de uma identidade europeia.

O sentido de uma identidade europeia tem sido objeto de grandes debates multidisciplinares no seio da Europa, conforme salienta Nathalie Tousignant, no seu artigo, “L’impact du comité Adonnino (1984-1986): rapprocher les Communautés européennes des citoyens”, onde analisa os trabalhos de um comité *ad-hoc*, o Comité Adonnino (1984), a quem foi confiada a missão de aproximar as comunidades europeias dos cidadãos, desenvolvendo uma estratégia identitária através do simbolismo europeu (Tousignant, 2005: 42-43; 52-57).

Antes disso, já os nove EM das Comunidades Europeias tinham adotado, na Cimeira de Copenhaga (1973), uma declaração sobre a identidade europeia, que procurou responder à necessidade de “definir as características que ilustrassem a ideia do que era ‘ser europeu’”, permitindo “uma melhor definição” das relações das Comunidades “com os outros países do mundo”. Os subscritores manifestaram, à partida, o propósito de aprofundar a identidade europeia “posteriormente à luz da evolução da construção europeia” (Sande, 2008: 80).

Na Declaração de Copenhaga, os subscritores assumiram, como “elementos fundamentais da identidade europeia”: i) a existência de uma civilização comum, cuja sobrevivência pretendiam garantir; “valores de ordem jurídica, política e moral”, que queriam ver respeitados; iii) a riqueza das culturas nacionais, que pretendiam preservar; iv) a partilha de uma mesma “conceção de vida, baseada na vontade de construir uma sociedade concebida e realizada ao serviço dos homens”; v) princípios comuns, como a democracia representativa, o primado do direito, a justiça social e o respeito pelos direitos humanos, os quais pretendiam salvaguardar (Sande, 2008: 80).

Na Declaração “é evidente a tentativa de definir a Europa e a identidade europeia por oposição ao Outro, aquele que não faz parte da ‘nossa’ civilização, e que não partilha os valores e princípios dessa civilização”, conforme salienta Barata, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *Europa, Uma Comunidade Imaginada? Identidade Colectiva, Identidade Nacional e Integração Europeia* (2009: 54-55).

Esta primeira iniciativa das Comunidades “no sentido de aproximar as pessoas do Projeto Europeu e de lhe conferir uma identidade” (Barata, 2009: 54) não produziu os resultados esperados, tendo o Conselho Europeu de Fontainebleau (25-26 de junho de 1984) retomado o propósito de definir os elementos fundamentais da identidade europeia.

Na sequência das conclusões do Conselho, foi criado o comité para a *Europa dos Cidadãos*, composto por representantes dos chefes de estado e de governo dos EM, e presidido por Pietro Adonnino, um democrata-cristão italiano, ex-membro do PE. Este comité estudou, entre outras medidas, a adoção de instrumentos simbólicos da Comunidade, tais como uma bandeira e um hino, a cunhagem de uma moeda europeia, à data o *Écu*, e ainda a adoção de documentos comuns: um passaporte e uma carta de condução.

O passaporte europeu está em circulação desde 1 de janeiro de 1985, e a carta de condução desde 1 de janeiro do ano seguinte. Um e outra, conforme salienta Tousignant, têm uma função simbólica, uma vez que são documentos pessoais comunitários, ou seja, documentos que associam a comunidade europeia e o EM de que o cidadão é nacional.

Um atributo simbólico, esse sim representativo do ideal europeu, é o que se associa à ode *An die Freude*⁶⁸, extraída do 4.º andamento da 9.ª Sinfonia, composta em 1823 pelo compositor alemão Ludwig van Beethoven, que foi adotada “oficialmente”, em conjunto com a bandeira, em 29 de maio de 1986 (embora fossem já utilizadas em eventos europeus, desde 1972).

Analisemos, agora, as conclusões do comité Adonnino, em relação à bandeira europeia. “Fallait-il choisir un drapeau émanant de l'un ou l'autre des mouvements militant pour une Europe supranationale ? (...) combiner différents éléments empruntés aux drapeaux des États membres ? (...) créer un drapeau tout à fait spécifique à l'Europe ?”, interrogava-se Tousignant no artigo já citado, para concluir que a bandeira escolhida fora, afinal, “assez voisin de celui du Conseil de l'Europe” (adotada em 1955), e que se apresentava com um número inalterável de estrelas, o que a distinguiu da bandeira americana (Tousignant, 2005: 56).

⁶⁸ A ode foi escrita pelo poeta alemão Friedrich Schiller, em 1785, e evoca um ideal de fraternidade. Apesar disso, a Europa nunca adotou a letra, mantendo o *Hino à Alegria* apenas como trecho musical, que exalta os ideais europeus da paz, da liberdade e da solidariedade.

Na realidade, entre as recomendações do relatório final do comité, e como forma de reforçar a imagem e identidade da Comunidade, pode ler-se, a dado passo, que se considera manifestamente necessária a adoção de uma bandeira, que deverá ser utilizada em eventos nacionais e internacionais, para chamar a atenção do público para a existência da Comunidade, referindo-se as características que tal símbolo deveria ter: “(...) de forme rectangulaire, de couleur bleue, avec au centre un cercle de douze étoiles dorées à cinq branches, qui ne se touchent pas entre elles, et, à l'intérieur du cercle des douze étoiles, la lettre «E», également dorée (...)” (Comité ad hoc Europe des citoyens - Comité Adonnino, 1985: 31).

As conclusões do Comité Adonnino, foram, assim, decisivas para a representação simbólica da identidade europeia. Adotando uma bandeira que não pudesse vir a ser confundida com a de nenhum EM, mas que representasse a união dos povos da Europa, e um hino que não pudesse vir a ser conotado com qualquer espécie de nacionalismo, mas que fosse representativo dos valores europeus, a Comunidade poderia, através da linguagem dos símbolos, promover a tão necessária identidade comum europeia, reforçando o sentimento de pertença a uma mesma comunidade de cidadãos.

Poderemos dizer que também a data em que se assinala o aniversário de uma histórica declaração redigida por Jean Monnet, e proferida por Robert Schuman⁶⁹, pode constituir-se como um fator de promoção de uma identidade comum. Esta declaração, daquele que era então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, foi proferida em 9 de maio de 1950, tendo essa data sido reconhecida, pela sua importância, para o início do processo de construção europeia, o que levou os Chefes de Estado e de Governo a decidir, numa Cimeira que ocorreu em Milão em 1985, consagrar o dia 9 de Maio como o *Dia da Europa*.

A mesma dimensão europeia, capaz de reforçar a consciência identitária dos cidadãos, é transmitida pelo *Euro*, a *moeda única*, que entrou em circulação em 1 de janeiro de 2002, e que foi já adotada por dezoito EM (com a adesão da Letónia, em 1 de janeiro de 2014), conforme referimos num capítulo anterior.

Essa é também a visão de Andreas Staab, na comunicação, “O que é identidade europeia?”. O autor identifica “cinco marcadores de identidade” (território, economia, cidadania, cultura de massas e etnia), concluindo que o *Euro* é um elemento gerador

⁶⁹ Por ocasião do anúncio da criação de uma instituição europeia com a missão de gerir em comum a produção do carvão e do aço, a CECA, cujo tratado constitutivo foi assinado em 18 de abril de 1951.

de identidade, de uma “identidade económica europeia” (Staab, 2009: 36, 40), que assenta também na livre circulação de mercadorias, serviços e capitais e na mobilidade geográfica dos cidadãos, em suma, as quatro liberdades de circulação, introduzidas pelo Tratado de Roma.

Se a moeda única pode ser um marco de uma identidade comum (mas não universal, uma vez que nem todos os EM a adotaram), a consolidação da identidade europeia procurou fazer-se no Tratado de Maastricht, com a criação da UE, que sucedeu à CEE, e a instituição formal da cidadania europeia, através da criação de um vínculo direto entre os cidadãos dos EM e a UE, procurando-se construir, conforme é salientado por Barros Moura no artigo “Cidadania europeia: uma construção política racional”, “uma relação análoga à existente entre os cidadãos e o seu Estado-nacional” (Moura, J.B., 1998: 87).

No quadro institucional da UE também se têm procurado outras soluções para reforçar esse sentido identitário comum. São disso exemplo, o reforço e a universalidade dos direitos, em particular com a adoção formal da CDF da UE, e a promoção da mobilidade geográfica dos cidadãos, não só por via da liberdade de circulação, mas também através da criação de vários programas de intercâmbio, agora reunidos num único: o ERASMUS+.

Apesar das particularidades que coexistem no seio dos 28 EM da UE, o desafio da sua unidade, e de uma identidade acolhida como comum, só poderá ser ganho se se mantiver o respeito pela pluralidade, porque, conforme salientava, em 2008, o *Grupo Maalouf*, a UE “nascida da vontade dos seus diversos povos, que escolheram livremente unir-se”, (...) não tem nem vocação nem capacidade para apagar a sua diversidade. Pelo contrário, ela tem por missão histórica preservar, harmonizar, desapaixonar e desenvolver esta diversidade”, porque a sua “gestão sábia e imaginativa” pode aprofundar a integração europeia e promover o espírito de cidadania e o sentimento de pertença à União (*Um Desafio Salutar*, 2008: 6; 29).

Isso não nos deve, contudo, inibir de “reforçar a nossa solidariedade identitária, procurando as raízes e as razões profundas da nossa comunidade de povos”, conforme sublinhou Braga da Cruz, porque,

“Se queremos ser uma comunidade de destino, com um desígnio estratégico mundial, precisamos de uma forte identidade colectiva que, não sendo incompatível com as identidades nacionais e locais, seja porém, capaz de nos unir acima delas e de nos representar, em termos mundiais” (Cruz, 2009: 13-14).

8. 2013 - O Ano Europeu dos Cidadãos

Como forma de assinalar o vigésimo aniversário da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, que introduziu a cidadania europeia, o ano de 2013 foi designado *Ano Europeu dos Cidadãos*.

A sua apresentação no portal oficial em língua inglesa - “The better the people of Europe understand their rights as EU citizens, the more informed their decisions will be”⁷⁰ – traduziu a necessidade de dar resposta aos diagnósticos que tinham vindo a ser feitos sobre a ligação dos cidadãos à UE e o nível de conhecimento que evidenciavam em relação aos seus direitos de cidadania. Essa situação conduziu à Decisão europeia relativa ao Ano Europeu, cujo objetivo geral merece ser sublinhado: “to enhance awareness and knowledge of the rights and responsibilities attached to Union citizenship, in order to enable citizens to make full use of their right to move and reside freely within the territory of the Member States” (Official Journal of the European Union, 2012: 5). Na Decisão refere-se, ainda, que deve ser promovido também o gozo de outros direitos associados à cidadania da União.

Em boa verdade, a instituição de um Ano Europeu dos Cidadãos, mais do que um mero ato comemorativo, reflete o reconhecimento de que existe um défice de consciência de que, complementarmente com a cidadania nacional, todos somos também cidadãos da UE, estatuto que nos confere direitos que ainda não estão suficientemente assimilados.

Por essa razão, se pretendeu lançar uma campanha de sensibilização à escala europeia, com a preocupação de alicerçar nos direitos: o de livre circulação e permanência em qualquer EM, mas também em outros direitos conexos.

A par com o direito de petição/reclamação/sugestão às instituições da UE, o direito a circular e permanecer livremente no território de outro EM é aquele que os cidadãos melhor reconhecem⁷¹, como direito associado à cidadania da UE, e aquele que mais valorizam. Estima-se que os europeus realizem mais de mil milhões de viagens/ano no espaço territorial da UE e, dados do Eurostat relativos a 2012, apontam para 13,6 milhões de cidadãos a viver (European Commission, 2013a: 19), e 6,6 milhões a trabalhar (Eurostat, 2013: 19), num outro EM que não o seu. Porém, quando procuram exercer na prática esse direito, encontram ainda demasiadas barreiras.

⁷⁰ <http://europa.eu/citizens-2013/en/about> (consultado em 12-09-2013).

⁷¹ 88%, conforme último EB que analisámos no quadro do estudo de caso objeto da segunda parte.

Essa circunstância foi reconhecida pela CE no Relatório de 2010 sobre a Cidadania da União (European Commission, 2010), o primeiro que apresentou, tendo identificado 25 grandes obstáculos com que os cidadãos se confrontam quando pretendem exercer os seus direitos em contexto europeu, e esboçado o mesmo número de ações concretas para os eliminar.

Um dos obstáculos identificados prende-se com a falta de informação sobre os direitos associados à cidadania da UE, que estará na origem do não gozo dos mesmos. Apesar das várias redes de informação e de resolução de problemas que, ainda de acordo com o Relatório de 2010, eram utilizadas diariamente por cerca de 700.000 cidadãos, o inquérito EB da primavera desse ano (standard EB 73) revelou que apenas 42% dos cidadãos conheciam os seus direitos e uma esmagadora maioria (72%) gostaria de ser mais bem informada sobre o assunto.

Esse panorama levou a CE a anunciar a sua intenção de aumentar a divulgação aos cidadãos da UE sobre o seu estatuto de cidadania e os direitos a ele associados, lançando campanhas de informação, educação e consciencialização sobre a matéria, mas também a de promover um diálogo aberto e regular com os cidadãos, como forma de incentivar a sua participação ativa nos processos de tomada de decisão.

Para além do portal oficial dedicado ao Ano Europeu, e de inúmeras secções em sítios *web* de diversas instituições e organizações, também na livraria *em linha EU Bookshop*⁷² foi incluída uma área dedicada ao Ano, com várias publicações sobre a cidadania europeia, os valores da UE e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Escolhendo o Dia da Europa do ano de 2012 para apresentação da iniciativa, a CE lançou aquela que considerou “the biggest ever EU public consultation on citizens' rights”⁷³, e convidou os cidadãos de toda a UE a dar um contributo na definição da agenda política para os próximos anos e a ajudar a planear o futuro da Europa. O objetivo desta consulta foi o de conhecer, no quadro de preparação do Ano Europeu dos Cidadãos, os obstáculos com que eles se deparavam no exercício dos seus direitos (os de livre circulação e os direitos eleitorais, entre outros). Viviane Reding assumia, então, o imperativo de revitalizar o projeto europeu, com a participação direta dos cidadãos, que, durante quatro meses, tiveram à sua disposição um inquérito para

⁷² <https://bookshop.europa.eu/en/home/> (consultado em 18-01-2014).

⁷³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-461_en.htm (consultado em 18-01-2014).

preenchimento *em linha* - “Have your say ! Your rights, your future” - num sítio web já inativo, mas que deu lugar a um outro: “Debate on the future of Europe”⁷⁴.

De acordo com informação divulgada pela CE, os mais de 11.500 participantes no inquérito deixaram claro que se sentem ligados aos seus direitos na UE, especialmente o de livre circulação e os direitos políticos, e que gostariam de ter um verdadeiro espaço europeu, no qual pudessem viver, trabalhar, circular, estudar ou fazer compras, sem terem de enfrentar a burocracia ou a discriminação (European Commission, 2012: 3).

Os resultados desta consulta animaram os chamados *Citizens’s Dialogues*⁷⁵, uma iniciativa de “diálogo direto” com os cidadãos, lançada pela CE no âmbito do Ano Europeu, com o objetivo de ouvir as suas preocupações e as suas ideias sobre os direitos de que gozam, e sobre o futuro da Europa. Nesses debates em diversas cidades da UE participaram Comissários Europeus, Eurodeputados, bem como responsáveis políticos nacionais dos diversos EM.

Conforme se previa na Decisão sobre o Ano Europeu, em 2013 (maio) foi apresentado um segundo Relatório sobre a Cidadania da União, com base na consulta pública lançada no ano anterior, onde a CE fez o balanço dos progressos, realizados no âmbito do reforço do exercício efetivo da cidadania europeia, e propôs doze novas ações, em seis domínios, com o objetivo de eliminar obstáculos que ainda persistem no gozo pleno dos direitos de cidadania (European Commission, 2013b).

Nessa mesma ocasião, foi apresentado também o terceiro relatório anual sobre a aplicação da CDF da UE (três anos após se ter tornado juridicamente vinculativa), no qual é traçado um panorama geral sobre a forma como foram, em 2012, aplicados os direitos fundamentais da União, em seis domínios (os seis títulos da CDF): Dignidade, Liberdades, Igualdade, Solidariedade, Cidadania e Justiça (European Commission, 2013).

⁷⁴ <http://ec.europa.eu/justice/opinion/your-rights-your-future/> (consultado em 18-01-2014).

http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index_en.htm (consultado em 18-01-2014).

⁷⁵ http://ec.europa.eu/debate-future-europe/citizens-dialogues/index_en.htm (consultado em 18-01-2014).

PARTE II – FORMAS DE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO. UM ESTUDO DE CASO

CAPÍTULO III – A Europa dos Cidadãos

The Commission places the citizen at the heart of its policies and will continue to inform citizens of their rights and to ensure that they actually benefit from such freedoms across the Union
Commission of the European Communities

A construção de uma *união europeia*, com o cidadão no centro das suas políticas, terá tido a sua génese na propagação dos ideais que estiveram na base da própria criação da Comunidade Europeia. Mas uma realidade mais próxima do que se entende por cidadania só virá a surgir mais tarde, após a Cimeira de Paris (dezembro de 1974), com o início do debate sobre as condições de concessão de direitos especiais aos cidadãos dos então nove EM⁷⁶. No início, os seus direitos estavam estreitamente ligados ao propósito de criação de um mercado comum e, por isso, tinham apenas uma “configuração económica”, conforme salienta Paulo Vila Maior, no seu artigo “A cidadania da União Europeia: algo mais que retórica?”: limitavam-se à liberdade de circulação de trabalhadores. “Ser economicamente activo era um requisito para activar este direito”. Foi, depois, sendo alargado de forma progressiva aos familiares dos trabalhadores, e tornou-se universal no início dos anos noventa, na sequência de diretivas europeias que estenderam o direito de circulação entre os EM da UE a cidadãos “economicamente não ativos”. O verdadeiro “ponto de viragem na ausência de cidadania ao nível supranacional” dá-se com a transição para a UE, através do Tratado de Maastricht, que integrou “um catálogo de direitos” aplicável a todos os nacionais dos EM (Vila Maior, 2009: 95-96).

Antes ainda de Maastricht, ou seja, em fase anterior à criação formal da cidadania da UE, momentos houve em que pode ser identificada uma clara preocupação, por parte das instituições comunitárias, no que respeita à relação dos cidadãos europeus com o processo de integração, e com o seu edifício institucional, bem como o seu

⁷⁶ A este propósito, salienta Isabel Camisão, em nota de rodapé: “Durante esta cimeira, os, então, nove membros da Comunidade encarregaram um grupo de trabalho de estudar as condições e prazos de atribuição de direitos *especiais* aos seus nacionais. Na sequência deste desafio é apresentado o *Relatório Tindemans* que propõe direitos de participação política e a possibilidade de um nacional de um Estado-membro ocupar um cargo na função pública de outro Estado-membro. Através deste relatório os direitos especiais adquirem um carácter político e cívico, cuja titularidade, não só não está consagrada nos tratados, como também não resulta do adquirido comunitário” (Camição, 2003: 44).

empenhamento na adoção de medidas que fossem capazes de combater um certo alheamento daqueles em relação à UE.

A génese da *Europa dos Cidadãos* encontramos-la na década de oitenta, quando o Conselho Europeu de Fontainebleau manifestou uma clara preocupação com a imagem da Comunidade Europeia junto dos cidadãos europeus, reconhecendo a necessidade de se adotarem medidas que a pudessem promover. Confiou, então, a um comité ad-hoc (Comité para a Europa dos Cidadãos, presidido por Adonnino) a missão de refletir sobre a forma de reforçar os direitos dos cidadãos e de desenvolver uma estratégia capaz de criar uma base identitária comum, através da adoção de símbolos unificadores.

Das propostas do comité Adonnino, como a “invenção de marcadores simbólicos” (Martins, 2010: 29), falámos já em capítulo anterior. Para além dos símbolos (divisa, bandeira, hino, data comemorativa e moeda), também os documentos pessoais comunitários, como o passaporte e a carta de condução (em uso desde 1985 e 1986, respetivamente), foram algumas das iniciativas propostas, com o objetivo de aproximar os cidadãos à então Comunidade Europeia, reforçando o seu sentimento de pertença e potenciando o desenvolvimento da ideia de uma *união europeia* de - e para os - cidadãos.

Mas regressemos aos trabalhos do Comité Adonnino, e aos dois relatórios que produziu, e que foram aprovados nos Conselhos Europeus de Bruxelas (29-30 de março de 1985) e de Milão (28-29 de junho de 1985). Entre as recomendações que foram apresentadas figuram várias que visam o reforço das chamadas liberdades de circulação dos cidadãos, nomeadamente as relacionadas com os trabalhadores e os estudantes, mas também o reforço de direitos políticos e de participação no processo de tomada de decisão, de direitos culturais e sociais, do direito à informação, entre muitas outras medidas concretas “visant à assurer une adhésion toujours plus convaincue des citoyens européens à la construction communautaire” (Comité ad hoc Europe des citoyens - Comité Adonnino, 1985: 33).

A ideia de uma *Europa dos Cidadãos* estava, assim, definitivamente lançada na agenda política europeia e fez o seu caminho até à criação da cidadania da UE. No entanto, um “ente político – democrático – depende do conhecimento que os cidadãos tenham das políticas e das decisões adoptadas (...)”, conforme salienta Vila Maior (2009: 97), e essa ausência de conhecimento continuou a ser uma das lacunas na ligação dos cidadãos à realidade europeia. Apesar das realizações da UE, muitos

européus sentem-se afastados da sua ação e consideram-na “algo de distante mas que, ao mesmo tempo, se intromete demasiado”, conforme foi reconhecido pelos líderes europeus, na apresentação do Livro Branco sobre a Governança⁷⁷. Nessa ocasião, reconheceu-se a necessidade de tornar os procedimentos “mais abertos e de mais fácil compreensão e acompanhamento”, e assumiu-se o compromisso de fornecer “informações actualizadas em linha, sobre a elaboração das políticas em todas as fases do processo de tomada de decisão”, porque, apesar de um certo desencanto, escrevia-se, “os cidadãos não se sentem necessariamente menos europeus” e “continuam a ter expectativas” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 3-4; 7-8).

Adotaram-se, então, cinco princípios para a “boa governança” da UE, ou, por outras palavras, para a “instauração de uma governança mais democrática” no espaço europeu: abertura (transparência), participação, responsabilização, eficácia e coerência. Sem entrarmos em detalhe sobre cada um deles, diremos apenas que, entre as propostas visando o reforço da participação dos cidadãos na vida democrática da UE, se salientava o seu “acesso a uma informação fiável sobre os assuntos europeus”, o seu acompanhamento do processo político nas diferentes fases, e a necessidade das instituições europeias e dos EM adotarem “estratégias de comunicação mais activas”, reconhecendo-se a importância das TIC, na concretização dessas estratégias. O sítio *EUROPA*, em particular, deveria tornar-se “uma plataforma interactiva de informação, de apresentação de reacções e de debate, ligando redes semelhantes em toda a União” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 11-13). Acreditava-se que ao adotar, não só estas, mas a totalidade das propostas do Livro Branco, se daria resposta às expectativas dos cidadãos em relação à UE.

Alguns anos mais tarde (2005), na sequência da resposta negativa de franceses e holandeses ao TCE, e confrontada com o decréscimo percentual nos indicadores dos inquéritos EB, relativos ao grau de adesão do público à UE, a CE reconhecia a necessidade de “emergência de uma Europa mais atenta aos seus cidadãos”, e de lançamento de um amplo debate público sobre o futuro da UE, que os envolvesse também. Dava, assim, início ao *Plano D*⁷⁸, integrando-o numa estratégia mais ampla de “emergência de uma esfera pública europeia, em que os cidadãos disponham das

⁷⁷ COM(2001) 428 final – Governança Europeia. Um Livro Branco: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf (consultado em 07-12-2013).

⁷⁸ COM(2005) 494 final - Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate: <http://ftp.infoeuropa.euroidc.pt/database/000038001-000039000/000038790.pdf> (consultado em 07-12-2013).

informações e dos instrumentos de que necessitam para participarem activamente no processo de tomada de decisão e se apropriarem do projecto europeu”, reconhecendo-lhes o direito de fazer ouvir a sua voz (Comissão das Comunidades Europeias, 2005: 2-4).

Confrontada, uma vez mais, com inquéritos EB reveladores do alheamento e desconhecimento dos cidadãos em relação à realidade europeia, e admitindo a persistência de um “défice de comunicação” entre a UE e aqueles, a Comissão lança em 2006 um novo Livro Branco⁷⁹, desta feita sobre a política de comunicação, no qual defende um “debate dinâmico e aberto”. Reconhecendo que a comunicação institucional “tem-se centrado (...) em explicar a acção da UE junto do público, negligenciando a opinião dos cidadãos”, a CE propõe, através do Livro Branco, uma nova abordagem dessa questão: a passagem “de uma comunicação unívoca para um diálogo reforçado, de uma comunicação centrada na instituição para uma comunicação centrada nos cidadãos”. Propõe-se, assim, colocar a política de comunicação europeia “ao serviço dos cidadãos”, criando condições para a sua participação ativa numa “esfera pública” que seja verdadeiramente de dimensão europeia. Porque, conclui, “os cidadãos têm o direito de ser informados sobre a Europa, (...) de expressar a sua opinião e (...) de serem ouvidos” (Comissão das Comunidades Europeias, 2006: 2-4; 14).

Alinhados com a ideia de uma *união europeia* centrada nos seus cidadãos, vários foram (e são ainda) os documentos institucionais que valorizam a cidadania da UE, reconhecendo a sua importância no reforço e salvaguarda do processo de integração. Num desses documentos, aprovado no final de 2006, institui-se, para o período de 2007 a 2013, um programa (com dotação financeira própria), destinado a promover a cidadania europeia ativa: o programa “Europa para os Cidadãos”⁸⁰. Através dele, a Comissão pretendeu promover uma maior aproximação da UE e das suas instituições aos cidadãos dos EM, incluindo entre os seus objetivos: o aprofundamento da cidadania da UE, através da participação dos cidadãos; o desenvolvimento de um sentimento de identidade europeia, baseado nos valores, na história e na cultura comuns; o propósito de fomentar um sentimento de pertença à UE (JOUE, 2006: 34).

⁷⁹ COM(2006) 35 final - Livro Branco sobre uma Política de Comunicação Europeia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PT:PDF> (consultado em 07-12-2013).

⁸⁰ Decisão N.º 1904/2006/CE de 12 de Dezembro de 2006, que institui para o período 2007-2013 o programa «Europa para os cidadãos», destinado a promover a cidadania europeia activa: http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/index_en.htm (consultado em 07-12-2013).

Como podemos concluir pelo que atrás ficou referido, as instituições europeias têm vindo a fazer um esforço de adequação das suas estratégias de ação e de comunicação, orientando-as no sentido de uma maior consciencialização para a cidadania da UE, fomentando o conhecimento dos direitos que lhe estão associados, e incentivando os cidadãos europeus à participação.

Mas mais do que intenções manifestadas, em Livros Brancos, comunicações ou outros documentos preparatórios de atos legislativos, interessa-nos sobretudo lançar um breve olhar sobre o plano das realizações concretas, onde esse esforço pode ser reconhecido, também, pelas várias ferramentas de informação, de comunicação e de participação que têm sido criadas, tirando partido das potencialidades das TIC.

Nesse plano, poderemos salientar alguns passos importantes que foram sendo dados, começando por referir a criação de sítios *web* institucionais, disponíveis em todas as línguas oficiais⁸¹, onde é divulgada informação útil e necessária para que os cidadãos se sintam mais envolvidos e mais motivados a participar no processo de integração europeia. Alguns exemplos:

O portal oficial da UE, a que já aludimos atrás, mais conhecido como portal *EUROPA*⁸², funciona como um apontador para uma vasta informação sobre a União, incluindo as diversas publicações, e para uma *Newsroom*, onde se pode acompanhar toda a atualidade da dinâmica europeia, para além de incluir um espaço específico para a comunidade educativa (professores e jovens) e uma plataforma de comunicação com as redes sociais. Dele, deriva ainda a base de dados *EUR-Lex*⁸³, uma porta de acesso ao direito da UE, incluindo ao JOUE.

O portal *A sua Europa*⁸⁴ foi transformado num “balcão único” de informações sobre os direitos dos cidadãos na UE (ajuda e conselhos práticos para quem vive, trabalha ou viaja no espaço europeu) e das empresas.

O portal *A sua voz na Europa*⁸⁵ é um ponto de acesso a uma variedade de fóruns de debate sobre temas da atualidade europeia (nomeadamente, através dos blogues dos comissários europeus e das páginas oficiais da UE nas redes sociais) e a consultas públicas (instrumentos de democracia direta, à semelhança da ICE). No portal estão

⁸¹ Ainda que nem todas as seções, a que se pode aceder através desses sítios, estejam também disponíveis em todas as línguas.

⁸² http://europa.eu/index_pt.htm (consultado em 29-06-2013).

⁸³ <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm> (consultado em 29-06-2013).

⁸⁴ <http://europa.eu/youreurope/index.htm> (consultado em 29-06-2013).

⁸⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pt.htm (consultado em 29-06-2013).

resumidas todas as consultas em curso (com informação sobre o período em que decorrem) sendo o internauta direcionado para o *sítio* onde poderá obter mais informações, e dar a sua opinião sobre a política da UE em concreto. No portal, consta ainda informação sobre as consultas já encerradas, bem como a calendarização prevista para futuras consultas (algumas já programadas para o ano de 2015).

A rede *em linha SOLVIT*⁸⁶ funciona como uma plataforma para a resolução de problemas, decorrentes de uma aplicação incorreta da legislação comunitária pelas autoridades públicas, apresentados por cidadãos que vivem, trabalham ou estudam num EM, que não aquele de que são nacionais, ou por empresas com negócios no espaço europeu. Cada EM dirige um centro *SOLVIT*, cabendo à CE fazer a gestão da base de dados interativa que lhe está associada.

No âmbito da estratégia adotada pela CE, em 2009, no sentido de assegurar o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos da UE, foi criado também o Portal Europeu da Justiça, o *e-Justice*⁸⁷, um “balcão único” disponível em 22 das línguas oficiais, no sentido de facultar aos cidadãos toda a informação necessária sobre a quem se devem dirigir quando os seus direitos não forem respeitados, para além de outra informação útil na área da justiça, destinada a cidadãos, empresas e profissionais do setor.

Por último, uma referência à plataforma dedicada à ICE⁸⁸, que faculta toda a informação relativa a este novo direito de cidadania europeia, às iniciativas apresentadas (já encerradas, ainda em aberto, obsoletas ou recusadas), e às regras aplicáveis, para além de permitir solicitar o registo de uma proposta de ICE, uma vez que o respetivo formulário está acessível através da página.

A todas estas ferramentas, poderemos ainda juntar os centros de informação multilingue *Europe Direct*⁸⁹ (que funcionam como uma interface local entre a UE e os cidadãos), a publicação diária do *JOUE*⁹⁰, a divulgação regular de comunicados através do Boletim *RAPID*⁹¹, as inúmeras publicações das instituições, agências e demais organismos da União, que podem ser adquiridas, sem qualquer custo, ou descarregadas em formato «pdf» ou «epub», através do Serviço de Publicações da

⁸⁶ http://ec.europa.eu/solvit/site/index_pt.htm (consultado em 29-06-2013).

⁸⁷ <https://e-justice.europa.eu/home.do?plang=pt&action=home> (consultado em 29-06-2013).

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> (consultado em 29-06-2013).

⁸⁹ http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm (consultado em 29-06-2013).

⁹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html> (consultado em 29-06-2013).

⁹¹ http://ec.europa.eu/portugal/imprensa/comunicados_imprensa/index_pt.htm (consultado em 29-06-2013).

UE⁹², e ainda os inquéritos periódicos Eurobarómetro⁹³. Todos eles formam um conjunto de instrumentos de informação e comunicação “ao serviço dos cidadãos”, a que as instituições da UE têm procurado dar uma crescente visibilidade, no sentido do aprofundamento de uma cidadania europeia ativa.

1. A democracia representativa: as eleições ao Parlamento Europeu

É frequente ouvir-se dizer que o processo de construção da UE enferma, desde a sua origem, de um défice democrático, uma “pedra no sapato”, como lhe chama Eduardo Flôr, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *O Défice Democrático Europeu: Formas de participação cidadã na política pós-Tratado de Lisboa*. Explica ele que a expressão “défice democrático” surgiu na década de setenta do século XX, para descrever as falhas da legitimidade democrática das instituições da comunidade europeia e que, desde então, surge constantemente associada à ideia de que a UE “foi a sua criadora” (Flôr, 2012: 7).

Goucha Soares, por seu lado, no seu artigo “O défice democrático da União Europeia: alguns problemas concretos”, identifica, de forma clara, como causa para esta enfermidade, “a insuficiente participação do elemento democrático”, ou seja, do “órgão a quem no quadro institucional (...) incumbe a representação dos povos dos Estados membros (...)”. Para este autor é, em particular, ao nível da democracia representativa que o défice se manifesta e, com maior acuidade, desde que as eleições para o PE passaram a ser por sufrágio universal e direto (1979), tornando-se evidente o desequilíbrio entre “o tipo de investidura” e a “pouca relevância dos poderes” conferidos a este órgão, que é, ao nível da UE, “a expressão máxima do poder democrático” (Soares, 1997: 627-628). Apesar disso, o desequilíbrio de poder interinstitucional tem vindo a reduzir-se, por via do reforço de poderes do PE, introduzido pelas sucessivas revisões dos tratados e, em especial, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Este reforço pode ser visto também como o resultado “da premissa que esteve subjacente ao Tratado de Lisboa: o de tornar a UE progressivamente mais democrática”, conforme refere Tapadas, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *O Tratado de Lisboa no Projecto de Construção Europeia* (2011: 51).

⁹² http://publications.europa.eu/index_pt.htm (consultado em 29-06-2013).

⁹³ <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html> (consultado em 29-06-2013).

No quadro institucional da UE⁹⁴, cabe aqui lembrar que o exercício do poder político centra-se em quatro instituições: Conselho (de Ministros), Conselho Europeu, Comissão Europeia e Parlamento Europeu. Sem entrar numa análise aprofundada sobre cada uma delas, importa fazer uma breve caracterização:

O Conselho (de Ministros) exerce, juntamente com o PE, a função legislativa e a função orçamental, exercendo ainda funções de definição das políticas e de coordenação. É composto por um representante de cada EM, com poderes para vincular o respetivo Governo, e exercer o direito de voto. Os ministros (ou secretários de estado) que participam no Conselho variam em função da natureza das matérias inscritas na respetiva ordem de trabalhos.

O Conselho Europeu não exerce uma função legislativa, mas define as orientações e prioridades políticas gerais e a forma de as concretizar. É composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos vinte e oito EM, bem como pelo seu presidente⁹⁵, pelo presidente da CE⁹⁶, nele participando, ainda, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança⁹⁷.

A Comissão Europeia exerce funções de coordenação, de execução e de gestão, executando o orçamento da União e gerindo os programas. Detém o direito exclusivo

⁹⁴ Que, conforme dispõe o art.º 13.º do TUE, “visa promover os seus valores, prosseguir os seus objectivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas acções” (Assembleia da República, 2009: 24).

⁹⁵ A Presidência do Conselho Europeu foi introduzida pelo Tratado de Lisboa. Herman Van Rompuy, antigo primeiro-ministro belga, ocupa este cargo desde 1 de dezembro de 2009 e cessará funções a 30 de novembro de 2014. Já é conhecido o seu sucessor: o ainda primeiro-ministro polaco, Donald Tusk, eleito na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da UE, que reuniu em Bruxelas, em 30 de agosto de 2014. Tusk iniciará funções em 1 de dezembro de 2014 e o seu mandato decorrerá até 31 de maio de 2017: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf (consultado em 06-09-2014).

⁹⁶ Jean Claude Juncker, antigo primeiro-ministro do Luxemburgo e ex-presidente do Eurogrupo, sucede a Durão Barroso no cargo de Presidente da CE. Foi eleito pelo PE, em 15 de julho de 2014, para um mandato de cinco anos. Participaram na votação 729 dos 751 Eurodeputados eleitos, tendo Juncker obtido 422 votos a favor (o número mínimo de votos para garantir a sua eleição era 376) e 250 votos contra (registaram-se ainda 47 abstenções e 10 votos nulos):

http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20140714IPR52341/20140714IPR52341_en.pdf (consultado em 06-09-2014).

⁹⁷ Trata-se de um novo cargo, criado pelo Tratado de Lisboa, que confere ao seu titular a coordenação da política externa e de segurança comum da UE. A britânica Catherine Ashton, que é também vice-presidente da Comissão, é a primeira titular do cargo. Já é conhecida a sua provável sucessora: Federica Mogherini, ministra italiana (Negócios Estrangeiros), que foi indicada para o cargo (que exercerá no período compreendido entre o termo do atual mandato da Comissão e 31 de outubro de 2019), na cimeira de Chefes de Estado e de Governo da UE, que reuniu em Bruxelas, em 30 de agosto de 2014:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf (consultado em 06-09-2014).

de elaborar novas propostas de legislação, que remete ao Conselho (de Ministros) e ao PE, para discussão e aprovação. Exerce um mandato de cinco anos e é, por enquanto, constituída por um nacional de cada EM (26 comissários⁹⁸, mais o presidente da CE, e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança). O Alto Representante exerce uma das vice-presidências da CE (no total são oito vice-presidentes⁹⁹).

O Parlamento Europeu é, no quadro do nosso estudo, a instituição da UE que desempenha o papel mais relevante, uma vez que é a única que resulta de uma eleição universal e direta dos cidadãos europeus, e a única para a qual estes são também elegíveis. Estabelecendo um vínculo direto com os cidadãos dos EM, é, por essa razão, a que mais se aproxima da dimensão europeia da cidadania, neste caso por via do exercício da democracia representativa.

Os seus poderes têm, conforme referimos anteriormente, vindo a ser aumentados, por via das sucessivas revisões dos tratados, e o PE é hoje, conforme salienta Cardoso et al., um “actor central nas decisões tomadas no sistema institucional da União Europeia” (2012: 108). Exerce, juntamente com o Conselho (de Ministros), a função legislativa¹⁰⁰ e a função orçamental, exercendo, ainda, funções de controlo político e funções consultivas, para além de eleger o presidente da CE e aprovar a designação dos comissários europeus. É composto por representantes dos cidadãos da UE, no mínimo seis, e no máximo noventa e seis¹⁰¹, por cada EM. A nova Assembleia resultante das eleições de maio de 2014 é composta por 751 representantes dos vinte

⁹⁸ Em conformidade com o art.º 17.º do TUE, “a Comissão nomeada entre a data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa e 31-10-2014 é constituída por um nacional de cada EM (...) A partir de 01-11-2014, a Comissão é composta por um número de membros (...) correspondente a dois terços do número dos EM, a menos que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, decida alterar esse número” (Assembleia da República, 2009: 28-29). No Anexo IV apresentamos o Colégio de Comissários apresentado por Jean-Claude Juncker em 10 de setembro de 2014.

⁹⁹ Após a constituição da nova assembleia (PE) para a legislatura 2014-2019, que obrigou a ajustamentos na CE, decorrentes da eleição de Comissários para o PE, ficaram em funções apenas cinco vice-presidentes.

¹⁰⁰ O PE, porém, não pode apresentar (diretamente e com autonomia) qualquer iniciativa legislativa, como acontece, por exemplo, com a Assembleia da República em Portugal. O PE aprova propostas apresentadas pela CE.

¹⁰¹ A atribuição de lugares no PE faz-se com base no princípio da proporcionalidade degressiva, i.e., os EM com mais população têm mais lugares do que os EM menos populosos. No entanto, a estes são atribuídos mais lugares do que aqueles que resultariam de uma rigorosa aplicação do princípio da proporcionalidade.

e oito EM¹⁰² (750, mais o presidente¹⁰³), cuja distribuição por EM é apresentada na figura a seguir:



Quadro 1: Número de Membros do Parlamento Europeu por Estado-Membro (2014)

Fonte: Sítio oficial do PE¹⁰⁴

Das quatro instituições atrás apresentadas, a CE é talvez a que maior responsabilidade detém no sentimento de défice democrático, que se associa à UE. Com um presidente eleito pela maioria dos membros que integram o PE (embora, por vezes, em resultado de jogos de poder entre os líderes dos EM) e um colégio de Comissários que, embora votado pelo PE, resulta de um acordo com o presidente da CE, com base nas indicações dos governos nacionais, os cidadãos, que não são convidados a participar nas opções tomadas, são tentados a considerar a CE como a menos democrática das instituições da União.

No polo oposto, o PE será porventura a mais democrática das instituições europeias e aquela que detém uma maior legitimidade, pelo facto de ser um órgão cujo mandato resulta do voto popular. É a instituição mais representativa dos cidadãos europeus, no entanto, algo paradoxalmente, como veremos adiante, o nível de participação eleitoral tem vindo a decrescer desde a primeira eleição.

Os membros do PE são, desde 1979, eleitos, para mandatos de cinco anos, por sufrágio universal direto, livre e secreto¹⁰⁵, pelos cidadãos de todos os EM¹⁰⁶ e não há

¹⁰² Distribuição de representantes por EM, com a identificação dos deputados atualmente em funções: <http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/map.html#>. (consultado em 06-09-2014).

¹⁰³ O alemão Martin Schulz (Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas) é Presidente do PE desde 17-01-2012, altura em que sucedeu ao antigo primeiro-ministro polaco, Jerzy Buzek (Partido Popular Europeu). Foi reeleito em 01-07-2014 (com 409 dos 612 votos expressos válidos).

¹⁰⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/content/20130905STO18726/html/ABC-das-institui%C3%A7%C3%B5es-da-UE> (consultado em 06-09-2014). No Anexo I apresentamos um quadro com a evolução do n.º de lugares no PE por EM, de 1979 (primeiras eleições) a 2014.

¹⁰⁵ Artigo 14.º do TUE (Assembleia da República, 2009: 26).

outra instituição na UE em que tal aconteça. Ainda assim, os cidadãos sentem um certo afastamento em relação ao que se passa em Bruxelas e Estrasburgo, sedes do poder da “sua” assembleia representativa e, também por isso, não dão às eleições europeias a mesma relevância que (pelo menos, por enquanto) atribuem às eleições nacionais. Elas são vistas como eleições de “segunda ordem” (Flôr, 2012: 8), existindo uma “discrepância significativa entre os níveis médios de participação registados nos actos políticos nacionais e da UE”, um “hiato europeu (*eurogap*)” (Martins, 2010: 59). A prová-lo estão os elevados índices de abstenção nas eleições europeias. A participação eleitoral tem diminuído de forma constante desde 1979, ano das primeiras eleições diretas, o que revela “o fosso crescente que se está a criar entre a União Europeia e a população que pretende servir” (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 7).

Se atentarmos o gráfico representativo da evolução da participação eleitoral nos trinta anos que decorreram desde as primeiras eleições até ao ano de 2009 (figura seguinte), poderemos concluir o seguinte: a participação eleitoral, que começou por ser de 61,99% em 1979, passou para 43% nas eleições de 2009, i.e., em trinta anos decresceu quase dezanove pontos percentuais. Nas últimas eleições de maio de 2014, a participação eleitoral foi de 42,54%, registando-se, portanto, um ligeiro decréscimo (menos de meio ponto percentual) em relação às eleições de 2009.

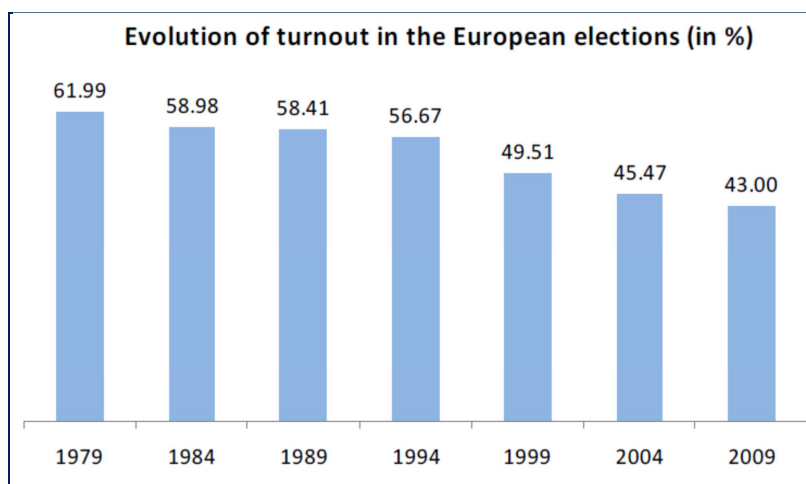


Gráfico 1: Participação nas eleições europeias (1979/2009)

Fonte: (European Parliament & European Commission, 2009: 6)

¹⁰⁶ Têm direito a voto todos os cidadãos da UE com mais de 18 anos, com exceção dos austríacos, que podem votar a partir dos 16 anos.

De registrar, no entanto, que o comportamento eleitoral não é uniforme em todos os EM – nas últimas eleições oscilou entre os 89,64% na Bélgica¹⁰⁷ e os 13,05% na Eslováquia – pelo que uma leitura rigorosa dos resultados a nível europeu exige um exercício de observação de um conjunto de variáveis, que não cabe no âmbito deste estudo. O nosso propósito foi tão só sinalizar a tendência decrescente de participação dos europeus nas eleições para o PE.

Mas se o número de abstencionistas na UE ainda se mantém a um nível superior aos 50% (nas eleições de 2014 fixou-se em 57.46%), a opinião e a atitude dos cidadãos europeus face ao PE e à UE não são aparentemente razão suficiente para justificar o desinteresse do eleitor em participar, votando. Se olharmos para os resultados da sondagem pós eleitoral de 2009¹⁰⁸, onde a abstenção foi de 57%, verificamos: que 50% afirmava confiar nas instituições europeias; que 46% era de opinião que o PE tinha em conta as preocupações dos cidadãos europeus; que a percentagem de inquiridos que admitia sentir-se cidadão europeu e ter apego à Europa era de 64% (European Parliament & European Commission, 2009: 64).

Uma análise das razões avançadas pelos não votantes para justificar a sua opção, revela que, na base do problema, está a sua relação com a política em geral, mais do que “sentimentos antieuropeus” (European Parliament & European Commission, 2009: 72).

No último inquérito EB que analisou os direitos eleitorais associados à cidadania da UE (EB 364, a que nos referiremos mais adiante), 72% dos inquiridos mostraram-se conscientes do seu direito de voto nas eleições para o PE, percentagem que tem revelado uma tendência crescente: em 2007 eram apenas 54%, e em 2010, 67%.

Não rejeitando a sua cidadania europeia e a sua ligação à Europa, mantendo um índice de confiança aceitável em relação às instituições europeias, e conscientes que estão do seu direito eleitoral ativo (do passivo falaremos adiante), porque têm, então, os cidadãos europeus vindo a alhear-se da “principal forma de (...) contribuir para a elaboração de políticas da UE”, i.e., da participação nos atos eleitorais, que, a nível europeu, “constitui o fundamento da democracia representativa”? (Comissão Europeia, 2013: 21).

¹⁰⁷ No Anexo II apresentamos um quadro com a evolução da participação eleitoral entre 1979 e 2014, com os dados da média da UE e por EM. Entre os 28 EM da UE há 4 onde o voto é obrigatório: Bélgica, Chipre, Grécia e Luxemburgo.

¹⁰⁸ As entrevistas foram realizadas, entre 15 de junho e 7 de julho de 2009, a 26 096 cidadãos da UE, maiores de 18 anos.

Há vários investigadores que avançam com algumas interpretações, muito pertinentes aliás, em relação às motivações associadas ao voto. No entanto, no quadro do nosso estudo, interessa-nos em concreto considerar as motivações em relação ao voto nas eleições para o PE, pelo que retomamos o relatório da sondagem atrás referida onde, para além das motivações dos abstencionistas, foram também analisados os motivos que levaram 43% de eleitores às urnas. Nesse contexto, foram identificadas algumas categorias de razões, nomeadamente: por se considerar que o voto é um dever de cidadania (o voto cívico); porque se pretendeu apoiar o governo nacional ou determinado partido político (o voto de apoio); para manifestar descontentamento, ou penalizar o governo nacional ou a UE (o voto de protesto); ou, simplesmente, porque se tem um sentimento de pertença à UE e se acredita que o voto pode influenciar as opções políticas do PE (o voto europeu). Embora sem grande expressão, é ainda referido o efeito das campanhas na decisão de votar (European Parliament & European Commission, 2009: 49-54).

Sem nos perdermos numa análise do comportamento do eleitor e do abstencionista, vamos cingir-nos, neste ponto, a olhar as expectativas dos europeus, em relação aos fatores que poderiam reforçar a taxa de participação eleitoral. Recorrendo novamente ao EB 364, diremos, então, que os cidadãos europeus consideram fundamental que haja mais informação sobre as eleições, sobre o impacto da UE na sua vida quotidiana, e sobre os programas e objetivos das candidaturas e dos partidos políticos (84% dos inquiridos).

Como é sabido, a grande maioria dos membros eleitos, e representantes dos EM no PE, está ligada a uma formação política no país em que foi candidato. Filiado ou não num partido, é por este indicado para integrar a lista eleitoral que se apresenta como candidata nas eleições europeias. Uma vez no PE, os representantes dos partidos políticos nacionais organizam-se, não em função da sua nacionalidade, mas em função da sua afinidade política, em grupos políticos europeus¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Na sequência das eleições de maio de 2014, os lugares no hemiciclo do PE ficaram assim distribuídos pelos vários grupos políticos: Grupo do Partido Popular Europeu (PPE) – 221; Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu (S&D) - 191; Conservadores e Reformistas Europeus (CRE) – 70; Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE) – 67; Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Verde Nórdica (GUE/NGL) – 52; Os Verdes/Aliança Livre Europeia (Verdes/ALE) – 50; Europa da Liberdade e da Democracia (EFDD) – 48; Há ainda um grupo de 52 Deputados Não Inscritos, i.e., que não são filiados em qualquer dos grupos políticos. Já depois de ter sido constituída a Assembleia, uma Eurodeputada romena (Norica Nicolai) deixou o PPE, grupo pelo qual fora eleita, e integrou o grupo ALDE, pelo que o hemiciclo passou a ter a seguinte configuração:

<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/hemicycle.html>. (consultado em 20-09-2014).

Para uma referência mais pormenorizada sobre os partidos políticos ao nível europeu, consultar: <http://www.elections2014.eu/en/european-political-parties> (consultado em 20-09-2014).

Este parece ser um aspeto que os inquiridos no EB 364 valorizaram, uma vez que referiram, como fatores que poderiam fomentar maiores níveis de participação eleitoral: a identificação dos materiais de campanha distribuídos com o grupo político em que os partidos são filiados a nível europeu, o que foi apontado por 73% dos inquiridos; o apoio prévio a uma candidatura ao cargo de presidente da CE, por parte dos grupos políticos europeus, referido por 62% dos inquiridos (European Commission, 2013c: 26-27). Os cidadãos europeus mostraram, assim, a imperatividade do reforço da dimensão europeia destas eleições, tantas vezes “esvaziada de peso político” no contexto dos debates nacionais (Martins, 2010: 58).

A CE parece ter interiorizado as expetativas dos cidadãos relativamente às eleições para o PE. Considerando que “integração e legitimidade têm de avançar em paralelo” (Comissão Europeia, 2013a: 3), o que só é possível reforçando-se a democraticidade dos atos eleitorais, adotou, na sequência da análise dos resultados do EB 364, uma recomendação aos EM e aos partidos políticos nacionais, no sentido de clarificar a sua filiação aos grupos políticos europeus, instando-os a exibir essa ligação nos materiais de campanha adotados. Em conjunto com o seu grupo político a nível europeu, nos termos da recomendação, os partidos nacionais deveriam ainda tornar público o seu apoio a uma candidatura concreta ao cargo de presidente da CE e divulgar o respetivo programa na campanha eleitoral (Comissão Europeia, 2013a: 5-7).

Com esta recomendação, para além de pretender que fosse facultada informação mais precisa aos eleitores, sobre as propostas em presença, estimulando o seu interesse e criando condições para que houvesse um debate à escala europeia, a CE procurou “reforçar a voz” dos cidadãos “na democracia europeia”, e dar às eleições de 2014 um espaço de debate “sobre o futuro da Europa”, conforme afirmou a então vice-presidente e Comissária europeia, Viviane Reding¹¹⁰.

Na sequência da recomendação, houve cinco partidos políticos europeus que, em contexto de pré-campanha eleitoral, designaram os seus candidatos ao cargo de presidente da Comissão Europeia:

¹¹⁰ A este propósito, ver comunicado de imprensa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-215_en.htm (consultado em 02-02-2014).

Partido	Candidato(s)	País de origem
European People's Party (EPP)	Jean-Claude Juncker ¹¹¹	Luxemburgo
Party of European Socialists (PES)	Martin Schulz	Alemanha
Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)	Guy Verhofstadt	Bélgica
European Green Party (EGP) ¹¹²	José Bové Franziska 'Ska' Keller	França Alemanha
Party of the European Left (EL)	Alexis Tsipras	Grécia

Quadro 2: Candidatos ao cargo de presidente da Comissão Europeia (2014)

Em maio de 2014 foi a oitava vez em que os cidadãos de todos os EM foram chamados a eleger, por sufrágio direto e universal, os seus representantes no PE. Mas estas foram as primeiras eleições a realizar-se ao abrigo do Tratado de Lisboa, que reforçou os poderes do PE (entre outros, o poder de eleger o presidente da CE), e deu um novo impulso à cidadania da UE, reforçando o direito de participação dos cidadãos na vida democrática da União¹¹³.

2. A democracia participativa: práticas referendárias e iniciativa de cidadania

O alheamento dos cidadãos relativamente à política e aos atores políticos – conforme tem sido amplamente reconhecido - não é um problema que afete exclusivamente a dimensão europeia da cidadania. Também a nível local, regional e nacional, a análise de diversos indicadores relativos ao exercício da cidadania, por via da democracia representativa, como é o caso do progressivo decréscimo dos níveis de participação em atos eleitorais, tem revelado preocupantes sinais de desencanto dos cidadãos/eleitores em relação aos resultados que decorrem da aplicação dos mecanismos próprios da via representativa, cuja minimização constitui um enorme desafio para os diversos intervenientes.

A participação dos cidadãos na vida democrática não se circunscreve, de facto, à democracia representativa, ou seja, à capacidade de eleger (direito eleitoral ativo) e de ser eleito (direito eleitoral passivo), de estar representado ou de ser representante num determinado órgão. Numa democracia, salienta Igreja, citando Constant, “o cidadão ideal é antes de tudo actor: ele toma parte regularmente nas decisões políticas (...) e

¹¹¹ Jean-Claude Juncker, candidato do partido que saiu vencedor das eleições de maio de 2014 (EPP), foi eleito Presidente da CE na sessão plenária do PE realizada em 15 de julho de 2014 (422 votos a favor).

¹¹² O European Green Party apresentou-se com dois candidatos ao cargo, previamente escolhidos pelos cidadãos, numa espécie de eleições primárias lançadas em linha. O respeito pelo princípio do equilíbrio de género nos cargos de topo da UE foi o argumento para a nomeação de dois candidatos.

¹¹³ O art.º 10.º do TUE dispõe que “o funcionamento da União baseia-se na democracia representativa”, que “os cidadãos estão directamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu”, e que

não somente no dia das eleições”. E, acrescenta, “só o alargamento da esfera de participação dos cidadãos na vida política pode assegurar a plena realização do estatuto de cidadão” (Igreja, 2004: 31).

O envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão política não se esgota, portanto, no exercício do direito de voto, mas pressupõe outros instrumentos de participação, complementares (que não substitutos) do modelo da democracia representativa, também chamados de mecanismos de “democracia direta”. No quadro do funcionamento democrático dos Estados, o recurso a esses mecanismos, de que é paradigmático o referendo, representa uma forma de enfrentar o desafio do aprofundamento dos modelos de democracia, já que coloca o “enfoque na participação do cidadão para além do voto” (Flôr, 2012: 6), i.e., na participação direta dos cidadãos na definição da agenda política.

A via referendária, que configura uma forma de participação direta no processo de tomada de decisão, tem a sua génese fora do espaço europeu¹¹⁴. No entanto, à *Europa dos pequenos passos* foram, desde sempre, apontadas falhas de legitimidade e, por isso, o grande desafio que se coloca à UE é o de reduzir o “estigma” de défice democrático, já apontado no ponto anterior.

Não sendo esta uma circunstância exclusiva do contexto espacial em que assenta o nosso estudo (é também comum em sistemas políticos de outras geografias), tem no espaço europeu uma significativa dimensão, em grande medida pela falta de envolvimento dos principais interessados – os cidadãos europeus – nas opções políticas que foram sendo tomadas nas várias etapas do processo de integração, desde que foram ratificados os primeiros tratados.

Daí, a importância dos dois mecanismos de democracia direta que analisaremos adiante. A via referendária, mais do que a participação eleitoral, pode ser vista como um instrumento legitimador na UE, na medida em que coloca diretamente nas mãos dos cidadãos o poder de decisão em relação à agenda política dos líderes europeus. E entre os vários mecanismos que foram integrados no direito primário da União, como forma de reforçar a governança das instituições europeias e a legitimidade democrática do processo de integração, constituindo direitos de participação que são reconhecidos aos cidadãos europeus, destaca-se a ICE, uma inovação introduzida pelo Tratado de Lisboa, para tentar reduzir a distância que separa a UE dos cidadãos,

“todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União” (Assembleia da República, 2009: 23).

incentivando-os a participar de forma mais ativa na vida democrática da União. Procederemos de seguida a uma breve análise destas práticas de democracia direta no contexto do nosso estudo.

2.1. O Recurso ao Referendo na União Europeia

Ao longo dos mais de cinquenta anos de história da *união europeia*, embora o recurso à via referendária tenha vindo gradualmente a aumentar, ele ainda não ocupa uma posição de destaque nessa história. A título de exemplo, refira-se que, de 1972 a 2007, foram efetuados 43 referendos nacionais sobre temáticas europeias, dos quais 21 sobre questões relativas à adesão, permanência e alargamento da União (Martins, 2010: 56).

Se olharmos em particular para o caso dos tratados, em que o processo de ratificação final, na chamada ordem interna dos EM, culmina numa decisão que pode ser tomada pela via parlamentar (o que acontece na maioria dos casos), ficamos com um campo de análise bastante reduzido, uma vez que a prática referendária não é universal. No contexto da UE, apenas na Irlanda é constitucionalmente imperativo sujeitar a referendo a ratificação dos tratados internacionais.

Apesar dessa particularidade, poderemos, ainda assim, recordar alguns momentos no processo de integração, onde, por imposição constitucional, ou por opção dos respetivos líderes nacionais, foram realizados referendos que marcaram a agenda político/mediática no espaço europeu. Uns, porque poderiam ter comprometido o processo de ratificação dos tratados, não fosse ter-se avançado para a repetição da consulta popular, como foi o caso dos processos de ratificação de Maastricht, Nice e Lisboa. O outro, porque o resultado obtido pela via referendária acabou por levar ao “abandono” do próprio Tratado, circunstância que provocou uma profunda crise político-institucional. Falamos, naturalmente, do TCE. Passamos agora a contextualizar, de forma muito breve, uns e outro.

O processo de ratificação do Tratado de Maastricht, em 1992, foi um dos que ficou marcado pelas vicissitudes da via referendária, com os dinamarqueses a pronunciarem-se de forma negativa (50,7% contra 49,3%) na consulta popular. Entretanto, Alemanha e França, dois países fundadores das Comunidades, obtiveram um voto favorável em referendo (embora muito tangencial no caso de França: 51%). Propôs-se, então, à Dinamarca que efetuasse nova consulta popular, precedendo-a de

¹¹⁴ O primeiro referendo ocorreu em 1778, no Estado norte-americano do Massachussetts. (Martins, 2010: 55).

uma intensa campanha de informação aos eleitores que, em 1993, acabaram então por dizer “sim” a Maastricht e à UE (56,7% contra 43,3%).

Quase uma década depois, em 2001, na Irlanda, 54% dos eleitores disseram “não” à ratificação do Tratado de Nice, mas 63% acabaram por dizer “sim” no ano seguinte, em segunda consulta popular, que foi efetuada após grande investimento numa campanha através dos *media*, sobre o funcionamento da UE, os fundamentos do Tratado em presença, e o que estaria em causa no referendo (Rogado, 2009: 34-35).

Em 2005, apesar de um número significativo de EM terem ratificado o Tratado que estabelece (estabelecia) uma Constituição para a Europa, primeiro os franceses (29 de maio), depois os holandeses (1 de junho), rejeitaram a sua ratificação, por via referendária. Os resultados foram expressivos: 54,7% em França e 61,7% na Holanda. “Nunca o fosso entre as elites europeias e as expectativas dos europeus se manifestara com tamanha intensidade”, refere Martins (2010: 52), e a verdade é que “reflexo do rumo político dos próprios países ou de um parecer negativo ao próprio projecto de Constituição, (...) os chumbos de dois dos países fundadores (...) se revelaram inoportáveis”, conforme sublinha Rogado (2009: 21-22) à continuidade do processo de ratificação, que foi “congelado”, tendo-se decidido iniciar um amplo debate em toda a Europa, como já referimos anteriormente.

A ideia de aprovar um tratado constitucional acabou por ser abandonada em definitivo e a UE mergulhou numa profunda crise, marcada por um impasse político, a que só a opção por um tratado reformador acabou por dar resposta, não sem antes o seu processo de ratificação ter conhecido novo revés.

Após a assinatura do Tratado de Lisboa, a 13 de Dezembro de 2007, iniciou-se o respetivo processo de ratificação. Receando-se, talvez, “uma repetição do falhanço” do TCE, os EM optaram por uma ratificação por via parlamentar, com exceção da Irlanda, onde ela estava sujeita à via referendária, por imposição constitucional. A primeira consulta popular aos irlandeses ocorreu a 12 de junho de 2008 e, “contra as expectativas iniciais”, o *não* ao Tratado Reformador saiu vencedor (53,4% contra 46,6%) (Rogado, 2009: 25). Este resultado começou por gerar algum mal-estar entre os líderes europeus, que exerceram grande pressão sobre o governo irlandês para que o referendo fosse repetido. No período que decorreu entre as duas consultas, intensificaram-se as campanhas pelo *sim* a Lisboa, multiplicando-se esforços, no sentido de convencer o eleitorado irlandês de que o processo de integração deveria prosseguir. As campanhas acabaram por revelar-se convincentes, já que, na segunda

consulta popular (2 de outubro de 2009), o voto dos irlandeses foi, inequivocamente, favorável à ratificação do tratado: 67,1% contra 32,9%.

O referendo irlandês acabou por tomar “proporções de referendo europeu”, na medida em que, tendo a Irlanda sido o único a realizá-lo, “toda a Europa desviou as atenções para tão simbólico acto eleitoral”, em que estava em causa o “futuro de cerca de 500 milhões de habitantes (...) condicionado por (...) cerca de 3 milhões de irlandeses”, conforme salienta Rogado (2009: 37, 33).

Sobre as razões para o comportamento eleitoral dos europeus, consultados por via referendária, não se encontram grandes diferenças em relação às que se atribuem quanto aos níveis de participação nas eleições para o PE. Resultados negativos nos referendos não são necessariamente expressão de um certo descontentamento ou desconfiança em relação às instituições europeias, nem de sentimentos antieuropeus. A relação dos cidadãos com a política em geral, aliada à complexa matéria da motivação por detrás do voto, poderão ajudar a explicar o comportamento dos eleitores que nem sempre tem correspondido a opções claramente europeias. É, muitas vezes, “uma leitura ancorada em fortes referentes internos” (Martins, 2010: 58) da vida democrática de cada um dos EM, por exemplo, uma maior ou menor identificação com as políticas do governo em funções, que determina a opção na hora de votar. Mas a falta de informação continua a ser também um dos fatores mais referido nas análises aos resultados dos referendos.

2.2. A Iniciativa de Cidadania Europeia, um instrumento de participação direta dos cidadãos

A ICE, enquanto direito associado à dimensão europeia da cidadania, foi já abordada em capítulo anterior, onde foram analisados o seu enquadramento no direito primário da UE e os aspetos regulamentares. Interessa-nos, nesta fase, olhar para a aplicação prática deste mecanismo, que teve a sua estreia efetiva no dia 9 de Maio de 2012 (apesar de ter entrado em vigor em 1 de abril desse ano).

Conforme estipula o Regulamento, os promotores das iniciativas dispõem do prazo de um ano a contar da data de registo para a recolha de assinaturas de apoio. No entanto, o arranque do processo conheceu algumas dificuldades operacionais, pelo que a CE decidiu apoiar o lançamento das primeiras iniciativas. Fê-lo, por um lado, colocando à disposição dos respetivos organizadores os seus próprios servidores e ajudando na preparação dos sistemas de recolha de declarações de apoio por via eletrónica. E, por outro, prolongando até ao primeiro dia do mês de novembro do ano

de 2013 o prazo de aceitação de declarações de apoio das ICE registadas até 31 de outubro de 2012¹¹⁵.

Não é nosso propósito efetuar, no âmbito deste estudo, uma análise das ICE que foram registadas junto da CE no decurso dos primeiros dois anos de vigência deste novo direito de participação direta, mas como forma de balanço (ainda que incipiente) do recurso por parte dos cidadãos ao novo instrumento colocado ao serviço da cidadania europeia. Apresentaremos, no entanto, um breve levantamento das iniciativas registadas no período entre 9 de maio de 2012 e 9 de maio de 2014.

Conforme referimos na primeira parte do nosso estudo, a primeira iniciativa foi registada sob o título «Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe.», no dia 9 de maio de 2012. De então para cá foram registadas mais vinte e sete ICE. Destas, sete não conseguiram recolher o número de declarações de apoio necessárias, tornando-se obsoletas (inclui-se neste grupo a primeira ICE apresentada, referida acima)¹¹⁶. Também obsoletas, mas pelo facto de terem sido retiradas pelos seus organizadores, ficaram nove ICE (embora uma delas tenha sido registada novamente mais tarde)¹¹⁷. Estão encerradas, por ter expirado o prazo de recolha de declarações de apoio, sete iniciativas, que não foram (ainda) apresentadas à CE, desconhecendo-se se os organizadores conseguiram recolher o apoio necessário para esse efeito¹¹⁸. Três ICE estão “em aberto”, i.e., encontra-se ainda a decorrer o prazo para recolha das declarações de apoio¹¹⁹. Finalmente, duas iniciativas foram apresentadas, nos termos regulamentares, à Comissão, tendo esta instituição apresentado já as suas conclusões sobre a matéria em apreço¹²⁰. Apresentaremos, de seguida, uma breve identificação das cinco ICE que se enquadram nos dois últimos grupos, seguindo a sua cronologia.

- i. **ECI(2012)000003: «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!»** - O seu registo foi efetuado em 10 de maio de 2012 e o termo do prazo para recolha das declarações de apoio foi atingido em 1 de novembro de 2013. O inglês foi a sua língua de registo, embora estivesse disponível em mais vinte e duas línguas, entre as quais o

¹¹⁵ Relativamente a este assunto, consulte-se o comunicado de imprensa: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm#top (consultado em 08-12-2013).

¹¹⁶ http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/conditions_not_fulfilled (consultado em 06-09-2014).

¹¹⁷ http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/withdrawn_by_organiser (consultado em 06-09-2014).

¹¹⁸ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised> (consultado em 06-09-2014).

¹¹⁹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> (consultado em 06-09-2014).

¹²⁰ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised> (consultado em 06-09-2014).

português. Pretendia-se com esta ICE promover o direito humano à água e ao saneamento, tal como reconhecido pelas Nações Unidas e o suprimento de água e saneamento como serviços públicos essenciais para todos. Esta ICE foi apresentada à Comissão em 20 de dezembro de 2013 e obteve resposta em 19 de março de 2014, estando toda a informação que lhe diz respeito disponível *em linha*¹²¹.

- ii. **ECI(2012)000005: «Uno di noi»** - O seu registo foi efetuado em 11 de maio de 2012 e o termo do prazo para recolha das declarações de apoio terminou em 1 de novembro de 2013. O italiano foi a sua língua de registo, embora estivesse disponível em mais vinte e duas línguas, entre as quais o português. Pretendia-se com esta ICE a proteção jurídica do direito à vida e a integridade do embrião humano. Esta iniciativa foi apresentada à Comissão em 27 de fevereiro de 2014 e obteve resposta em 28 de maio de 2014, podendo ser consultado *em linha* o respetivo processo¹²².
- iii. **ECI(2013)000008: «Weed like to talk»** - O seu registo foi efetuado em 20 de novembro de 2013 e o processo de recolha de declarações de apoio está em curso até 20 de novembro de 2014. A sua língua de registo foi o inglês, mas está disponível em mais sete línguas, incluindo o português. Pretende-se com esta ICE adotar uma política comum europeia para o controle e regulação da produção de cannabis, seu uso e venda¹²³.
- iv. **ECI(2012)000009: «European Free Vaping Initiative»** - O seu registo foi efetuado em 25 de novembro de 2013 e o processo de recolha de declarações de apoio decorre até 25 de novembro de 2014. A sua língua de registo foi o inglês, mas está disponível em mais seis línguas (não incluindo o português). Pretende-se com esta ICE que seja adotada legislação que classifique os cigarros eletrónicos como produto de consumo corrente e não como produto farmacêutico ou tabágico, independentemente da presença de nicotina¹²⁴.

¹²¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003/en> (consultado em 06-09-2014).

¹²² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it> (consultado em 06-09-2014).

¹²³ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000008> (consultado em 06-09-2014).

¹²⁴ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000009> (consultado em 06-09-2014).

- v. **ECI(2014)000002: «NEW DEAL 4 EUROPE – FOR A EUROPEAN SPECIAL PLAN FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND EMPLOYMENT»** - O seu registo foi efetuado em 7 de março de 2014 e o processo de recolha de declarações de apoio está em aberto até 7 de março de 2015. A sua língua de registo foi o inglês, mas está disponível em mais dez línguas, entre as quais o português. Pretende-se com esta ICE que seja adotado um plano de investimento público para ajudar a Europa a sair da crise, através do desenvolvimento de uma sociedade de conhecimento e da criação de novos postos de trabalho, especialmente para os jovens¹²⁵.

Das nove iniciativas encerradas, por ter já expirado o prazo de recolha de declarações de apoio, apenas duas (já identificadas acima) foram, após validação das declarações de apoio dos respetivos subscritores, apresentadas à CE, tendo obtido resposta, nos termos regulamentares. A ICE «Right to Water» recolheu 1.659.543 declarações de apoio (entre as quais a de 13.964 cidadãos portugueses)¹²⁶ e a ICE «Uno di noi» recolheu 1.721.626 (65.564 de cidadãos portugueses)¹²⁷.

De acordo com o Regulamento, a Comissão responde formalmente às iniciativas que lhe são apresentadas, numa comunicação em que formula as suas conclusões jurídicas e políticas sobre as mesmas, as medidas que tenciona tomar, se for caso disso, e os motivos que a levam a tomar essas medidas, ou a não tomar qualquer medida, dispondo para o efeito de três meses (JOUE, 2011: 7).

Ainda nos termos regulamentares, os organizadores das ICE, que recolham o apoio do número de subscritores previsto e que preencham os restantes requisitos, têm o direito de ser recebidos pela Comissão, e de apresentar a iniciativa numa audição pública. Ao abrigo dessas normas¹²⁸, representantes da ICE «Right to Water» foram recebidos, no dia 17 de fevereiro de 2014, pelo vice-presidente da CE, Maros Sefcovic, e a iniciativa foi apresentada no PE nesse mesmo dia. Quanto à ICE «Uno di noi», os seus representantes foram recebidos, em 9 de abril de 2014, pela Comissária responsável pela Investigação, Inovação e Ciência, Máire Geoghegan-Quinn (acompanhada por dois altos-funcionários da CE), tendo ocorrido no dia seguinte a audição pública no PE.

¹²⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2014/000002> (consultado em 06-09-2014).

¹²⁶ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003> (consultado em 06-09-2014).

¹²⁷ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005?lg=it> (consultado em 06-09-2014).

¹²⁸ Artigos 10.º e 11.º do Regulamento (JOUE, 2011: 7).

No portal de registo oficial da ICE¹²⁹, acessível em todas as línguas da UE, para além das iniciativas que se encontram “em aberto”, ou seja, aquelas que, até ao termo do prazo de recolha de declarações de apoio, podem ser subscritas por qualquer cidadão europeu¹³⁰, podem ainda ser consultadas *em linha*, todas as ICE “encerradas” (cujo período de recolha de assinaturas já expirou, incluindo aquelas a que a Comissão já deu resposta), bem como as “obsoletas” (i.e., aquelas que não obtiveram apoio suficiente, ou as que foram retiradas pelos seus organizadores), bem como aquelas cujo registo foi recusado, por não preencherem as condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 4.º do respetivo regulamento¹³¹ (JOUE, 2011: 4).

No dia 1 de abril de 2014, passaram dois anos sobre a entrada em vigor da ICE, o único instrumento de democracia participativa que existe a nível da UE. Assinalando esta data, foi editada uma publicação onde se pretendeu traçar um panorama geral sobre a sua prática (através da análise dos primeiros dados), partilhar a experiência dos promotores das campanhas pioneiras, e os desafios que enfrentaram na recolha do apoio necessário para que as ICE fossem apresentadas à Comissão e em audiência pública no PE, bem como lançar o debate sobre o seu futuro e o futuro da democracia na UE, porque “the first tool for transnational participatory and digital democracy in world history”, segundo os editores, “has become a beacon of hope for a more democratic EU” (Berg & Thomson, 2014: 5).

Nestes dois anos, e de acordo com dados dessa publicação - *An ECI That Works!* -, das mais de 5,5 milhões de declarações de apoio recolhidas pelas primeiras vinte e uma ICE, 89% foram-no no âmbito de apenas três iniciativas, distribuindo-se os restantes 11% pelas outras dezoito ICE, conforme ilustra o gráfico que inserimos a seguir:

¹²⁹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pt> (consultado em 06-09-2014).

¹³⁰ Desde que cumpra, naturalmente, os requisitos de idade mínima necessária para exercer o direito de voto nas eleições para o PE, i.e., 16 anos na Áustria e 18 anos nos restantes EM.

¹³¹ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered> (consultado em 06-09-2014).

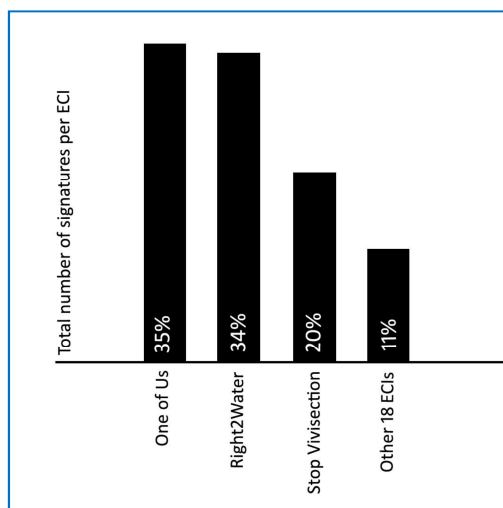


Gráfico 2: Distribuição de declarações de apoio pelas Iniciativas de Cidadania Europeia

Fonte: (Berg & Thomson, 2014: 14)

Só recentemente, com as comunicações da CE sobre as iniciativas «Right to Water»¹³² (19 de março de 2014) e «Uno di noi»¹³³ (28 de maio de 2014) se concluíram os primeiros (e únicos até agora) ciclos completos do processo previsto para cada uma das ICE. A maioria das iniciativas não chegou a completar esse ciclo e, ao fim destes dois anos, uma das primeiras conclusões que se poderá tirar é a de que o sucesso de uma ICE depende, em grande medida, do nível de organização dos seus promotores e do financiamento: “ECI organisers must either have stable funding or a huge pan-European network of volunteers. Without at least one of these two elements, collecting one million signatures in 12 months seems like a ‘mission impossible” (Berg & Thomson, 2014: 14-15).

As duas iniciativas que cumpriram o objetivo de recolha de, pelo menos, um milhão de declarações de apoio em, pelo menos, sete EM (embora com focos diferenciados de suporte¹³⁴), tornando-se pioneiras de um ciclo completo do processo previsto, demonstraram que a ICE é uma ferramenta que pode funcionar. No entanto, o balanço destes primeiros dois anos é bem revelador das dificuldades de aplicação prática deste inovador mecanismo, inibindo que se possa concluir que ele funciona efetivamente.

¹³² COM (2014) 177 final: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1&format=PDF (consultado em 06-09-2014).

¹³³ COM (2014) 355 final: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf> (consultado em 06-09-2014).

¹³⁴ A título de exemplo, refira-se, em relação a essas duas campanhas de angariação de apoios: «Right to Water» beneficiou de uma forte campanha na Alemanha, incluindo por parte dos *media*; «Uno di noi» teve grande apoio dos países predominantemente católicos, como Itália, Polónia, Espanha e França (Berg & Thomson, 2014: 18).

Pela sua ainda jovem existência, a prática da ICE é encarada como um processo de aprendizagem para todos os atores (CE, EM e cidadãos), sendo muito prematuro afirmar-se que os cidadãos se vão apropriar deste instrumento de democracia participativa e, através dele, conseguir influenciar a agenda europeia (isso dependerá, também, da abertura das instituições às propostas dos cidadãos), ou afiançar-se que a complexidade do processo e os requisitos exigidos (aspetos salientados pelos promotores das primeiras iniciativas) não empurrarão a ICE para grupos mais ou menos organizados (ONG, organizações internacionais, grupos de interesse ou de peritos, lóbis especializados), desvirtuando o seu papel como alavanca de um espaço público europeu formado por cidadãos dos vários EM.

Só mesmo “o futuro poderá ditar o sucesso ou o insucesso desta forma de propor legislação”, em função da “maior ou menor intervenção” que as ICE “venham a ter no dia-a-dia dos cidadãos comunitários”, conforme salienta Tapadas (2011: 99-100). As expectativas criadas pelo Tratado de Lisboa são muito elevadas, mas os desafios também. Caberá, em primeiro lugar, às instituições não permitir que as expectativas sejam goradas. Sobretudo à CE, a quem compete dar resposta às iniciativas, mas também ao PE, que não deverá encarar o novo direito participativo como uma ameaça à sua função representativa, mas antes usá-lo para construir pontes no diálogo com os cidadãos. A estes, caberá também a grande responsabilidade de dinamizar um espaço público europeu. Aguardemos, então, o tempo necessário para avaliar o papel da ICE ao serviço da democracia participativa ao nível da UE, e a sua eficácia na resposta ao famoso ‘défice democrático’ europeu.

3. A opinião pública: o *Eurobarómetro*

A Comissão Europeia tem vindo, desde 1974, a analisar com regularidade a evolução da opinião pública nos EM, através de sondagens que incidem sobre temas relacionados com a UE, contribuindo assim para a elaboração de textos e para os processos de tomada de decisão por parte das várias instituições. Mas já antes tinham sido efetuados alguns esforços nessa direção, com a Comissão das, então, Comunidades Europeias a lançar inquéritos de opinião pública simultaneamente nos seus seis países fundadores.

A primeira sondagem teve lugar em 1962, seguindo-se depois outras, no início de 1970, e em julho de 1971, mas sem continuidade entre elas (Entretien avec M. Jacques-René Rabier, 2003: 2). Só após o PE ter mostrado interesse por esta ideia, e recomendado a criação de um sistema permanente de inquérito à opinião pública europeia, é que foi lançado um inquérito-piloto (setembro de 1973), sendo o

Eurobarómetro (EB) oficialmente instituído como organismo europeu, com a missão de avaliar o apoio dos cidadãos à UE e às suas políticas, bem como a confiança nas suas instituições.

Em 1974, houve então o lançamento oficial da série de inquéritos bianuais (primavera e outono) à opinião pública europeia, que ainda hoje se mantêm, e que se têm revelado uma das mais importantes sondagens de opinião no mundo inteiro, dada a sua frequência e a sua cobertura geográfica. “It is probably the most comprehensive comparative social survey on any continent, given the frequency, the size and the breadth of coverage. We make the results public to journalists, politicians, decision makers, students and academics, and our methods are open for scrutiny”, escrevia em 2008 Claus H. Sørensen, à data Diretor Geral de Comunicação da Comissão Europeia, no texto de apresentação da publicação comemorativa dos trinta e cinco anos de criação do Eurobarómetro (European Commission, 2008).

Segundo o seu fundador, Jacques-René Rabier, um dos objetivos que conduziu ao lançamento daqueles que viriam a ser os inquéritos EB foi o de habilitar os cidadãos de um determinado EM a descobrir o que os cidadãos de outros EM pensavam sobre um mesmo problema:

“Ces recherches devaient avoir un double objectif: mieux connaître et faire connaître ce que les Européens pensaient de l’Europe en voie d’intégration depuis 1950 et ce qu’ils pensaient les uns et les autres des mêmes problèmes, par-dessus les frontières nationales” (35ème Anniversaire de l’ Eurobarometre: Témoignage de Jacques-René Rabier, 2008).

Na nota preliminar à primeira edição regular do *Euro-Barometer*, tornada pública em julho de 1974 (as entrevistas foram conduzidas entre abril e maio), a natureza e o propósito destes inquéritos são assim sintetizados:

“Just as a barometer can be used to measure the atmospheric pressure and thus to give a short-range weather forecast, this Euro-barometer can be used to observe, and to some extent forecast, public attitudes towards the most important current events connected directly or indirectly with the development of the European Community and the unification of Europe” (Commission of the European Communities, 1974: 2).

A partir daí, e através dos inquéritos EB, procurou medir-se regularmente as preocupações, expectativas e opiniões dos cidadãos dos, inicialmente, nove EM. Quarenta anos depois, o propósito é semelhante, mas o universo foi amplamente alargado. As sondagens EB refletem atualmente a opinião pública dos, agora, vinte e oito EM, mas também dos cinco países candidatos – Antiga República jugoslava da Macedónia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia – e da comunidade cipriota turca, situada na zona não controlada pelo governo da República do Chipre. Ocasionalmente, podem ainda incluir a Noruega e a Suíça, EM da EFTA. A opinião, as

expetativas, o interesse e a ligação ao projeto europeu, às instituições e às políticas europeias, por parte dos cidadãos, são regularmente medidos.

Embora tenham sido publicados no passado outros estudos periódicos - *Central and Eastern Eurobarometer* (1990-1998), *Monthly Monitoring* (1994-1997), *Continuous Tracking Survey* (1996-1998), *Candidate Countries Eurobarometer* (2001-2004) – os estudos EB estão classificados em quatro tipos: *standard*, *flash* (estudos quantitativos), *special surveys*, *qualitative studies* (estudos qualitativos).

As sondagens EB *standard* são realizadas com regularidade desde 1974 e são efetuadas duas vezes por ano – na primavera e no outono – com o objetivo de analisar semestralmente as tendências da opinião pública europeia, relativamente a vários temas no âmbito das questões económicas, políticas e sociais.

Em cada um dos países, é efetuado trabalho de campo, através da realização de inquéritos aos cidadãos residentes. As entrevistas são presenciais e cobrem cidadãos com idade igual ou superior a quinze anos, numa amostra considerada representativa da respetiva população, i.e., cerca de mil inquiridos por país. Este número é inferior na Finlândia (cerca de 950), na República do Chipre, no Luxemburgo e em Malta (cerca de 500), e é superior no Reino Unido (cerca de 1300 - mil na Grã-Bretanha e trezentos na Irlanda do Norte), e na Alemanha (cerca de 1500). Desde que foram lançados, foram efetuados 81 inquéritos, sendo o mais recente o que corresponde à primavera de 2014 (primeiros resultados publicados em julho).

Como complemento às sondagens *standard*, a CE lançou também, no início dos anos noventa, sondagens de opinião que são realizadas a pedido de qualquer serviço da Comissão. O trabalho de campo é efetuado numa base *ad hoc*, com entrevistas temáticas realizadas habitualmente por telefone. É o designado *EB flash*, cujos inquéritos são bastante mais pequenos do que os da série *standard*, e que permite a obtenção de resultados rápidos, focados na opinião pública em geral, ou em grupos-alvo específicos. As entrevistas no âmbito das sondagens EB *flash* são realizadas em cada EM obedecendo a determinado tema, e a sua periodicidade é irregular. Com uma cobertura idêntica à dos EB *standard*, são inquiridos cidadãos de todos os EM, sendo cada amostra nacional representativa da respetiva população com idade igual ou superior a quinze anos. Em média, na maioria dos EM são realizadas mil entrevistas, com exceção da República do Chipre, do Luxemburgo e Malta, onde o tamanho da

amostra é de um modo geral de 500 entrevistas. Desde que foi lançado o *EB flash*, foram já efetuados 401 inquéritos sobre os mais diversos temas¹³⁵.

Para além dos EB das séries *standard* e *flash*, a Comissão realiza igualmente estudos qualitativos, com o propósito de estudar, de forma mais aprofundada, determinados temas ou de preparar inquéritos populacionais gerais. Os *special surveys* são relatórios baseados em estudos temáticos profundos, nos quais é utilizada uma metodologia semelhante à dos inquéritos da série *standard*, ou seja, entrevistas presenciais, e são depois integrados nestes. Já os *qualitative studies* são trabalhos de investigação mais aprofundada sobre as motivações, os sentimentos e as reações de grupos sociais específicos, sobre determinado tema ou conceito, através da análise da forma como se expressam em grupos de discussão, ou ainda através da realização de entrevistas com perguntas abertas.

As questões relativas à ligação dos cidadãos à UE foram introduzidas pela primeira vez nos inquéritos EB em 1991, quando apenas 47% dos inquiridos se declaravam ligados à Europa.

Considerando o tema da nossa investigação, e o propósito de observar as tendências da opinião pública europeia, o nosso *corpus* de análise foi extraído dos EB, dos tipos *standard* e *flash*, que identificaremos mais adiante.

¹³⁵ Para uma referência completa consultar: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm (consultado em 06-09-2014).

CAPÍTULO IV – A Dimensão Europeia da Cidadania: Estudo de Caso

1. Metodologia de Investigação

No presente capítulo procederemos à apresentação de um estudo de caso sobre a dimensão europeia da cidadania. Através da análise de conteúdo das respostas a algumas perguntas, selecionadas por nós com base nas grelhas de questões colocadas aos cidadãos da UE, no âmbito dos inquéritos de opinião pública promovidos regularmente pela CE, os EB (*standard* e *flash*), e tendo como fio condutor o objeto da nossa investigação, procurámos perceber se os cidadãos nacionais dos EM se reconhecem também como cidadãos da UE, o conjunto de representações que foram construindo sobre a cidadania europeia e o seu grau de informação e envolvimento a esse nível.

Embora a ideia de uma cidadania europeia se tenha afirmado desde a criação das Comunidades, através da instituição de uma ordem jurídica comunitária que, “contribuiu para fazer do cidadão europeu um beneficiário e um sujeito de jurisdição dos direitos comuns” (Camisão, 2003: 43), e adquirido força a partir da Cimeira de Paris, conforme anteriormente salientado, somente com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht (1993) ela assume forma jurídica.

Contudo, poderá considerar-se, como o faz Camisão, que “o novo estatuto” é “mais um alargar da esfera de cidadania europeia do que propriamente uma inovação”, apesar da sua consagração no Tratado ter representado “uma mudança qualitativa assinalável”. Com Maastricht, “o nacional de cada Estado-membro deixa de ser beneficiário indirecto da integração económica, para passar a ser encarado como um elemento essencial da construção europeia” (Camisão, 2003: 44-45). Ele adquire um novo estatuto: torna-se cidadão europeu. Este “novo estatuto” é universal dentro do espaço da UE, i.e., confere os mesmos direitos a todos os cidadãos nacionais de um dos EM, atribuindo-lhes um duplo vínculo de cidadania: à comunidade nacional de origem, mas também à comunidade europeia.

Mas será a circunstância do reconhecimento de uma dupla cidadania, por si só, mobilizadora de uma maior consciência comunitária? Apesar do alargamento de direitos cívicos e políticos que a cidadania “que acresce à cidadania nacional” consagra, bem como dos mecanismos para o seu reforço, que têm vindo a ser desenvolvidos, poder-se-á afirmar que existe mesmo um sentimento de pertença à UE? E, passados que estão vinte anos sobre esse momento fundador de uma nova dimensão de cidadania, que significa, afinal, para os europeus ser cidadão da UE?

No plano prático, os EM têm vindo a adotar um vasto conjunto de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres da UE, os quais têm impacto na vida quotidiana dos cidadãos nacionais. Por outro lado, os cidadãos dos vários EM estão conscientes de que podem circular, viver, estudar e trabalhar, livremente, no território de qualquer EM, e sabem que a UE incentiva e financia programas que aproximam cidadãos de diferentes países. Reconhecem, ainda, que têm direitos eleitorais, sobretudo no que diz respeito às eleições para o PE. Mas será que se reconhecem de facto como cidadãos da UE e que, nessa qualidade, participam no processo de construção europeia?

Se olharmos para alguns indicadores do primeiro inquérito regular EB, que foi realizado em 1974, em simultâneo nos nove países da então Comunidade Europeia, e onde foram inquiridos 8.900 cidadãos, reteremos os seguintes dados: 73% dos cidadãos manifestaram a sua preferência por uma resolução conjunta dos problemas importantes, enquanto apenas 14% se manifestaram favoráveis a uma ação independente de cada um dos EM; 59% revelaram uma opinião positiva em relação ao mercado único e apenas 14% expressaram uma opinião negativa; apesar disso, apenas 32% dos inquiridos se considerava bem informado sobre os problemas europeus, enquanto 54% assumia não estar suficientemente informado (por falta de tempo, por falta de interesse, ou mesmo por responsabilidade dos *media*) (Commission of the European Communities, 1974: 16-17, 20).

Entre essa primeira sondagem à opinião pública europeia (à escala de nove EM) e os nossos dias decorreram quatro décadas. Ao grupo dos EM então inquiridos acresceram mais dezanove (considerando apenas o universo da UE, uma vez que os restantes países-alvo dos inquéritos estão fora do âmbito da nossa investigação). O que terá mudado, entretanto, no pensamento dos cidadãos dos vários EM em relação ao projeto europeu?

Há quarenta anos, era muito significativa a percentagem dos cidadãos que acreditavam numa Europa unida e, de acordo com o relatório desse primeiro inquérito regular, essa percentagem era ainda mais expressiva (78%) no grupo dos EM fundadores da Comunidade Europeia, sobretudo na Alemanha, em França, em Itália e no Luxemburgo. Já a percentagem dos que se consideravam bem informados sobre os assuntos europeus era muito baixa, enquanto mais de metade dos inquiridos assumia estar insuficientemente informada, e aí o panorama não diferia muito, quer se considerasse toda a Comunidade (54%), quer se considerasse apenas o grupo dos seis fundadores (50%).

Nestas quatro décadas, a Europa sofreu grandes mutações geopolíticas e os efeitos de uma globalização económica e financeira, que a colocaram perante novos desafios. As Comunidades Europeias (UE, após Maastricht) alargaram-se de forma considerável, estendendo o seu território para o Mediterrâneo, e, na sequência do colapso do bloco soviético, também para o Leste da Europa. A conjuntura que marcou este período e, sobretudo, os últimos anos do século XX, é bem diferente daquela que o continente conheceu na década que se seguiu ao pós-guerra, quando começou a dar os primeiros passos rumo ao projeto de construção europeia. Não podemos deixar de recordar aqui que esses primeiros passos, conforme refere Valério, “foram dados no contexto de uma situação económica conjuntural muito favorável, caracterizada por um crescimento da economia da Europa Ocidental (...)”, um “sinal do êxito do Plano Marshall” (Valério, 2010: 80), através do qual foram aplicados na Europa, de 1948 a 1952, 12.918,8 milhões de dólares, que terão contribuído para o crescimento do PIB do conjunto da Europa Ocidental em mais de 32%, segundo dados oficiais norte-americanos, referidos por Sande (2008: 16). Longe dessa época, a UE enfrenta agora tempos bem mais difíceis e está de novo numa encruzilhada.

Vivendo (ainda) mergulhada na pior crise económica e social desde o termo da II Guerra Mundial, os principais atores no atual palco europeu não conseguiram ainda encontrar as respostas mais adequadas para a ultrapassar, e responder eficazmente aos problemas que mais preocupam os cidadãos europeus, como a situação económica, o desemprego e o estado das finanças públicas dos EM¹³⁶. Esta situação conjuntural, bem como a notória falta de respostas, faz aumentar o nível de dúvidas e interrogações, quanto ao modelo de integração que foi seguido, ameaçando a confiança da opinião pública europeia, e potenciando um maior afastamento dos cidadãos em relação à Europa e às suas instituições. Esta ameaça só poderá ser combatida por um sentido de identidade comum entre os cidadãos da UE, e um reforço de cidadania, com o aumento da participação esclarecida e responsável dos cidadãos na vida democrática da União.

Conforme revela um inquérito EB de 2012 (*standard 77*, primavera), a maioria dos cidadãos da UE apresenta um pensamento convergente, no que diz respeito a valores partilhados pelos vários EM - considerando que é mais fácil perceber que valores os europeus têm em comum, do que em outros continentes - e identifica uma escala dos dez valores que melhor representam a UE: paz (39%); democracia (37%); direitos

¹³⁶ De acordo com o inquérito EB *standard 79*, da primavera de 2013, (ponto de partida para o nosso estudo de caso), são estas as três principais preocupações a nível da UE, com uma percentagem de respostas de 48%, 38% e 30%, respetivamente (European Commission, 2013d: T34-T35).

humanos (35%); Estado de Direito (23%); respeito por outras culturas (17%); solidariedade (16%); respeito pela vida humana (15%); liberdade, igualdade (ambos com 12%); e tolerância (10%) (European Commission, 2012a: 12).

Num outro inquérito EB mais recente (*standard 79*, primavera 2013), quando questionados sobre o que a UE representa para si, os cidadãos europeus identificam: liberdade de viajar, estudar e trabalhar (42%); Euro (33%); paz (25%); democracia (19%); diversidade cultural (19%); uma voz mais forte no mundo (18%); prosperidade económica (11%); proteção social (8%). Mas, nesse mesmo inquérito, não pode ser ignorada a percentagem daqueles para quem a UE significa desperdício de dinheiro (27%), burocracia (24%) e desemprego (19%). E quando inquiridos sobre o futuro da UE, a opinião dos europeus divide-se: 49% afirma-se otimista, enquanto 46% se manifesta pessimista (European Commission, 2013d: T48-T50, T105).

Também em 2013, foram publicados mais três inquéritos EB: um dedicado ao tema da cidadania da UE (*flash 365*), outro ao dos direitos eleitorais (*flash 364*), e um último sobre o compromisso dos europeus com a democracia participativa (*flash 373*). Numa análise prévia em relação ao primeiro, conclui-se que a esmagadora maioria dos inquiridos assume que a expressão “cidadão da UE” lhe é familiar (81%), e não tem dúvidas em afirmar que é em simultâneo cidadão da UE e do EM de onde é nacional (89%), mas apenas 36% dos cidadãos se sente informado em relação aos seus direitos de cidadania, com essa percentagem a cair para os 24% quando inquiridos sobre se se sentem informados quanto ao que poderão fazer caso os seus direitos não sejam respeitados (European Commission, 2013e: 6, 13, 21, 40).

No que diz respeito ao segundo desses inquéritos, a sua prévia análise permite concluir que é significativa a percentagem de europeus que identifica de forma clara os seus direitos eleitorais: 72%, no que diz respeito aos direitos a nível europeu, e 66%, aos direitos a nível local. É também muito relevante a percentagem dos que acreditam que a afluência às urnas nas eleições para o PE seria maior caso houvesse mais informação sobre o ato eleitoral (84%), sobre o impacto da UE na vida quotidiana dos cidadãos (84%), bem como sobre os programas e objetivos dos candidatos ao PE e das formações partidárias que representam (81%) (European Commission, 2013c: 8, 26).

Por fim, a análise do último dos inquéritos acima referidos, permite concluir que 54% dos europeus pensa que votar nas eleições para o PE é uma forma eficaz de influenciar a tomada de decisão política (42% pensa o contrário), mas apenas 4%

assume ter, nos últimos dois anos, expressado os seus pontos de vista com os seus representantes a nível europeu, sendo ainda menor (1%) a percentagem dos que afirmam ter participado num debate público ao mesmo nível (European Commission, 2013f: 17, 27).

Quarenta anos volvidos sobre o primeiro inquérito à opinião pública europeia, os EB mais recentes apresentam-nos uma comunidade em que os cidadãos: partilham os mesmos valores, associando a UE aos seus valores fundacionais; sentem-se cidadãos europeus e valorizam esse estatuto; reconhecem os seus direitos, incluindo os eleitorais; preocupam-se com o nível de participação nas eleições para o PE, admitindo a eficácia do voto como forma de influenciar a tomada de decisão política. Mas, ao mesmo tempo, nessa mesma comunidade, há um número razoável de cidadãos para quem a UE significa desperdício de dinheiro, burocracia e desemprego, que assume não estar bem informado em relação aos seus direitos de cidadania, bem como em relação às diligências a tomar caso os mesmos não sejam respeitados, e que admite participar pouco (ou quase nada) quando o que está em causa são assuntos europeus. E quanto ao futuro, o universo daqueles que assumem estar otimistas e daqueles que assumem estar pessimistas divide-se em duas metades equilibradas.

Partindo do levantamento prévio destes dados, e mobilizados pelo conjunto, já enunciado, de interrogações sobre a relação dos europeus com a UE, sobretudo no contexto de um vínculo formalmente reconhecido – o da cidadania europeia – avançámos para a recolha e tratamento de dados estatísticos publicados nos inquéritos EB, seleccionando aqueles que, em nosso entender, melhor permitiam analisar a evolução da opinião pública sobre algumas das matérias relacionadas com esta nova dimensão de cidadania (ver Anexo III – Universo da Amostra).

Na preparação deste trabalho, efetuámos uma cuidadosa abordagem aos relatórios produzidos pela entidade responsável pelos inquéritos, fazendo opções metodológicas que nos pareceram adequadas para, no quadro concetual desenhado na primeira parte da dissertação, constituir o *corpus* para a nossa investigação.

Definimos, como campo de análise para o estudo de caso, duas dimensões espaciais, partindo de uma abordagem geral, para uma mais particular. Num primeiro nível de análise, recolhemos e tratámos os dados relativos à comunidade de cidadãos da UE,

considerada na sua totalidade (cidadãos de 27 EM¹³⁷), e, num segundo nível, seguimos o mesmo caminho, mas em relação à comunidade de cidadãos de dois EM, tendo a nossa escolha recaído sobre Portugal e França, numa clara opção pelo nosso país de origem e por um país do chamado “grupo de fundadores” do projeto europeu. Num e noutro caso, a “totalidade” do universo investigado deve aqui ser entendida como “amostra representativa”, a qual não foi definida por nós, uma vez que recorremos a inquéritos já publicados, tendo o nosso modelo de análise considerado uma observação diacrónica, com uma delimitação temporal entre 2010 (primavera) e 2013 (primavera), no caso dos EB *standard*, e, no caso dos EB *flash*, uma vez que a periodicidade de realização dos inquéritos temáticos é irregular, essa delimitação foi alargada a inquéritos publicados em 2008 (com trabalho de campo efetuado em 2007), a fim de permitir medir a tendência da opinião pública europeia, tendo por referência, sempre que possível, dados de, pelo menos, dois inquéritos anteriores àquele que serviu de ponto de partida.

Uma vez identificados os indicadores a observar, e selecionadas as categorias de classificação que melhor poderiam orientar-nos no campo das hipóteses sobre a relação dos cidadãos dos vários EM, com o seu “novo estatuto” de cidadãos da UE, iniciámos o processo de recolha sistemática e tratamento de dados, observando as tendências de opinião manifestadas. No caso dos relatórios dos inquéritos da série *standard*, ponto de partida para a nossa observação, eles foram analisados de forma muito seletiva, para que não se perdesse de vista o foco principal do nosso objeto de trabalho, a cidadania.

Com base no processo de identificação, seleção, recolha e tratamento acima referidos, foram elaboradas algumas grelhas, por forma a facilitar a delimitação do objeto de estudo e a sistematização da informação recolhida, tendo, numa primeira fase, sido elaborada uma grelha-síntese, que permitisse traçar uma perspetiva comparada a dois níveis: evolutiva/diacrónica e entre o universo UE 27 e os dois EM.

A informação constante dessa prévia grelha-síntese, foi depois alvo de uma análise mais fina, com o objetivo de “isolar” os dados que poderiam contribuir para a delimitação do prisma de abordagem que se perseguia, através da valorização de perguntas/respostas passíveis de poder confirmar ou infirmar algumas das hipóteses

¹³⁷ Apesar de, em alguns casos, haver dados disponíveis, sobre a Croácia, que passou a integrar a UE em 01-07-2013, eles foram alvo de análise no capítulo dos “Países Candidatos”, pelo que não foram considerados por nós.

que construímos quando iniciámos este trabalho (e conseqüente abandono daquelas que não nos conduziram por esse caminho).

Este processo foi ainda completado com informações "políticas" relevantes, recolhidas em documentos oficiais das instituições europeias, sobretudo aqueles que foram produzidos à luz dos questionários EB alvo de recolha e tratamento de dados no âmbito da nossa investigação.

Na fase final, efetuámos um levantamento exaustivo das respostas às perguntas selecionadas, com o objetivo de mapear os dados relativos a três universos de inquiridos: o total de respostas dadas (UE27), e os dados relativos aos dois EM objeto do nosso estudo: Portugal (PT) e França (FR), procurando encontrar pontos de convergência e pontos de divergência e, tanto quanto possível, extrair daí algumas conclusões, o que não se revelou tarefa fácil.

Nos pontos seguintes, descreveremos o processo de recolha e tratamento da informação, apresentaremos os dados relativos aos indicadores de medida selecionados, ao mesmo tempo que procuraremos ensaiar uma análise dos resultados em perspetiva comparada (quanto à sua evolução e em relação aos universos de inquiridos), ainda que o façamos com a mesma convicção com que partimos para este empreendimento: a de que a dimensão europeia da cidadania pode ser observada sob diversos prismas através dos inquéritos EB (quer os da série *standard*, quer os da série *flash*), mas a "medição" do chamado "sentimento de cidadania europeia" (um indicador-chave no âmbito do nosso estudo) será sempre condicionada por fatores extrínsecos, conjunturais, que ora fazem crescer a confiança dos cidadãos no projeto europeu, ora a fazem declinar, provocando oscilações, e que as naturais diversidades entre EM dificilmente se afirmam em inquéritos de opinião pública.

2. Recolha e Tratamento de Dados

A recolha de dados partiu, em regra, do mais recente inquérito da série em estudo e, verificando-se haver estabilidade em relação à maioria das perguntas constantes dos questionários de inquéritos anteriores (embora, por vezes, com ligeiras variações), foi efetuada, sempre que tal se revelou possível, uma medição da tendência da opinião pública.

Começámos por fazer uma leitura atenta do relatório relativo ao mais recente inquérito da série *standard* (EB 79)¹³⁸, sobretudo do volume dedicado à cidadania da UE, procurando-se identificar as perguntas constantes do questionário realizado onde, em função do objeto do nosso trabalho, deveriam ser recolhidos e tratados os primeiros dados.

Procurámos, depois, aferir da possibilidade de estabelecer algumas comparações com os dados recolhidos em anos anteriores, tendo feito incidir a análise sobre os inquéritos EB 73 (primavera de 2010), EB 75 (primavera de 2011), EB 77 (primavera de 2012) e EB 78 (outono de 2012), a cujo trabalho de campo, em simultâneo com o do EB 79, nos referiremos abaixo de forma resumida (período em que decorreu, universo de respondentes, método de entrevista).

Não foram analisados, no âmbito do nosso estudo de caso, os inquéritos EB 74 e EB 76, no entanto as razões que nos assistiram foram diferentes. No quadro do EB 76 (outono de 2011), não foi colocada aos inquiridos qualquer pergunta sobre a dimensão europeia da cidadania¹³⁹, pelo que o inquérito se revelou como fonte dispensável à investigação; já o EB 74 (outono de 2010) dedicou um volume à abordagem da perceção dos europeus sobre a UE e as suas instituições, à sua ligação à UE (por ex. o que representa ser cidadão europeu), e ainda aos valores que os cidadãos identificam como representando a UE. Por essa razão, embora não tenha sido colocada de forma direta nenhuma das perguntas selecionadas por nós com o objetivo de medir a tendência da opinião pública sobre a dimensão europeia da cidadania, o EB 74 foi também alvo da nossa análise, pelo que caracterizamos o respetivo trabalho de campo.

- O trabalho de campo do inquérito *standard* EB 73 foi realizado entre os dias 5 e 28 de maio de 2010, e os resultados foram publicados em novembro do mesmo ano. Do total de 30.715 entrevistas realizadas, 26.641 foram-no nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.025 cidadãos portugueses e 1.020 franceses. Todas as entrevistas foram efetuadas

¹³⁸ Já depois de concluída a fase de recolha e tratamento de dados para o estudo de caso, foram publicados dois novos inquéritos da série *standard*, o EB 80 (outono 2013) e o EB 81 (primavera 2014), cujo trabalho de campo foi efetuado em novembro de 2013 e junho de 2014, respetivamente. Qualquer deles integra um volume dedicado à cidadania da UE, que já não foi considerado no âmbito da presente investigação.

¹³⁹ Incidiu, em particular, sobre a informação dos cidadãos sobre a UE e os chamados assuntos europeus, bem como sobre a sua opinião em relação às prioridades europeias para a próxima década.

presencialmente, em casa dos entrevistados, e na sua própria língua nacional (European Commission, 2010a: 245-246).

- O trabalho de campo do inquérito *standard* EB 74 foi realizado entre os dias 11 de novembro e 1 de dezembro de 2010, e os resultados foram publicados em fevereiro de 2011. Do total de 30.780 entrevistas realizadas, 26.723 foram-no nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.018 cidadãos portugueses e 1.036 franceses. Todas as entrevistas foram efetuadas presencialmente, em casa dos entrevistados, e na sua própria língua nacional (European Commission, 2011: 71-72).
- O trabalho de campo do inquérito *standard* EB 75 foi realizado entre os dias 6 e 26 de maio de 2011, e os resultados foram publicados em agosto do mesmo ano. Do total de 31.769 entrevistas realizadas, 26.713 foram-no nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.048 cidadãos portugueses e 1.022 franceses. Todas as entrevistas foram efetuadas presencialmente, em casa dos entrevistados, e na sua própria língua nacional (European Commission, 2011a: 65-66).
- O trabalho de campo do inquérito *standard* EB 77 foi realizado entre os dias 12 e 27 de maio de 2012, e os resultados foram publicados em julho do mesmo ano. Do total de 32.728 entrevistas realizadas, 26.637 foram-no nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.010 cidadãos portugueses e 1.007 franceses. Todas as entrevistas foram efetuadas presencialmente, em casa dos entrevistados, e na sua própria língua nacional (European Commission, 2012b: TS1-TS3).
- O trabalho de campo do inquérito *standard* EB 78 foi realizado entre os dias 3 e 18 de novembro de 2012, e os resultados foram publicados em dezembro desse mesmo ano. Do total de 32.731 entrevistas realizadas, 26.622 foram-no nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1015 cidadãos portugueses e 1008 franceses. Todas as entrevistas foram efetuadas presencialmente, em casa dos entrevistados, e na sua própria língua nacional (European Commission, 2012c: TS1-TS3).

- Por último, o trabalho de campo do inquérito *standard* EB 79 foi realizado entre os dias 10 e 26 de maio de 2013, e os resultados foram publicados em julho desse ano¹⁴⁰. Do total de 32.694 entrevistas realizadas, 26.605 foram nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.004 cidadãos portugueses e 1.019 franceses. Todas as entrevistas foram efetuadas presencialmente, em casa dos entrevistados, e na sua própria língua nacional (European Commission, 2013g: TS1-TS3).

Não obstante o interesse manifesto na observação das tendências da opinião pública, em relação aos vários temas objeto dos inquéritos EB *standard*, o propósito da nossa investigação levou-nos a concentrar uma especial atenção nos volumes (ou capítulos) dedicados à cidadania da UE, tendo-se procedido à prévia seleção das seguintes perguntas¹⁴¹:

QD2	For each of the following statements, please tell me to what extent it corresponds or not to your own opinion: 1. You feel you are a citizen of the EU; 2. You know what your rights are as a citizen of the EU; 3. You would like to know more about your rights as a citizen of the EU
QD3	About which rights as a citizen of the EU would you like to know more? ¹⁴²
QD11	How likely or not do you think you would make use of this European Citizens' initiative?

Quadro 3: Perguntas efetuadas no âmbito dos inquéritos EB *standard*

Fonte: Grelhas do inquérito EB 79 (European Commission, 2013d)

Passando, depois, para os inquéritos EB da série *flash*, efetuámos um levantamento exaustivo das edições mais recentes, no sentido de identificar qual a última que tinha sido dedicada à cidadania da UE, tendo selecionado, como ponto de partida, o EB 365 (publicado em fevereiro de 2013), escolhendo, depois, as edições de anos anteriores que poderiam dar suporte a uma medição da tendência da opinião pública: EB 213 (2007-2008) e EB 294 (2010). Procedeu-se, então, à recolha e tratamento dos dados extraídos desses três inquéritos, cujo trabalho de campo (período em que decorreram, universo de respondentes, método de entrevista) passamos agora a descrever, ainda que de forma sumária:

¹⁴⁰ Foi o primeiro inquérito a ser realizado no Ano Europeu dos Cidadãos, tendo o respetivo trabalho de campo sido iniciado precisamente um dia após ter sido assinalado o Dia da Europa.

¹⁴¹ Tomámos como referência o EB 79, podendo o n.º de ordem das perguntas (ou a forma como foram expressas) ter ligeiras alterações nos restantes EB analisados.

¹⁴² Pergunta desdobrada, tendo nós considerado apenas o resultado "total".

- O trabalho de campo do inquérito *flash* EB 213 foi realizado entre os dias 14 e 18 de novembro de 2007, e foi publicado em fevereiro de 2008. Foram realizadas 27.080 entrevistas nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.002 cidadãos portugueses e 1.008 franceses. As entrevistas foram predominantemente efetuadas para telefones fixos. No entanto, na Áustria e na Finlândia foram também utilizados telefones móveis. Em EM com baixa cobertura de rede fixa, como no caso da Eslováquia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia e República Checa, foi definida uma amostra de 300 cidadãos, que foram entrevistados presencialmente (European Commission, 2008a: 59-60).
- O trabalho de campo do inquérito *flash* EB 294 foi realizado entre os dias 11 e 15 de março de 2010, e foi publicado em outubro do mesmo ano. Foi realizado nos 27 EM, tendo recolhido as respostas de 25.641 cidadãos, maiores de quinze anos, dos quais 1.002 portugueses e 1.009 franceses. O meio utilizado foi o telefone fixo (no caso de alguns EM, também o telemóvel¹⁴³), no entanto, também foram realizadas, em alguns EM, entrevistas presenciais¹⁴⁴ (European Commission, 2010b: 64-65).
- O trabalho de campo do inquérito *flash* EB 365 foi realizado entre os dias 8 e 10 de novembro de 2012, e foi publicado em fevereiro de 2013. Foi também efetuado nos 27 EM, tendo sido recolhidas, por via telefónica (telefone fixo e móvel), as respostas de 25.587 cidadãos maiores de quinze anos, entre os quais, 1.008 portugueses e 1.003 franceses (European Commission, 2013e: TS1-TS3).

Em relação ao tema da cidadania da UE, e no âmbito da nossa investigação, foram selecionadas as seguintes perguntas¹⁴⁵:

¹⁴³ Foi também utilizado nas amostras dos seguintes EM: Áustria, Espanha, Finlândia, Itália e Portugal.

¹⁴⁴ Foi o caso de alguns EM onde o nível de cobertura telefónica era baixo, tendo sido realizadas 700 entrevistas telefónicas e 300 presenciais nos seguintes países: Bulgária, Eslováquia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, Roménia.

¹⁴⁵ Tomámos como referência o EB 365, podendo o n.º de ordem das perguntas (ou a forma como foram expressas) ter ligeiras alterações nos restantes EB analisados.

Q1	This survey is about EU citizenship. Are you familiar with the term 'citizen of the European Union'?
Q2	How well do you feel that you are informed about your rights as a citizen of the European Union?
Q3	For each of the statements which I am going to read out, please state whether you think they are true or false: 1. You have to ask to become a citizen of the Union; 2. You are both a citizen of the Union and [NATIONALITY] at the same time; 3. If you so wish, you can choose not to be a citizen of the Union
Q4	In fact, all citizens of the EU Member States are 'citizens of the European Union' already since 1993. In your opinion what rights does a citizen of the Union have?
Q5	How well do you feel informed about what you can do when your rights as an EU citizen are not respected? ¹⁴⁶

Quadro 4: Perguntas efetuadas no âmbito dos inquéritos EB *flash* - Cidadania da UE

Fonte: Grelha do inquérito EB 365 (European Commission, 2013e: Q1-Q5)

Por fim, e com o objetivo de completar o processo de observação da tendência da opinião pública europeia, selecionámos outras edições do EB (série *flash*), sobre matérias conexas à nossa investigação, que poderiam constituir preciosos auxiliares para abordagens complementares, sobre a Carta dos Direitos Fundamentais (EB 340) e sobre os direitos eleitorais (EB 364 e EB 292), a cujo trabalho de campo (período em que decorreu, universo de respondentes, método de entrevista) faremos em seguida uma breve referência:

- O trabalho de campo do inquérito *flash* EB 292 (Direitos Eleitorais) foi realizado entre os dias 10 e 14 de março de 2010, e foi publicado em outubro do mesmo ano. Foram realizadas 27.125 entrevistas nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.000 cidadãos portugueses e 1.003 franceses. As entrevistas foram efetuadas por telefone em todos os EM, com exceção da Bulgária, Eslováquia, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Roménia e República Checa, onde foram realizadas quer através do telefone, quer presencialmente. Na Áustria, Espanha, Finlândia, Itália e Portugal, para realização das entrevistas foram também utilizados telemóveis. (European Commission, 2010c: 55-56).
- O trabalho de campo do inquérito *flash* EB 340 (Carta dos Direitos Fundamentais da UE) foi realizado entre os dias 4 e 9 de janeiro de 2012, e

¹⁴⁶ Aplicável só ao inquérito EB 365. A mesma pergunta foi, no caso do EB 213 (2007), dedicada à Carta dos Direitos Fundamentais. Esta matéria voltará a ser objeto de inquérito aos cidadãos europeus em 2012, mas através de um EB específico (EB 340), cuja análise refletimos em ponto próprio.

foi publicado em abril do mesmo ano. Foram realizadas 26.335 entrevistas nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.000 cidadãos portugueses e 1.000 franceses. As entrevistas foram efetuadas, em todos os EM, quer através de telefones fixos, quer de telemóveis. (European Commission, 2012d: 59-60).

- O trabalho de campo do inquérito *flash* EB 364 (Direitos Eleitorais) foi realizado entre os dias 5 e 7 de novembro de 2012, e foi publicado em março de 2013. Foram realizadas 25.568 entrevistas nos 27 EM, tendo sido constituídas amostras representativas da respetiva população nacional maior de quinze anos, entre os quais 1.000 cidadãos portugueses e 1.002 franceses. As entrevistas foram efetuadas, em todos os EM, quer através de telefones fixos, quer de telemóveis. (European Commission, 2013c: TS1-TS3).

No que respeita ao tema dos direitos eleitorais seleccionamos a seguinte pergunta¹⁴⁷:

Q1	For each of the statements which I am going to read out, please tell me if this is true or false: A citizen of the EU living in [OUR COUNTRY] has the right to vote or to stand as a candidate in ... 1. European Parliament elections; 2. Municipal elections; 3. Elections to the national Parliament
----	---

Quadro 5: Pergunta efetuada no âmbito dos inquéritos EB *flash* - Direitos Eleitorais

Fonte: Grelha do inquérito EB 364 (European Commission, 2013c: Q1)

Em relação ao tema da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, as perguntas seleccionadas foram as seguintes:

¹⁴⁷ Tomámos como referência o EB 364, podendo o n.º de ordem da pergunta (ou a forma como foi expressa) ter ligeiras alterações no EB 292.

Q1	Are you familiar with the EU Charter of Fundamental Rights ?
Q3	For each of the following statements regarding when the Charter applies and when the Charter does not apply, please tell me if you think that the following statement is true or false: The Charter applies ... 1. To all actions of EU institutions and bodies (e.g. when EU institutions adopt new legislation); 2. To all actions of EU Member States, including on matters of national competence; 3. To EU Member States only when they implement EU law
Q5	For each of the following aspects related to the Charter, would you be interested or not to have more information about it? 1. Where to turn if your rights enshrined in the Charter are violated (e.g. competent court or body which can handle complaints); 2. The content of the Charter: your Fundamental Rights as an EU citizen; 3. When does the Charter apply and when does it not; 4. The history and political context of the Charter: when it has been adopted, by whom, etc.

Quadro 6: Perguntas efetuadas no âmbito do inquérito EB flash 340 - Carta dos Direitos Fundamentais da UE

Fonte: Grelha do inquérito EB 340 (European Commission, 2012d: Q1-Q6)

No próximo ponto, procederemos à apresentação e análise dos resultados, a partir dos dados recolhidos nos vários inquéritos EB, os quais foram tratados com base no guião de perguntas selecionadas nas grelhas dos questionários, e que foram já discriminadas nos quadros acima. A nossa opção, conforme já referimos, foi estudar a relação dos cidadãos da UE com o estatuto de que gozam desde 1993, através da observação da tendência de opinião pública, partindo do universo global de europeus (UE 27), para dois universos específicos: o dos cidadãos portugueses e o dos cidadãos franceses.

Portugal foi, naturalmente, o primeiro dos dois EM que escolhemos como objeto do estudo de caso, no âmbito da presente investigação, uma vez que se trata do nosso país de origem. É um país de média dimensão (pouco mais de 92 mil Km²), com uma população superior a 10 milhões de habitantes¹⁴⁸, e pertence ao grupo de EM “não fundadores” do projeto europeu, um dos aspetos que o diferencia, à partida, do segundo EM que escolhemos como objeto do estudo de caso – França - que é um dos países fundadores. Trata-se de um país de grande dimensão, o maior da UE em termos territoriais (quase 550 mil Km²) e o segundo mais populoso, com um número de habitantes superior a 65 milhões¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Dados relativos ao 2.º trimestre de 2014. População estimada: 10.393,7 habitantes. Fonte: Boletim Mensal de Estatísticas (julho de 2014), do Instituto Nacional de Estatística (INE): http://ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes (consultado em 31-08-2014).

¹⁴⁹ Dados relativos a janeiro de 2014. Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques <http://www.insee.fr/fr/> (consultado em 31-08-2014).

A relação dos franceses com a UE confunde-se com a história da própria Europa pós-1945, uma vez que, na sequência das guerras que assolaram o Velho Continente na primeira metade do século XX, integrou o grupo dos seis países fundadores da CECA (1951), a primeira grande organização de integração europeia, que colocou as indústrias do carvão e do aço sob uma autoridade comum, com o objetivo de evitar o surgimento de novos conflitos franco-alemães e garantir uma paz duradoura na região. Anos mais tarde (1957), esse mesmo grupo de países alargou a cooperação a outros dois setores, formando a Euratom e a CEE e instituindo, assim, as chamadas Comunidades Europeias, ou “Europa Comunitária”, que só no início dos anos setenta abriu a porta a mais três Estados.

Quanto a Portugal, a sua adesão às Comunidades Europeias ocorre apenas em 1986, em simultâneo com Espanha, mas a sua relação com a Europa começou muito antes. Cinco anos após a assinatura do Tratado de Roma, já o governo português solicitava a abertura de um processo negocial. Contudo, os seis EM fundadores colocaram obstáculos a essa adesão, uma vez que o regime português de então não era democrático. Só dez anos mais tarde (1972), foi assinado um primeiro acordo comercial entre Portugal e as Comunidades, e só em 1977, três anos após o derrube do regime do *Estado Novo*, e já com um regime democrático instituído, é que foi solicitada a adesão às Comunidades Europeias. Decorridos oito anos de negociações, o Tratado de Adesão foi, então, assinado em 12 de junho de 1985, entrando em vigor em 1 de janeiro do ano seguinte, conforme refere Daniel Serro, na sua dissertação de mestrado (não publicada), *O Tratado de Lisboa e os media portugueses* (2011: 4).

Os franceses elegeram pela primeira vez, por sufrágio universal direto, os seus representantes no PE, em 1979 (data das primeiras eleições). Votaram, então 60,71% dos cidadãos com capacidade eleitoral ativa. Já os portugueses só em 1987 foram às urnas pela primeira vez, tendo votado 72,42% da população recenseada. A França teve, até às eleições de maio de 2014, 72 membros eleitos no PE e tem hoje 74 representantes. Já Portugal tem 21 membros eleitos, tendo perdido um lugar, já que, até às eleições de 2014 tinha 22 representantes.

Estamos, assim, perante contextos diferentes, com distintos panoramas estruturais e conjunturais, passíveis de influenciar o clima da opinião pública nacional, quer se considerados ao nível da sua relação histórica com a realidade europeia, e do seu peso no processo de tomada de decisão supranacional, quer se observados numa perspetiva sincrónica, em relação ao impacto das políticas europeias e nacionais na vida quotidiana dos cidadãos.

Mas serão esses fatores passíveis de determinar o modo como a cidadania da UE é percebida (e sentida) pelos cidadãos dos dois EM, a forma como apreendem e exercem os seus direitos, e o seu maior ou menor envolvimento na vida democrática da UE? Em termos práticos, o que significa ser cidadão da UE para um português? Terá o mesmo significado do que para um francês? E manterão os franceses, ao fim de mais de sessenta anos de integração, uma maior relação identitária com o projeto europeu do que os portugueses que a começaram a construir há menos de metade desse período, ou o fator tempo não foi determinante na geração do sentimento de cidadania? Na observação comparativa dos resultados dos inquéritos EB, que empreendemos, procuraremos testar essa relação. Mas, como esta observação foi efetuada através da recolha e tratamento de dados, quer nos inquéritos que são lançados semestralmente (*standard*), quer nos que não têm uma periodicidade definida (*flash*), e o método de entrevista não é exatamente o mesmo, nem são utilizados os mesmos questionários, optámos por apresentar os resultados de forma desagregada, em função da fonte de informação.

3. Análise de Resultados

3.1. Dimensão Europeia da Cidadania: Consciência, Informação, Participação

3.1.1. Panorama Geral

De acordo com os dados do último inquérito EB *standard*, considerado no âmbito da presente investigação (EB 79, primavera 2013), uma clara maioria (62%) dos cidadãos inquiridos sente-se cidadão da UE. Em resposta à pergunta QD2.1 do questionário, 22% dos cidadãos não teve a menor dúvida em o afirmar, enquanto 40% assumiu que sim, mas “até certo ponto”. Se compararmos estes dados com os dos inquéritos *standard* anteriores onde a mesma pergunta foi efetuada (EB 78, EB 77, EB 75 e EB 73), verificamos que este valor se mantém estável desde a primavera de 2010, com pequenas oscilações de apenas um ponto percentual (para cima ou para baixo) em 2012.

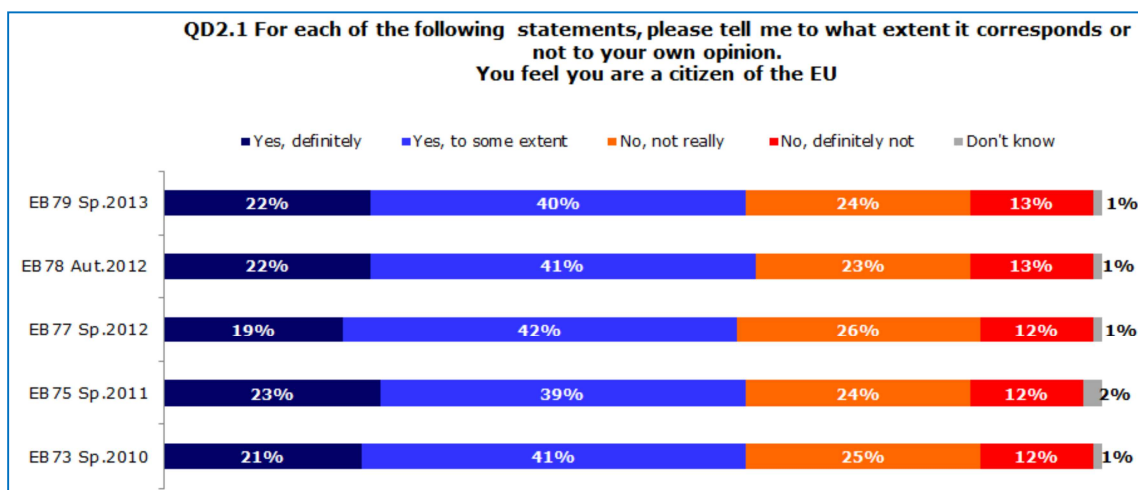


Gráfico 3: Sentimento de ser Cidadão Europeu (2010/2013)

Fonte: (European Commission, 2013g: 22)

Em relação ao conhecimento que os cidadãos europeus assumem ter dos seus direitos de cidadania (pergunta QD2.2 do questionário), a maioria dos cidadãos (53%) afirma não estar informado sobre o assunto. Do universo total dos inquiridos, 46% assume saber quais são os seus direitos, com apenas 9% a afirmá-lo sem margem de dúvida, e 37% a assumir que sabe quais são, mas “em certa medida”. Fazendo a comparação destes dados com os que foram obtidos nos inquéritos *standard* anteriores, verificamos que também este valor revela alguma estabilidade desde a primavera de 2011 (após crescimento de cinco pontos percentuais em relação à primavera de 2010), com pequenas oscilações de apenas um ou dois pontos percentuais (ver gráfico inserido abaixo).

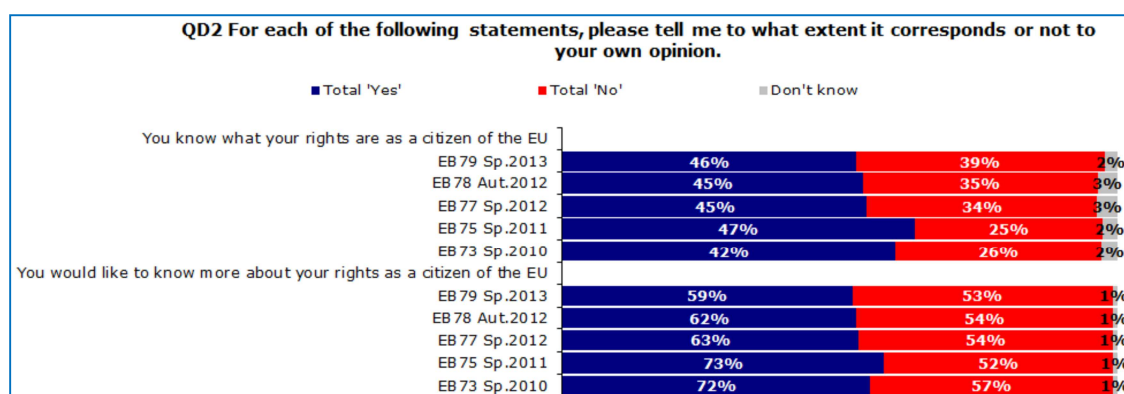


Gráfico 4: Conhecimento sobre os direitos de cidadania da UE (2010/2013)

Fonte: (European Commission, 2013g: 35)

Quando inquiridos se gostariam de estar mais informados sobre os seus direitos enquanto cidadãos da UE (pergunta QD2.3 do questionário), uma maioria significativa dos europeus respondeu afirmativamente (59%), com 24% a afirmá-lo com convicção (“Yes, definitely”) e 35% com algumas reticências (“Yes, to some extent”). Se

compararmos estes resultados com os dos inquéritos anteriores (2010-2012), verificamos que o número de cidadãos que gostaria de saber mais sobre os direitos conferidos pela cidadania da UE tem vindo, no entanto, a decrescer: de 72% em 2010, e 73% em 2011, passou para 63% e 62 % em 2012 (primavera e outono, respetivamente) e fixou-se em 59% na primavera de 2013. Ao inverso, o número de cidadãos que se manifesta desinteressado em conhecer melhor os seus direitos, apesar de representar uma minoria, tem vindo a aumentar (de 26% em 2010 para 39% em 2013).

Quando inquiridos sobre quais seriam os direitos de cidadania da UE sobre os quais gostariam de estar mais informados, (pergunta QD3 do questionário, tendo por universo apenas os cidadãos – 59% - que gostariam de ter mais informação), os três mais citados foram, por ordem decrescente, os seguintes: o de trabalhar noutro país da UE (36%); o de receber assistência médica noutro país da UE (33%); o de viver noutro país da UE (31%). No pólo oposto, os inquiridos colocaram os seguintes direitos: o de votar em eleições de outro país da UE (8%); o de comprar serviços (9%) e mercadorias (12%) noutro país da UE; nas posições intermédias ficaram o direito a estudar noutro país da UE (13%) e o direito a beneficiar de proteção consular de qualquer EM da UE, quando fora do seu espaço, desde que o país de que se é nacional não possua aí qualquer representação diplomática (22%).

Se olharmos agora para as respostas dadas no inquérito anterior (EB 78), verificamos que estava assim ordenada a lista de direitos de cidadania sobre os quais os europeus gostariam de estar mais informados: o de trabalhar noutro país da UE (37%); o de receber assistência médica noutro país da UE (32%); o de viver noutro país da UE (31%); o direito a beneficiar de proteção consular de qualquer EM da UE, quando fora do seu espaço, desde que o país de que se é nacional não possua aí qualquer representação diplomática (19%); o direito a estudar noutro país da UE (14%); o direito a comprar mercadorias noutro país da UE (13%); e, finalmente, o direito a comprar serviços noutro país da UE e o direito de votar em eleições de outro país da UE (ambos com um universo de 9% dos inquiridos). O gráfico que inserimos a seguir ilustra a evolução verificada entre o outono de 2012 e a primavera de 2013:

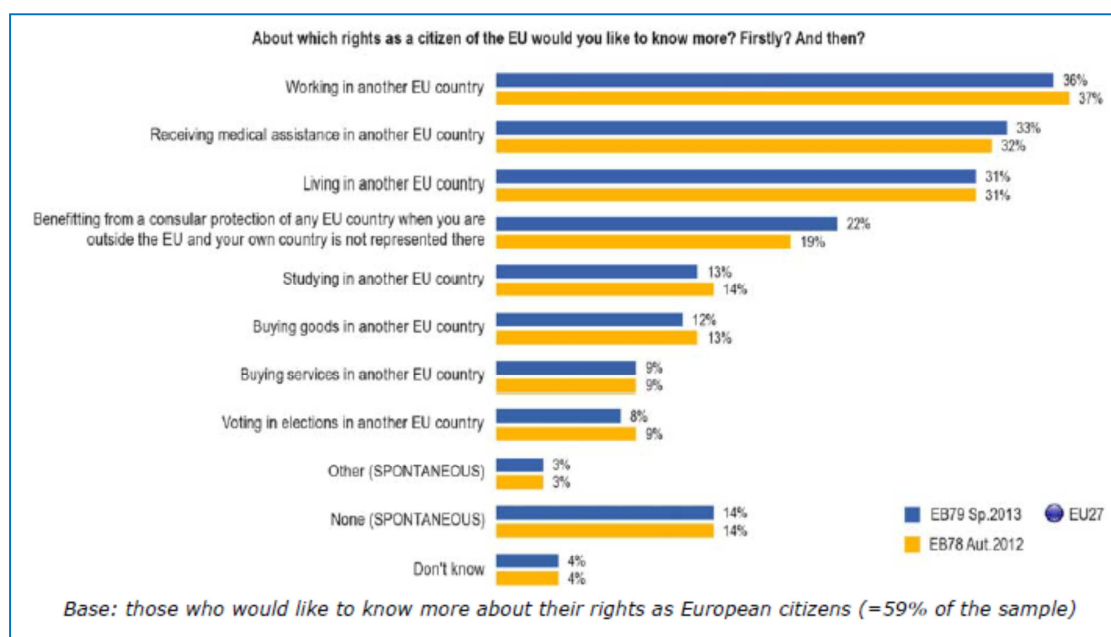


Gráfico 5: Vontade de saber mais sobre direitos de cidadania da UE (2012/2013)

Fonte: (European Commission, 2013g: 37)

Procedemos, ainda, à comparação com os resultados obtidos no EB 77 (nos inquéritos anteriores essa pergunta não foi efetuada), referindo apenas os três direitos que os inquiridos mais referenciaram na primavera de 2012 e que confirmam a tendência do interesse dos cidadãos nesses direitos em particular, que pretendem conhecer melhor: trabalhar noutro país da UE (41%); receber assistência médica noutro país da UE (36%); viver noutro país da UE (35%). (European Commission, 2012e: T171-T172).

No que respeita à probabilidade de os cidadãos inquiridos no EB 79 (primavera 2013) virem a fazer uso do direito de ICE (pergunta QD11 do questionário), só 20% acha provável que isso venha a acontecer, com apenas 4% a considerar “muito provável”. Já o universo que rejeita essa probabilidade representa uma maioria clara de inquiridos: 69%, um valor que se mantém estável em relação ao inquérito do outono de 2012 (European Commission, 2013d: T205).

Se olharmos para essa probabilidade nos inquéritos anteriores verificaremos que a percentagem de inquiridos que a admitia se manteve praticamente inalterada desde a primavera de 2010 (EB 73), em que esse universo era de 22%, enquanto a percentagem de inquiridos que não admitia a possibilidade de vir a fazer uso do direito de ICE era de 64% (European Commission, 2010d: T205).

O tema da Cidadania da UE foi também objeto de inquéritos da série *flash*, embora o método de entrevista e os questionários utilizados fossem diferentes, conforme já salientámos. Tal circunstância não permitiu medir a tendência de opinião pública, por

comparação com os inquéritos da série *standard*, o que motivou a nossa opção de apresentar, em separado, mas incluídos no mesmo ponto, os resultados dos três EB da série *flash* observados.

A grande maioria dos cidadãos que respondeu ao último inquérito (EB 365, 2012), assume que a expressão “cidadão da UE” lhe é familiar (81%), conforme refletem as respostas dadas à pergunta Q1 do respetivo questionário. Se compararmos este dado com os dos inquéritos EB 294 e EB 213, verificamos que esta percentagem cresceu dois pontos percentuais em relação a 2010 (79%) e três pontos percentuais desde 2007 (78%).

Dos 25.587 cidadãos inquiridos em 2012, um pouco menos de metade (46%) afirma não só que a expressão lhe é familiar, mas também diz conhecer o que ela representa, enquanto 35% dos respondentes afirmam não estar bem certos quanto ao seu significado. Se compararmos estes dados com os dos inquéritos realizados em 2010 e 2007, verificamos uma tendência crescente da familiaridade dos cidadãos com a cidadania europeia e o seu significado (era 43% em 2010, e 41% em 2007) e uma tendência decrescente em relação àqueles que já ouviram falar da expressão, mas não sabem o que ela significa (eram 36% em 2010, e 37% em 2007). Sustentam nunca ter ouvido a expressão “cidadão da UE” 19% dos inquiridos (menos 3% do que nos inquéritos realizados em 2010 e em 2007).

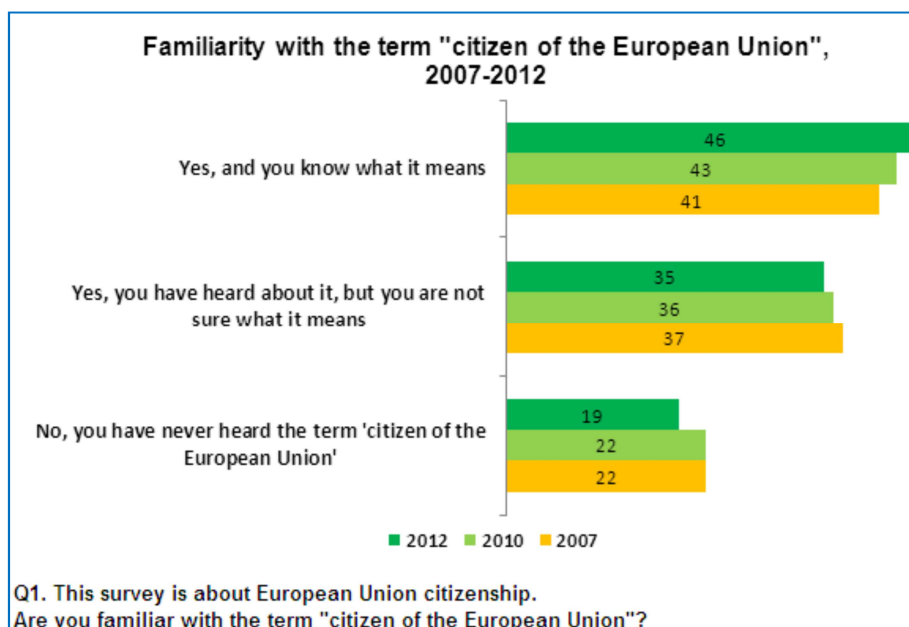


Gráfico 6: Familiaridade com o termo «cidadão da UE» (2007/2012)

Fonte: (European Commission, 2013e: 6)

No que diz respeito à consciência em relação aos direitos conferidos pela cidadania europeia, e em conformidade com as respostas dadas à pergunta Q2 do inquérito, apenas uma percentagem de 36% do universo dos inquiridos se sente suficientemente informada sobre a matéria (muito bem ou razoavelmente bem informada). Ainda assim, este dado revela que os cidadãos se sentem um pouco mais informados do que em 2010 (32%) e do que em 2007 (31%). Do lado dos que consideram não estar muito bem informados ou não terem mesmo qualquer informação sobre os seus direitos está a maioria dos inquiridos: 63% (menos quatro pontos percentuais do que em 2010 e menos cinco pontos percentuais do que em 2007).

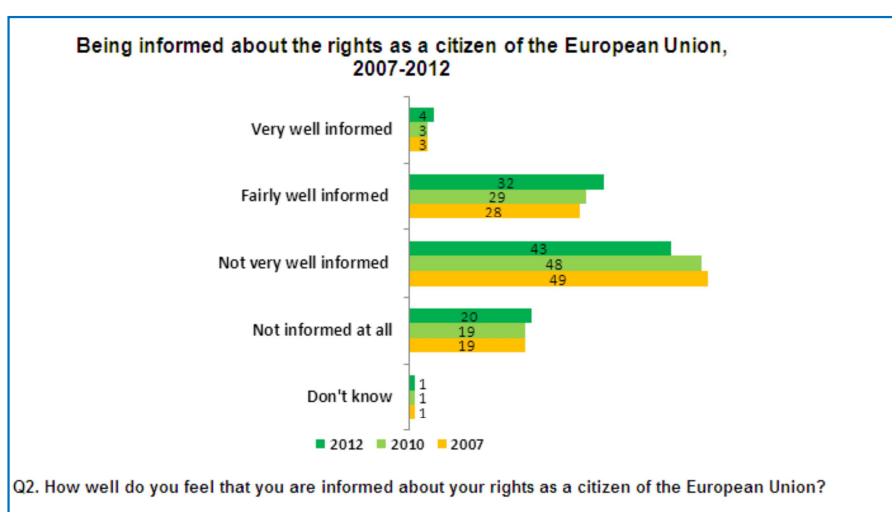


Gráfico 7: Nível de informação sobre os direitos de cidadania da UE (2007/2012)

Fonte: (European Commission, 2013e: 21)

Do universo de inquiridos, e de acordo com as respostas dadas à pergunta Q3 do questionário, 89% não tem dúvidas em afirmar que é simultaneamente cidadão da UE e do EM de onde é nacional. Se compararmos estes dados com os de 2010 e 2007, verificamos que a percentagem dos que reconhecem uma dupla cidadania se manteve estável (apenas um ponto percentual a menos do que nos inquéritos anteriores).

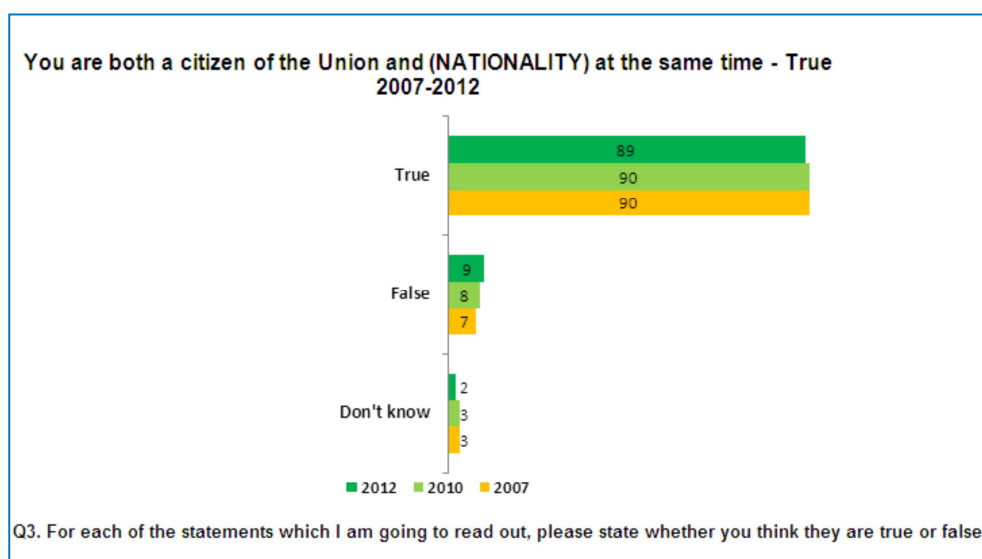


Gráfico 8: Identificação de uma cidadania de dupla dimensão (2007/2012)

Fonte: (European Commission, 2013e: 13)

Quando inquiridos sobre se seria verdadeira ou falsa a afirmação de que para se ser cidadão da UE tem que se requerer essa condição, 78% dos inquiridos estão conscientes de que essa ideia está errada. Se compararmos esta percentagem com a refletida nos inquiridos de 2010 e 2007, concluiremos que houve uma tendência de crescimento em relação a esse reconhecimento: quatro pontos percentuais em relação a 2010 e três pontos percentuais em relação a 2007.

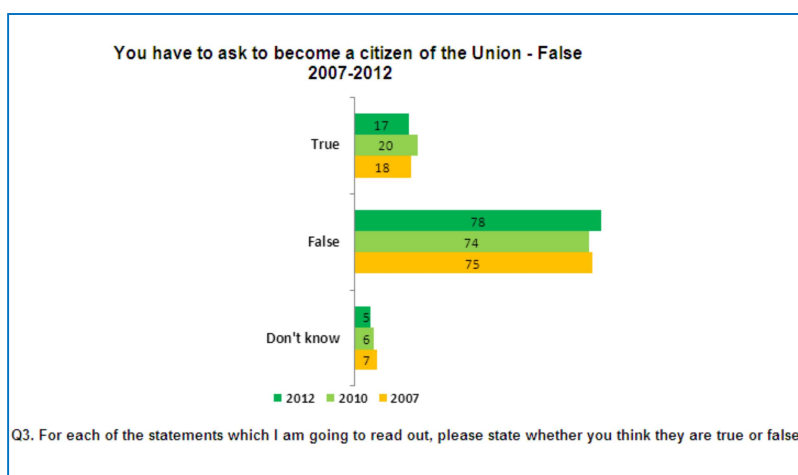


Gráfico 9: Correta identificação (falsa) da necessidade de pedir para ser cidadão da UE (2007/2012)

Fonte: (European Commission, 2013e: 12)

Quanto à afirmação de que ser cidadão da UE é uma escolha e, por isso, pode optar-se por não o ser, foi de 72% a percentagem dos que identificaram esta ideia como falsa. Se a compararmos com os dados anteriores, verificamos que não se registou

uma significativa alteração de tendência: 70% dos cidadãos em 2010, e 72% em 2007, também reconheceram como falsa tal afirmação.

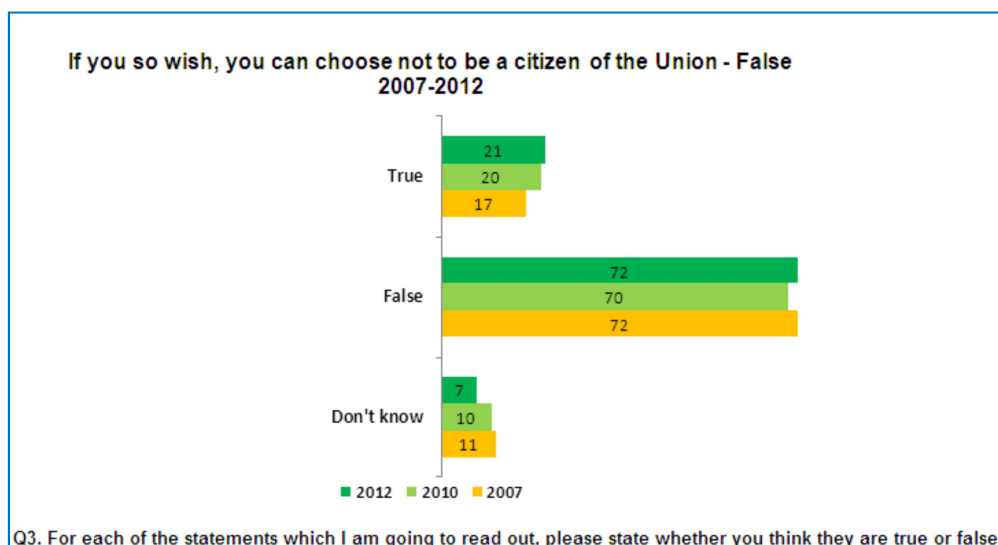


Gráfico 10: Correta identificação (falsa) de se poder escolher ser cidadão da UE (2007/2012)

Fonte: (European Commission, 2013e: 13)

Quando inquiridos sobre a natureza de direitos que a cidadania europeia consagra (pergunta Q4 do inquérito), aqueles que os cidadãos melhor identificam são, por ordem decrescente: o direito de petição às instituições europeias (89%); o direito a viver em qualquer EM (88%); o direito a ser tratado do mesmo modo do que um nacional, quando residente em outro EM que não aquele de onde se é natural (82%); o direito a solicitar, quando fora do espaço da UE, ajuda às embaixadas dos outros EM, quando o seu EM não tiver representação diplomática nesse Estado (79%); o direito a participar numa iniciativa de cidadania (73%) (European Commission, 2013e: 26).

Se compararmos os dados relativos ao reconhecimento, pelos inquiridos, de direitos conferidos pela cidadania da UE, com os dados dos EB *flash* anteriores, verificamos as seguintes oscilações (em nosso entender, pouco significativas):

- Aumentou a percentagem dos que reconhecem o recentemente adquirido direito de participar numa iniciativa de cidadania - cinco pontos percentuais, em relação a 2010, onde se registou 68%¹⁵⁰; e o direito de petição - dois pontos percentuais em relação a 2010, em que era 87%, e quatro em relação a 2007, onde se registou 85%;

¹⁵⁰ Estes dados não podem ser comparados com dados de 2007, uma vez que se trata de um direito estabelecido pelo Tratado de Lisboa, que apenas entrou em vigor em 2009.

- Decresceu a percentagem dos que reconhecem o direito de residência fora do seu EM - um ponto em relação a 2010, em que era 89%, e dois pontos em relação a 2007, em que era 88%; e o direito a igual tratamento em relação a um nacional de qualquer EM - três pontos percentuais em relação a 2010, em que era 85%, e cinco em relação a 2007, onde se fixou nos 83%;
- Manteve-se ao mesmo nível do inquérito de 2010 (e à distância de um ponto em relação a 2007) a percentagem daqueles que reconhecem o direito à ajuda ou proteção consular (79%, 80%).

No que se refere ao conhecimento que os cidadãos europeus têm sobre o que podem fazer, caso os seus direitos de cidadania não sejam respeitados, apenas 24% dos inquiridos assumem estar “muito bem informados” (3%) ou “razoavelmente bem informados” (21%) sobre a matéria, conforme refletem as respostas dadas à pergunta Q5 do questionário. Metade dos inquiridos (51%) afirma que não se sente “muito bem informada”, e há mesmo 23% de inquiridos que assumem não estar mesmo nada informados sobre o que poderiam fazer se os seus direitos não fossem respeitados.

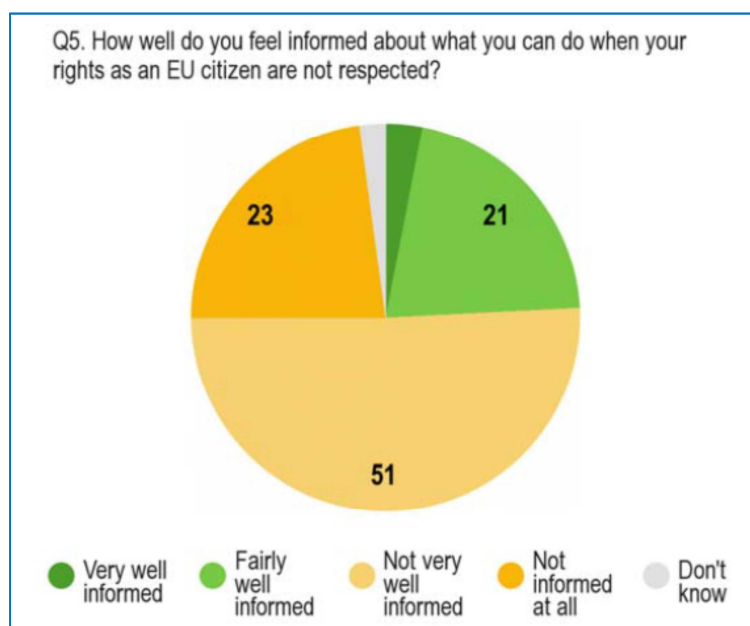


Gráfico 11: Informação sobre o que fazer caso os direitos não sejam respeitados (2012)

Fonte: (European Commission, 2013e: 40)¹⁵¹.

¹⁵¹ Não é possível estabelecer comparações com inquéritos EB *flash* anteriores, uma vez que esta pergunta não foi colocada.

3.1.2. O Caso Português

Do universo total de europeus inquiridos na primavera de 2013 (EB 79), 1.004 eram cidadãos portugueses, conforme foi referido anteriormente. Destes, e de acordo com as respostas dadas à pergunta QD2.1 do questionário, 62% (a mesma percentagem da média dos 27 EM) sente-se cidadão da UE, com 15% a escolherem a opção que não deixa qualquer margem de dúvida (“Yes, definitely”) e 47% a assumir que se sente cidadão europeu, mas com algumas reticências (“Yes, to some extent”).

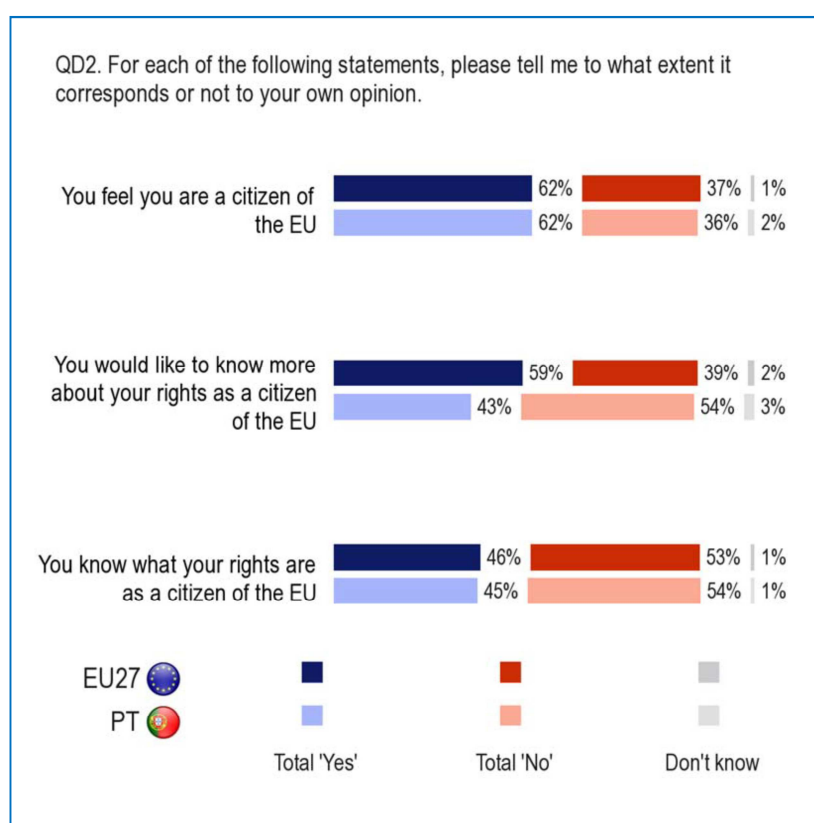


Gráfico 12: Cidadania da UE - Resultados de Portugal em comparação com a média UE27

Fonte: Standard EB 79 – The Key Indicators Results for Portugal¹⁵²

Se compararmos estes dados com o do inquérito *standard* anterior, onde a mesma pergunta foi efetuada (EB 78), verificamos que cresceu três pontos percentuais o universo total dos cidadãos portugueses que se sentem cidadãos europeus, embora tivesse decrescido ligeiramente a percentagem dos que o afirmam convictamente (menos 2%) (European Commission, 2013d: T163). Na primavera de 2012 (EB 77), era de 60% a percentagem de portugueses que afirmavam sentir-se cidadãos da UE

¹⁵² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_fact_pt_en.pdf (consultado em 06-10-2013).

(European Commission, 2012e: T164), enquanto que, na primavera de 2011 (EB 75), esse número era muito superior: 68% (European Commission, 2011b: 188).

Em relação às respostas dadas à pergunta QD2.2 do questionário, e conforme ilustra o gráfico inserido acima, 45% dos portugueses sabem quais são os seus direitos enquanto cidadãos da UE (um número semelhante ao da média europeia), embora apenas 6% o afirme sem margem de dúvida. Se compararmos esta percentagem com a do EB anterior (outono de 2012), verificamos que houve um crescimento significativo (dez pontos percentuais) no universo daqueles que afirmam conhecer os seus direitos de cidadania europeia (em 2012 eram apenas 35%) (European Commission, 2013d: T164). Na primavera de 2012, a percentagem de portugueses que afirmavam estar familiarizados com os direitos associados à sua condição de cidadãos da UE era, então, de 38% (European Commission, 2012e: T165).

Quanto à expressão de uma vontade clara de conhecer mais sobre os direitos conferidos pela cidadania da UE (pergunta QD2.3), e conforme se pode verificar no gráfico inserido acima, a maioria dos portugueses pronunciou-se negativamente (54%), com apenas 43% do universo dos inquiridos a afirmar essa vontade (11% com clareza, 32% com reservas), uma percentagem muito inferior à da média europeia (59%). Ainda assim, este valor representa um acréscimo de sete pontos percentuais em relação ao inquérito anterior (EB 78), onde era apenas de 36% esse universo (European Commission, 2013d: T165). No entanto, na primavera de 2012 era de 48% (European Commission, 2012e: T166), ainda assim muito longe da média UE 27 que se manteve sempre muito elevada.

E quando inquiridos sobre quais seriam os direitos de cidadania da UE sobre os quais gostariam de estar mais informados, (pergunta QD3 do questionário), os portugueses colocaram no topo das suas preferências: o de trabalhar (45%) de viver (34%) e de receber assistência médica (25%) noutra país da UE. No pólo oposto, colocaram o direito a votar em eleições de outro país da UE (3%), e o direito a comprar (mercadorias ou serviços) noutra país da UE (ambos com uma percentagem de 8%). Nas posições intermédias, os portugueses colocaram o direito a estudar noutra país da UE (11%) e o direito a beneficiar de proteção consular de qualquer EM da UE, quando fora do seu espaço, desde que o país de que se é nacional não possua aí qualquer representação diplomática (20%) (European Commission, 2013d: T170-T171).

Façamos, agora, uma comparação com os resultados obtidos nos dois inquéritos anteriores: No outono de 2012 (EB 78), os portugueses pronunciaram-se sobre os direitos de cidadania da UE sobre os quais gostariam de estar mais informados e, em função das respostas dadas ao inquérito, a lista ficou assim organizada: o direito a trabalhar noutro país da UE (33%); o direito a viver noutro país da UE (32%); o direito a receber assistência médica noutro país da UE (26%); o direito a beneficiar de proteção consular de qualquer EM da UE, quando fora do seu espaço, desde que Portugal não possua aí qualquer representação diplomática (17%); o direito a estudar noutro país da UE (15%); o direito a comprar mercadorias noutro país da UE (8%); o direito a votar em eleições de outro país da UE (7%); e, finalmente, o direito a comprar serviços noutro país da UE (6%) (European Commission, 2012f: T16-17).

Na primavera de 2012 (EB 77), era a seguinte a ordem pela qual os cidadãos portugueses que foram inquiridos identificaram os direitos de cidadania da UE sobre os quais gostariam de estar mais informados: trabalhar e viver noutro país da UE (ambos com 40%); receber assistência médica noutro país da UE (23%); estudar noutro país da UE (13%); comprar bens noutro país da UE (9%); comprar serviços noutro país da UE (8%); e, por último, votar em eleições de outro país da UE (6%) (European Commission, 2012e: T171-T172).

No que respeita à probabilidade de os portugueses virem a fazer uso do direito de ICE, e de acordo com as respostas dadas à pergunta QD11 do inquérito, apenas 26% dos inquiridos na primavera de 2013 acha provável que isso venha a acontecer (ainda assim, significativamente superior à média europeia), com apenas 4% a considerar “muito provável” que isso ocorra. Já a percentagem de portugueses que rejeita fazer uso de uma ICE representa uma maioria clara de inquiridos: 60% (European Commission, 2013d: T205). De qualquer forma, os valores obtidos no EB 79 são consideravelmente mais favoráveis do que aqueles que foram obtidos no EB 78, onde 68% rejeitavam a possibilidade de vir a utilizar uma ICE, e apenas 20% assumiam essa possibilidade; (European Commission, 2012f: T39), e no EB 77, onde era de 22% o universo de inquiridos que admitia a possibilidade de fazer uso da ICE (European Commission, 2012e: T214). Os valores do ano de 2012 mantiveram-se, assim, ao mesmo nível da média europeia.

Observemos, agora, alguns aspetos da cidadania da UE, através dos inquéritos da série *flash*, começando pelo EB 365 (2012). Do universo total de cidadãos europeus inquiridos, 1.008 eram portugueses, conforme já foi referido. Destes, e de acordo com as respostas dadas à pergunta Q1 do questionário, 88% assumem que o termo

“cidadão da UE” lhes é familiar, um valor superior à média europeia, conforme se pode verificar pelo gráfico a seguir.

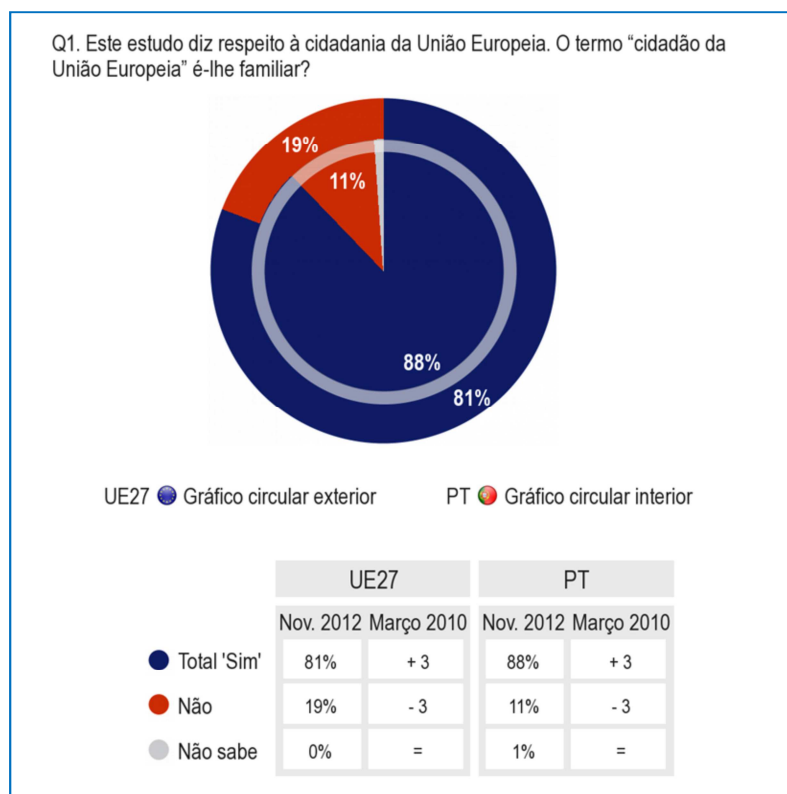


Gráfico 13: Familiaridade dos portugueses com o termo «cidadão da UE» (Comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarómetro 365 – Resultados para Portugal¹⁵³

Quando comparamos este valor com o dos inquéritos anteriores (EB 294 e EB 213), os resultados são os seguintes: Em relação a 2010, foram mais 3% os portugueses que afirmaram estar familiarizados com o termo “cidadão da UE”. Já quanto ao inquérito de 2007, verifica-se um crescimento de dez pontos percentuais (European Commission, 2010b: 8).

No que diz respeito ao nível de informação que afirmam ter sobre os direitos conferidos pela cidadania europeia (pergunta Q2 do questionário), só 32% dos cidadãos portugueses se considera totalmente informado sobre a matéria.

¹⁵³ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

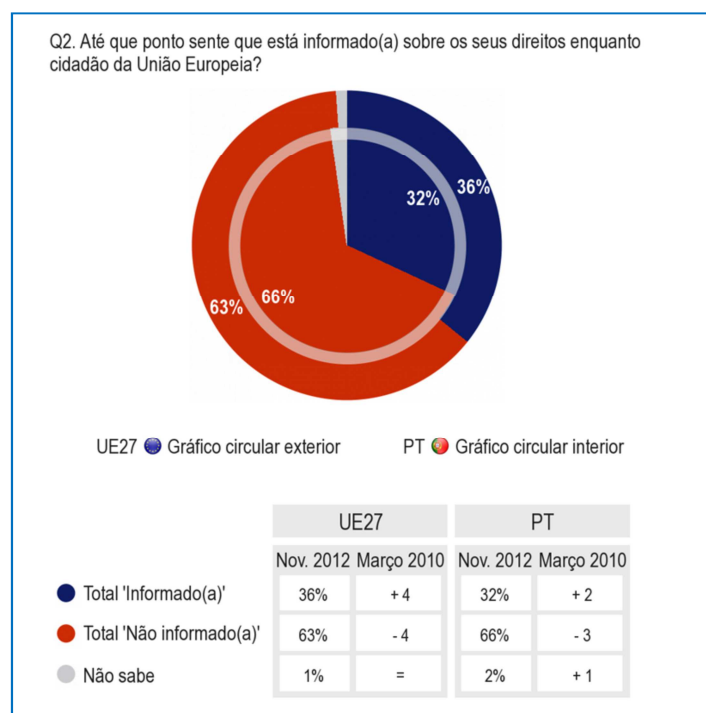


Gráfico 14: Nível de informação dos portugueses sobre os direitos de cidadania da UE (Comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarómetro 365 – Resultados para Portugal¹⁵⁴

Ao compararmos este valor com os de 2010 e 2007, obtemos o seguinte resultado: Cresceu dois pontos percentuais, em relação a 2010, e seis pontos percentuais, em relação a 2007, o número de portugueses que se sente informado sobre os seus direitos enquanto cidadão da UE (European Commission, 2010b: 13).

Quando confrontados com a necessidade de identificar corretamente algumas afirmações sobre o estatuto de cidadania europeia (pergunta Q3 do questionário), 91% dos portugueses que foram inquiridos em 2012 não tiveram dúvidas em afirmar que eram simultaneamente cidadãos da UE e portugueses (dois pontos percentuais acima da média europeia)¹⁵⁵. Este valor reflete um pouco significativo decréscimo em relação aos resultados registados em Portugal em 2010 (menos um ponto percentual) e um acréscimo de quatro pontos percentuais em relação a 2007 (European Commission, 2010b, p. 21).

E, entre os mesmos 1.008 portugueses que foram inquiridos em 2012, quando confrontados com a escolha entre o verdadeiro e o falso em relação à afirmação de que para se ser cidadão da UE tem que se requerer essa condição, 75% mostrou-se consciente de que essa ideia é errada, o mesmo sucedendo em relação à afirmação

¹⁵⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

¹⁵⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

de que ser cidadão da UE é uma escolha e, por isso, pode optar-se por não o ser (71% dos portugueses identificou corretamente essa falsidade, aproximando-se da média europeia)¹⁵⁶.

Se compararmos estes dados com os de 2010 e 2007, concluiremos que só mesmo a falsa ideia de que tem que se pedir para se tornar um cidadão da UE regista uma subida de seis pontos percentuais em relação ao último inquérito e de quatro em relação ao penúltimo. A também falsa ideia de que se pode optar por não ser cidadão da UE mantém-se estável em relação a 2010 e 2007: um pouco significativo decréscimo de um ponto percentual em relação ao último inquérito e um acréscimo de dois pontos percentuais em relação ao penúltimo (European Commission, 2010b: 21).

Quanto à natureza de direitos conferidos pela cidadania da UE (pergunta Q4 do inquérito), os portugueses que foram inquiridos em 2012 colocaram no topo das suas respostas (92%) o direito a ser tratado do mesmo modo do que um nacional, quando residente em outro EM que não aquele de onde se é natural. Segue-se, por ordem decrescente de direitos identificados: o de viver em qualquer EM (90%); o de apresentar queixa às instituições europeias (88%); o de participar numa iniciativa de cidadania (85%); e, por fim, o direito a solicitar, quando fora do espaço da UE, ajuda às embaixadas dos outros EM, quando o seu EM não tiver representação diplomática nesse Estado, o qual foi identificado corretamente por 82%. O gráfico inserido a seguir mostra as preferências dos cidadãos portugueses em comparação com aquelas que foram manifestadas pelo universo total de inquiridos (UE 27).

¹⁵⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

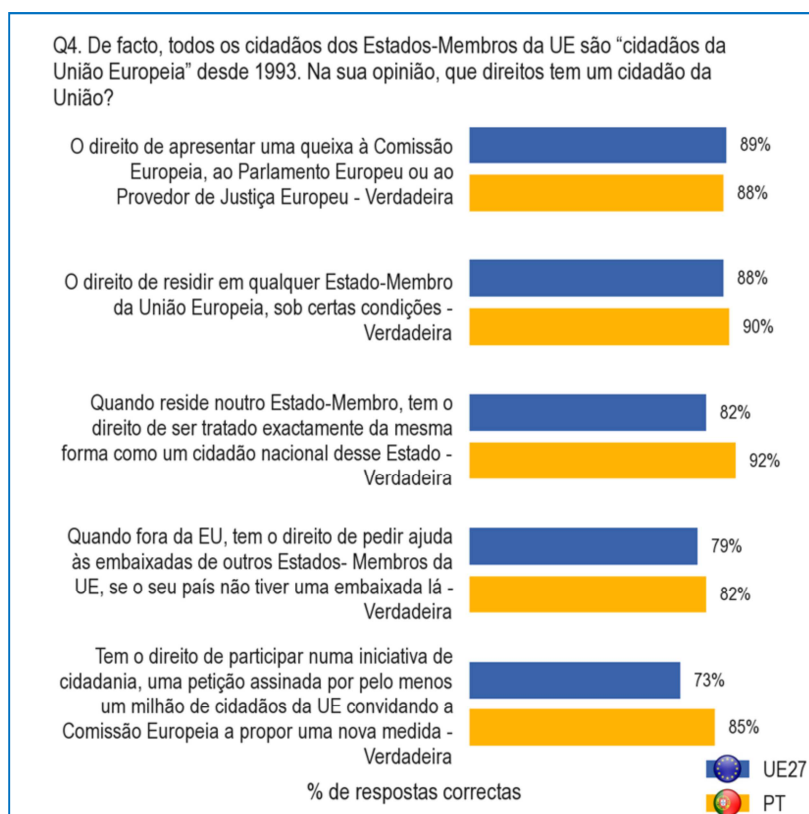


Gráfico 15: Reconhecimento dos Direitos de Cidadania (PT/2012, em comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarómetro 365 – Resultados para Portugal¹⁵⁷.

Se compararmos estes dados com os do EB anterior, verificamos que, em relação a 2010:

- Manteve-se estável, ou sofreu uma pequena oscilação de apenas um ponto percentual (por acréscimo ou decréscimo), a percentagem dos que identificaram corretamente os seguintes direitos: o de viver em qualquer EM (manteve-se inalterável nos 90%); o de solicitar, quando fora do espaço da UE, ajuda às embaixadas dos outros EM, quando o seu EM não tiver representação diplomática nesse Estado (subiu de 81% para 82%); o de ser tratado do mesmo modo do que um nacional, quando residente em outro EM que não aquele de onde se é natural (desceu de 93% para 92%);
- Subiu de forma ligeira a percentagem dos portugueses que identificaram o direito a apresentar queixa às instituições europeias (de 85% para 88%);

¹⁵⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

- Subiu significativamente (sete pontos) a percentagem dos que identificaram de forma clara o direito a participar numa iniciativa de cidadania (de 78% para 85%).

Em relação a 2007, registaram-se subidas em todos os indicadores (acréscimo de 3 a 8 pontos percentuais), sendo a mais significativa a relativa ao direito de apresentar queixa à CE, ao PE ou ao Provedor de Justiça Europeu (de 80% para 88%) (European Commission, 2010b: 24-28).

No que se refere ao nível de informação sobre o que se pode fazer quando se for confrontado com o desrespeito de direitos, e de acordo com as respostas à pergunta Q5 do questionário, apenas 21% dos portugueses se sente “totalmente informado” sobre esse assunto (uma percentagem ligeiramente inferior à média europeia), enquanto 78% se considera “não informado”.¹⁵⁸

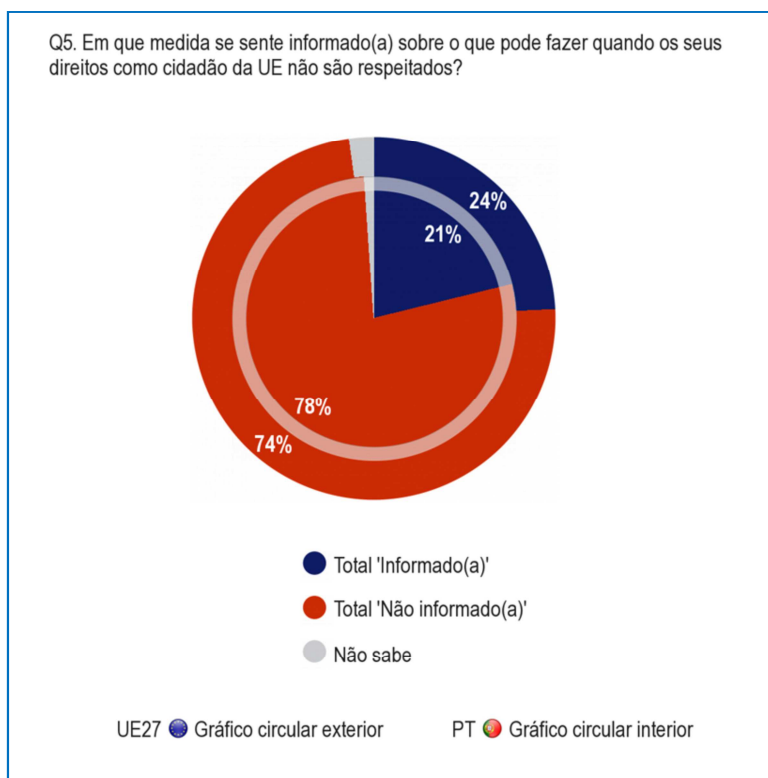


Gráfico 16: Informação sobre o que fazer se os direitos não forem respeitados (PT, por comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarómetro 365 – Resultados para Portugal¹⁵⁹

¹⁵⁸ Não é possível estabelecer comparações com inquéritos EB *flash* anteriores, uma vez que esta pergunta não foi colocada.

¹⁵⁹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

3.1.3. O Caso Francês

Do universo total de europeus inquiridos na primavera de 2013 (EB 79), 1.019 eram cidadãos franceses, conforme foi referido atrás. Destes, de acordo com as respostas dadas à pergunta QD2.1 do questionário, 61% sente-se cidadão da UE, com 21% desse universo a escolher a opção “Yes, definitely” e 40% a opção “Yes, to some extent”. Este valor é apenas um ponto percentual inferior à média europeia e ao resultado português.

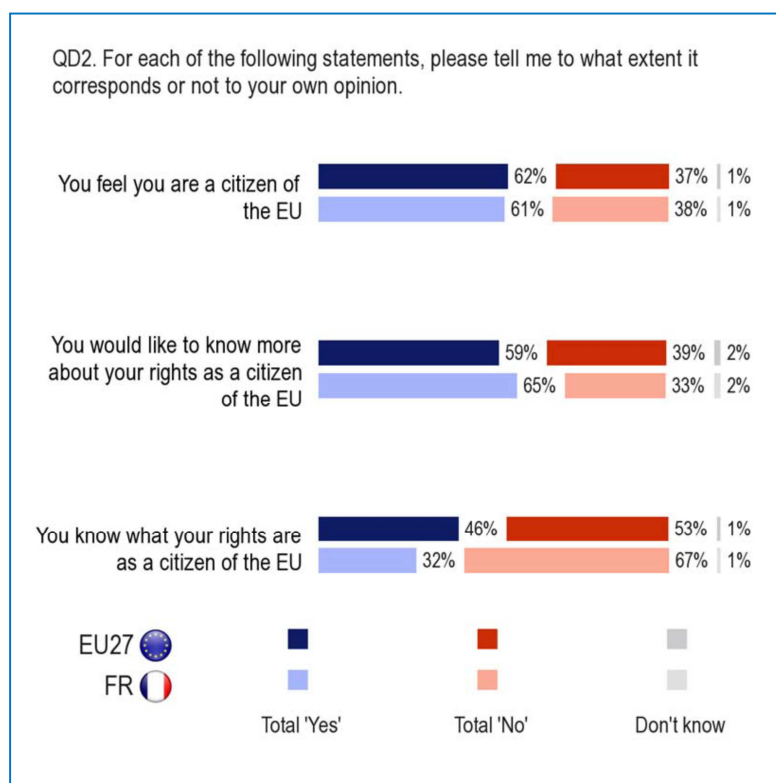


Gráfico 17: Cidadania da UE - Resultados de França em comparação com a média UE27

Fonte: Standard EB 79 - The Key Indicators Results for France¹⁶⁰

Se compararmos estes dados com o do inquérito *standard* anterior (EB 78), verificamos que decresceu cinco pontos percentuais o universo total dos franceses que se sentem cidadãos europeus, uma tendência que vai no sentido oposto à da portuguesa, que cresceu três pontos percentuais (European Commission, 2013d: T163). Na primavera de 2012 (EB 77), a percentagem de franceses que assumia sentir-se cidadão da UE era de 65% (European Commission, 2012e: T164), valor que cresceu significativamente em relação à primavera de 2011 (EB 75), onde a percentagem era apenas de 58% (European Commission, 2011b: 188).

¹⁶⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_fact_fr_en.pdf (consultado em 06-10-2013).

Entre os franceses que foram inquiridos para o EB 79, e conforme mostra o gráfico inserido atrás, apenas 32% afirma conhecer os direitos que lhe são conferidos pela via da cidadania da UE e, ainda assim, só 6% escolheram a opção “Yes, definitely” (26% escolheram a expressão “Yes, to some extent”). Esta percentagem fica muito aquém da média europeia (46%) e da obtida no inquérito aos portugueses (45%), o que não deixa de ser surpreendente, considerando a longa história europeia dos franceses, quando comparados com os portugueses. E se observarmos este indicador numa perspetiva evolutiva, em relação aos dois inquéritos anteriores, verificaremos que o mesmo se manteve numa linha de estabilidade, com variações de apenas um ponto percentual (European Commission, 2013d: T164).

Quando inquiridos sobre se gostariam de estar mais informados sobre os seus direitos enquanto cidadãos da UE (pergunta QD2.3 do questionário), uma maioria muito significativa dos cidadãos franceses respondeu de forma afirmativa (65%), conforme se pode ver no gráfico acima, com 26% a afirmá-lo com convicção (“Yes, definitely”) e 39% a manifestar algumas reservas (“Yes, to some extent”). Esta é uma percentagem muito superior à registada em Portugal (43%). E mesmo assim, se a compararmos com a do EB 78, verificamos um decréscimo de cinco pontos percentuais na manifestação de interesse dos franceses em saber mais sobre os direitos conferidos pela cidadania da UE (eram 70% no outono de 2012) (European Commission, 2013d: T165).

Quando inquiridos sobre quais seriam os direitos de cidadania da UE sobre os quais gostariam de estar mais informados (pergunta QD3 do questionário), os franceses colocaram no topo das suas preferências: o de trabalhar noutro país da UE (30%); o de receber assistência médica e o de beneficiar de proteção consular de qualquer EM da UE, quando fora do seu espaço, desde que o país de que se é nacional não possua aí qualquer representação diplomática (ambos com 26%). No pólo oposto, os franceses colocaram o direito a comprar serviços (5%) e mercadorias (11%) noutro país da UE, e o direito a votar em eleições de outro país da UE (11%). Nas posições intermédias, os franceses colocaram o direito a estudar (13%) e o direito a viver (23%) noutro país da UE (European Commission, 2013d: T170-T171).

Apresentamos de seguida uma comparação com os resultados obtidos nos dois inquéritos anteriores: No outono de 2012 (EB 78), os franceses afirmaram que gostariam de estar mais informados sobre os direitos de cidadania da UE, tendo a respetiva lista ficado assim organizada (ordem decrescente de preferências): o direito a trabalhar noutro país da UE (32%); o direito a viver noutro país da UE (27%); o

direito a receber assistência médica noutro país da UE (23%); o direito a beneficiar de proteção consular de qualquer EM da UE, quando fora do seu espaço, desde que a França não possua aí qualquer representação diplomática (22%); o direito a estudar noutro país da UE (16%); o direito a comprar mercadorias noutro país da UE e o direito a votar em eleições de outro país da UE (ambos com 13%); e, finalmente, o direito a comprar serviços noutro país da UE (7%) (European Commission, 2012f: T16-17).

Na primavera de 2012 (EB 77), era a seguinte a ordem pela qual os franceses identificaram os direitos de cidadania da UE sobre os quais gostariam de estar mais informados: trabalhar noutro país da UE (38%); viver noutro país da UE (30%); receber assistência médica noutro país da UE (26%); estudar noutro país da UE (18%); comprar bens noutro país da UE (16%); votar em eleições de outro país da UE (10%); e, por último, comprar serviços noutro país da UE (9%) (European Commission, 2012e: T171-T172).

Quanto à probabilidade de os franceses virem a utilizar o direito de ICE (pergunta QD11 do inquérito), uma esmagadora maioria rejeita essa possibilidade (81%), com apenas 14% a admiti-la, uma percentagem claramente inferior à portuguesa (26%) e, ainda assim, também inferior à média europeia (20%) (European Commission, 2013d: T205). Se compararmos estes valores com os obtidos no inquérito do outono de 2012, verificamos que aumentaram seis pontos percentuais as respostas negativas (eram 75%) e decresceram quatro pontos percentuais as respostas afirmativas em relação ao inquérito anterior (18%) (European Commission, 2012f: T39). Na primavera desse ano (EB 77) era de 17% o universo de inquiridos que admitia a possibilidade de fazer uso da ICE (European Commission, 2012e: T214).

Observemos, agora, alguns aspetos da cidadania da UE, através dos inquéritos da série *flash*, começando pelo EB 365 (2012). Do universo total de cidadãos europeus inquiridos (25.587), 1.003 eram franceses, conforme já foi referido. Destes, um universo constituído por 84% (uma percentagem superior à média europeia, mas inferior ao resultado português) assumiu conhecer o termo “citoyen de l’Union européenne”, de acordo com as respostas que foram dadas à pergunta Q1 do questionário, cujo gráfico inserimos a seguir:

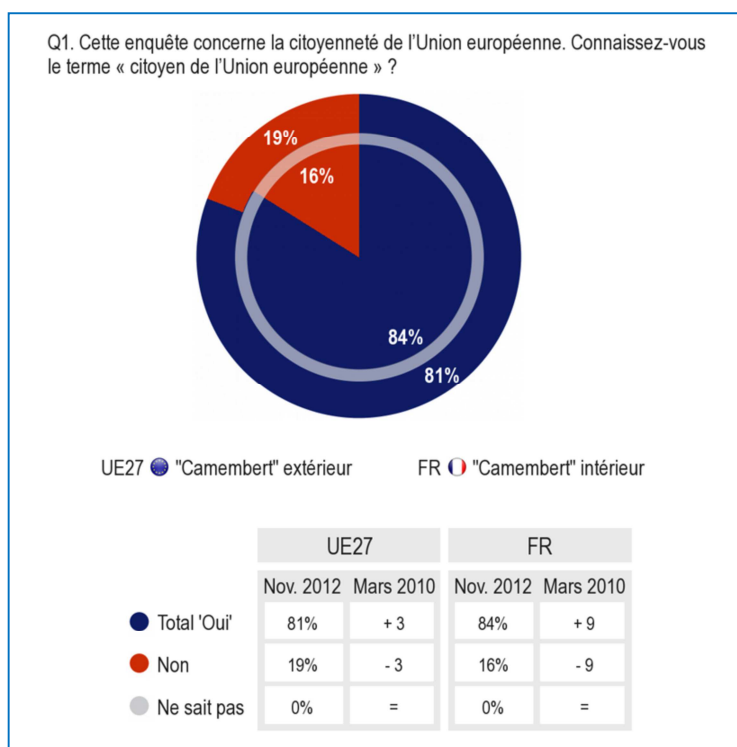


Gráfico 18: Familiaridade dos franceses com o termo «citoyen de l'Union européenne» (Comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarometre 365 – Resultats pour la France¹⁶¹

Ao compararmos este valor com o obtido nos inquéritos de 2010 e 2007 (EB 294 e EB 213), chegamos aos seguintes resultados: Em relação ao inquérito anterior, registou-se um acréscimo de nove pontos percentuais no universo de cidadãos franceses que afirmaram estar familiarizados com o termo “citoyen de l’Union européenne”. Já em relação ao inquérito de 2007, o acréscimo foi menor (seis pontos percentuais), uma vez que eram já então 78% os inquiridos que afirmavam a sua familiaridade com o termo em causa (European Commission, 2010b: 8).

Quando inquiridos sobre se sentiam ou não que estavam informados sobre os direitos conferidos pela cidadania europeia (pergunta Q2 do questionário), apenas 32% (a mesma percentagem de Portugal) respondeu de forma afirmativa, enquanto 67% respondeu de forma negativa.

¹⁶¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

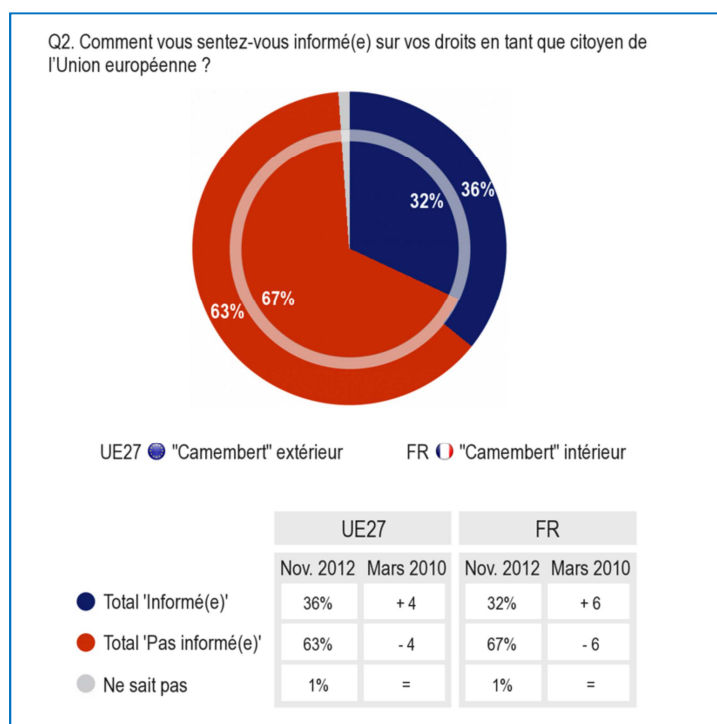


Gráfico 19: Nível de informação dos franceses sobre os direitos de cidadania da UE (Comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarometre 365 - Resultats pour la France¹⁶²

Ao compararmos este resultado com o obtido em 2010 e em 2007, verificamos que tem vindo a subir o número de inquiridos que se sente informado sobre os direitos que a cidadania europeia confere, uma vez que esse universo era apenas de 24% em 2007, subindo dois pontos percentuais em 2010 (26%) e mais seis pontos percentuais em 2012 (32%). Na mesma proporção, tem vindo a decrescer o número dos que consideram não estar informados sobre o assunto: dos 75% em 2007, passou para os 73%, em 2010, e os 67% em 2012, i.e., entre o EB 213 e o EB 365 verifica-se um decréscimo de oito pontos percentuais no universo de franceses que assume estar mal informado, ou mesmo nada informado, sobre os direitos associados ao seu estatuto de cidadão europeu (European Commission, 2010b: 13).

De acordo com as respostas dadas à pergunta Q3 do questionário, dos 1.003 cidadãos franceses inquiridos em 2012, 92% (uma percentagem muito semelhante à portuguesa) não tem dúvidas em afirmar que é em simultâneo cidadão da UE e do EM de onde é nacional. E, quando confrontados com a escolha entre o verdadeiro e o falso em relação à afirmação de que para se ser cidadão da UE tem que se requerer essa condição, 82% dos inquiridos estão conscientes de que essa ideia está errada,

¹⁶² http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

tal como 75% consideram também errada a afirmação de que ser cidadão da UE é uma escolha e, por isso, pode optar-se por não o ser¹⁶³.

Ao confrontarmos estes dados com os de 2010 e 2007, concluímos que o reconhecimento da falsa ideia de que é necessário pedir para ser cidadão da UE regista uma subida de sete pontos percentuais em relação ao inquérito de 2007 (75%), e de seis em relação ao de 2010 (76%), enquanto a correta identificação da também falsa ideia de que se pode optar por não ser cidadão da UE regista uma subida de seis pontos percentuais em relação ao inquérito de 2007 (69%), e de quatro em relação ao de 2010 (71%). Já a convicção de que se é ao mesmo tempo cidadão francês e europeu manteve-se estável desde os inquéritos de 2007 e 2010 (93%), registando-se apenas um não significativo decréscimo de um ponto percentual (European Commission, 2010b, p. 21).

No que se refere à natureza de direitos conferidos pela cidadania da UE (pergunta Q4 do questionário), os franceses colocaram no topo das suas respostas (88%) o direito de residir em qualquer EM, surgindo na segunda posição (87%) o direito de apresentar queixa às instituições europeias. Com uma distância significativa em relação a estes dois, os franceses identificaram o direito a ser tratado do mesmo modo do que um nacional, quando residente em outro EM que não aquele de onde se é natural (77%), o de participação numa iniciativa de cidadania (71%) e, finalmente, o direito a solicitar, quando fora do espaço da UE, ajuda às embaixadas dos outros EM, quando o seu EM não tiver representação diplomática nesse Estado (70%). O gráfico inserido a seguir ilustra as preferências dos cidadãos franceses em comparação com aquelas que foram manifestadas pelo universo total de inquiridos (UE 27).

¹⁶³ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

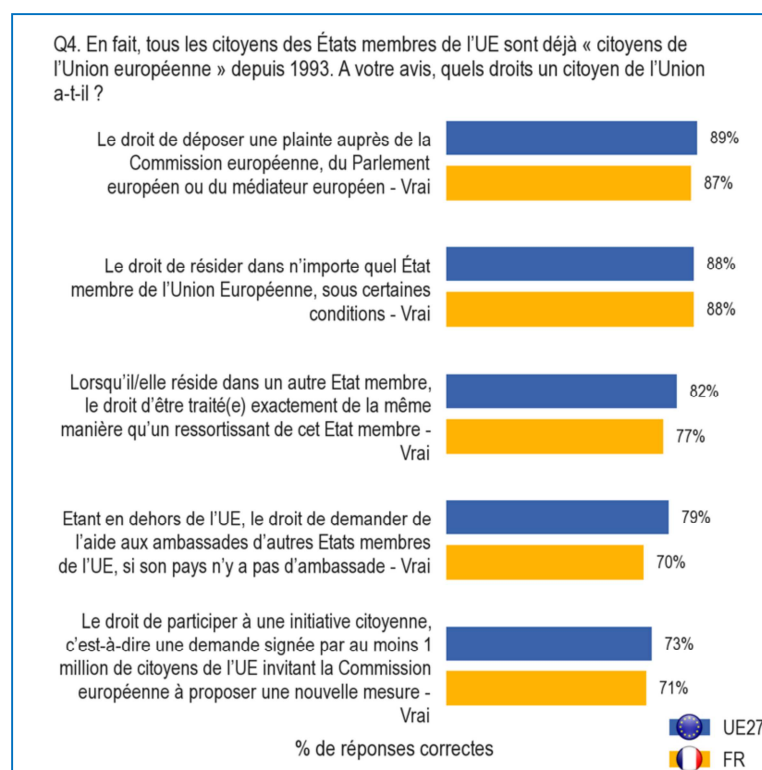


Gráfico 20: Reconhecimento dos Direitos de Cidadania (FR/2012 em comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarometre 365 - Resultats pour la France¹⁶⁴

Ao compararmos estes dados com os do EB anterior, verificamos que, em relação a 2010:

- Manteve-se estável nos 70% a percentagem dos que identificaram corretamente o direito a solicitar, quando fora do espaço da UE, ajuda às embaixadas dos outros EM, quando o seu EM não tiver representação diplomática nesse Estado;
- Subiu significativamente (dos 63% para os 71%) a percentagem dos que identificaram de forma clara o direito a participar numa iniciativa de cidadania, verificando-se um acréscimo de cinco pontos percentuais no universo dos que identificaram o direito a apresentar queixa às instituições europeias (de 82% para 87%);
- Decresceu ligeiramente (um ponto) a percentagem dos que identificaram o direito a residir em qualquer EM (de 89% para 88%), tendo-se verificado um decréscimo mais significativo (sete pontos percentuais) no universo de franceses que identificaram o direito a ser tratado do mesmo modo do que um

¹⁶⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

nacional, quando residente em outro EM que não aquele de onde se é natural (de 84% para 77%).

Em relação a 2007 (EB 213), registou-se uma subida de sete pontos percentuais, na identificação do direito a apresentar queixa à CE, ao PE ou ao Provedor de Justiça Europeu (de 80% para 87%), tendo-se verificado um decréscimo (ainda que pouco significativo) nos restantes indicadores (European Commission, 2010b: 24-28).

Quanto ao nível de informação sobre o que poderá um cidadão fazer, quando for confrontado com o desrespeito dos seus direitos, e de acordo com as respostas dadas à pergunta Q5 do questionário, apenas 17% dos franceses se sente “totalmente informado” sobre esse assunto, enquanto 82% se considera “não informado”. Esta percentagem é claramente inferior à que foi registada em Portugal (21%) e à média europeia (24%), conforme se pode ver no gráfico a seguir¹⁶⁵.

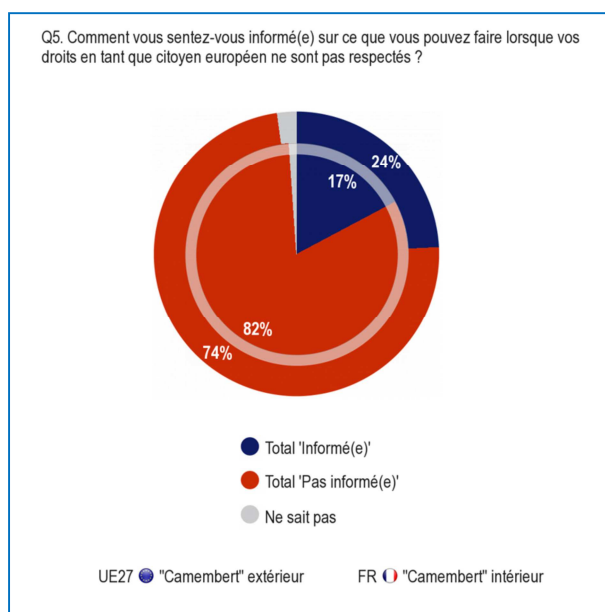


Gráfico 21: Informação sobre o que fazer se os direitos não forem respeitados (FR, em comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarometre 365 - Resultats pour la France¹⁶⁶

¹⁶⁵ Não é possível estabelecer comparações com inquéritos EB *flash* anteriores, uma vez que esta pergunta não foi colocada.

¹⁶⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

3.2. Os Direitos Eleitorais dos Cidadãos da União Europeia: Perspetiva Comparada

Como foi referido atrás, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, foi instituída a cidadania da UE, a que estão associados um conjunto de direitos para todos os nacionais dos EM, entre os quais, direitos eleitorais.

A grande maioria dos cidadãos da UE que respondeu ao último inquérito *flash* dedicado a este tema (EB 364, 2012), mostrou ter razoável conhecimento sobre os direitos eleitorais, sobretudo em relação às eleições para o PE e a nível local. No entanto, parece desconhecer que esses direitos não se aplicam aos níveis nacional e regional.

De acordo com as respostas dadas à pergunta Q1, uma percentagem de 72% do total de inquiridos identificou de forma correta, como sendo verdadeira, a afirmação de que um cidadão da UE, a viver num qualquer EM, tem o direito de votar ou de se candidatar às eleições para o PE (era 67% em 2010, e 54% em 2007); 66% identificou também corretamente uma afirmação semelhante, mas em relação às eleições municipais/autárquicas (era 69% em 2010, e 37% em 2007); 54% respondeu de forma incorreta que esses direitos também cobriam as eleições legislativas (era 48% em 2010, e 26% em 2007) (European Commission, 2013c: 8).

Ao observarmos as respostas dos cidadãos portugueses e franceses, numa perspetiva comparada com a média da UE, conforme gráficos inseridos a seguir, poderemos concluir:

- Em relação aos portugueses: 68% identificou de forma correta, como sendo verdadeira, a afirmação de que um cidadão da UE, a viver num qualquer EM, tem o direito de votar ou de se candidatar às eleições para o PE (quatro pontos percentuais abaixo da média UE 27); 52% identificou corretamente a afirmação de que, nas mesmas circunstâncias, um cidadão tem o direito de votar ou de se candidatar às eleições autárquicas (menos 14% do que a média da UE); e 51% (menos três pontos percentuais do que a média europeia) identificou de forma errada como sendo verdadeira a afirmação de que esses direitos também cobriam as eleições legislativas.

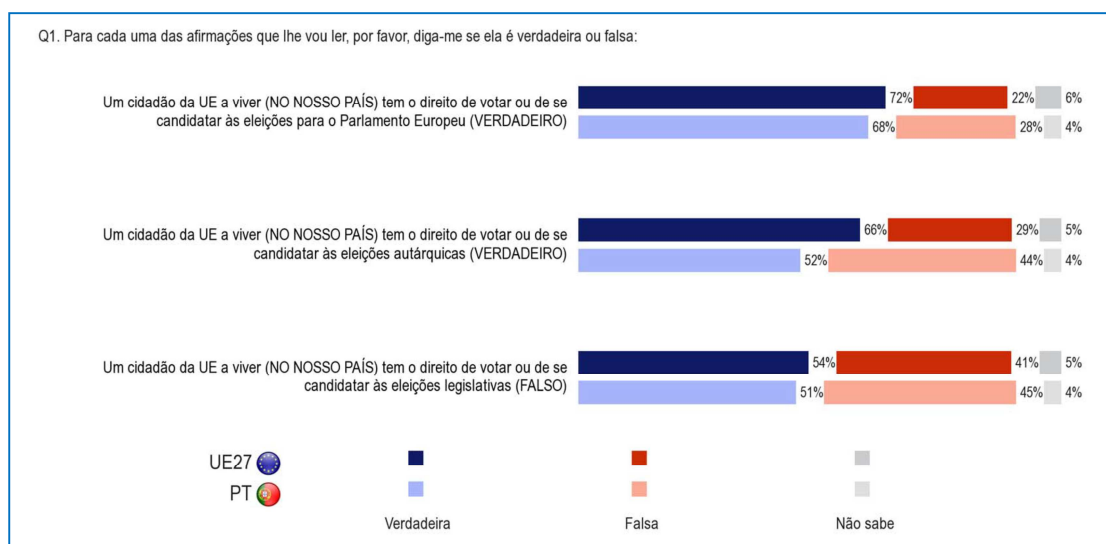


Gráfico 22: Consciência de direitos eleitorais associados à cidadania da UE (PT, por comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarómetro 364 – Resultados para Portugal¹⁶⁷

- Em relação aos franceses: 72% (a mesma percentagem da média europeia) identificou de forma correta, como sendo verdadeira, a afirmação de que um cidadão da UE, a viver num qualquer EM, tem o direito de votar ou de se candidatar às eleições para o PE; 64% (menos dois pontos percentuais do que a média UE 27), identificou corretamente a afirmação de que, nas mesmas circunstâncias, um cidadão tem o direito de votar ou de se candidatar às eleições municipais e 50% identificou de forma errada, como sendo verdadeira, idêntica afirmação em relação às eleições regionais; 41% (menos treze pontos percentuais do que a média europeia) identificou erradamente, como sendo verdadeira, a afirmação de que esses direitos também cobriam as eleições legislativas.

¹⁶⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

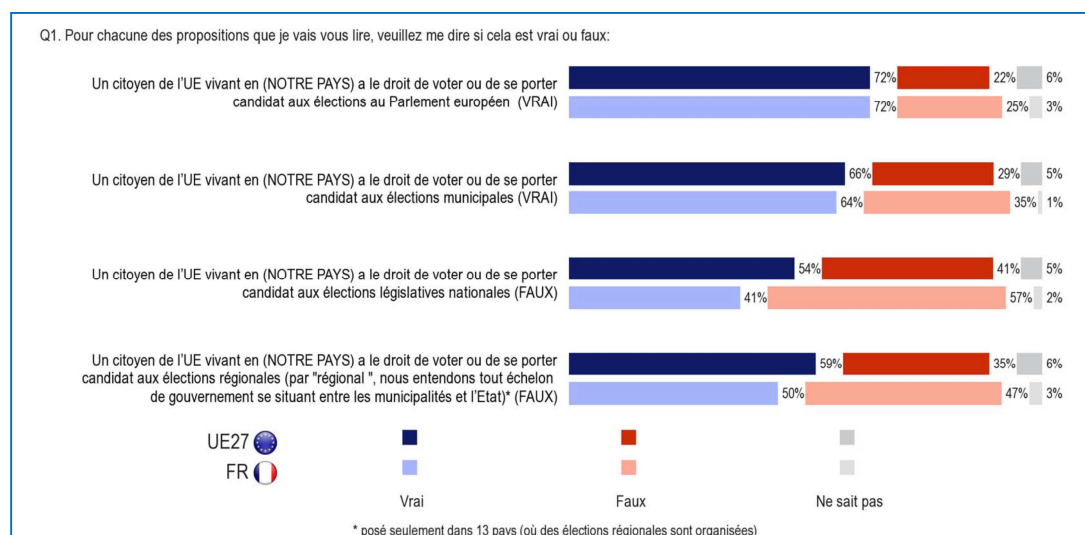


Gráfico 23: Consciência de direitos eleitorais associados à cidadania da UE (FR, por comparação com UE 27)

Fonte: Flash Eurobarometre 364 – Resultats pour la France¹⁶⁸

3.3. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Perspetiva Comparada

Como já foi referido, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE reúne, num único texto, os direitos civis, políticos, económicos e sociais conferidos aos cidadãos europeus.

A grande maioria dos cidadãos da UE que, em 2012, respondeu ao primeiro inquérito EB totalmente dedicado a este tema (*flash* 340), mostrou ter uma razoável consciência sobre a existência da Carta. Do universo total de inquiridos, 64% assume conhecer a CDF, o que representa uma significativa evolução desde a última vez em que se questionou os cidadãos sobre esse assunto (cinco anos antes)¹⁶⁹. Nessa altura, mais de metade dos inquiridos (51%) nunca ouvira falar na CDF, e apenas 36% assumia alguma familiaridade com ela. No entanto, apesar deste acréscimo de treze pontos percentuais entre 2007 e 2012, e de acordo com as respostas dadas à pergunta Q1 do questionário, apenas 11% dos que afirmam conhecer a CDF sabem bem o que ela é, i.e., só mais 3% do que em 2007 (European Commission, 2012d: 9).

Ao observarmos as respostas dos cidadãos portugueses e franceses, numa perspetiva comparada com a média da UE, poderemos concluir que ambos se situam abaixo dessa média. No entanto, enquanto 59% dos portugueses afirmam conhecer a CDF (embora 51% não tenha a certeza do que seja), entre os franceses a percentagem dos que se afirmam familiares com a CDF situa-se dois pontos percentuais abaixo (57%)

¹⁶⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

¹⁶⁹ Em 2007, através do EB *flash* 213, dedicado ao tema da cidadania da UE.

da percentagem registada em Portugal, com 54% dos que já ouviram falar na Carta a não saber exatamente do que se trata (European Commission, 2012d: 10).

Ao observarmos o conhecimento dos cidadãos em relação ao âmbito de aplicação da CDF, através das respostas dadas à pergunta Q3¹⁷⁰ (já identificada totalmente no ponto 2), verificaremos que a maioria dos inquiridos identificou corretamente o seu âmbito de aplicação: 44% respondeu de forma correta a duas perguntas e, ainda assim, houve 14% de cidadãos que responderam de forma acertada a todas as perguntas, conforme se pode verificar pelo gráfico que se segue:

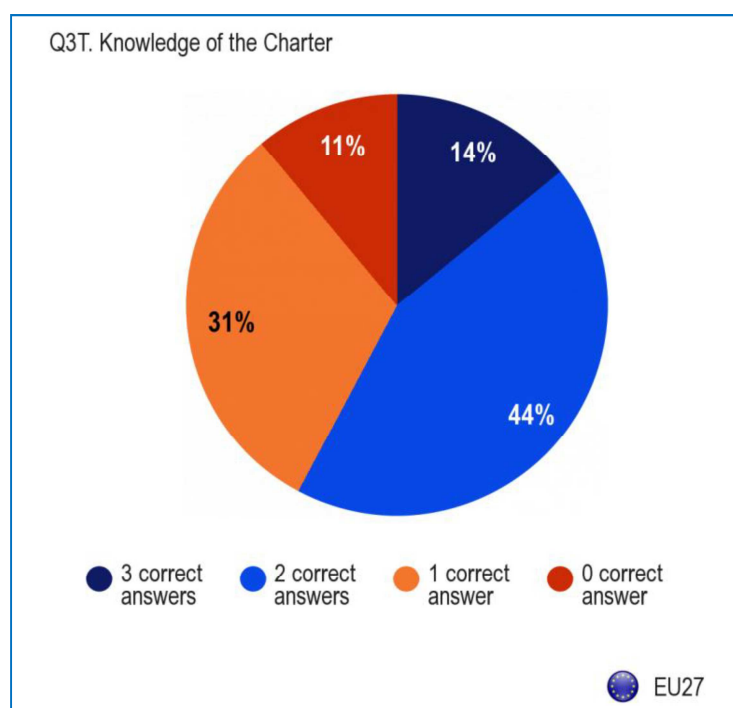


Gráfico 24: Conhecimento do âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais

Fonte: (European Commission, 2012d: 24)

Ao introduzirmos uma perspetiva comparada das respostas do total do universo inquirido com as respostas dadas pelos cidadãos portugueses e franceses, podemos concluir que:

- Entre os portugueses, 47% (três pontos percentuais acima da média europeia) identificou corretamente, pelo menos, duas das afirmações, e 13%

¹⁷⁰ Pergunta desdobrada em três afirmações (duas verdadeiras e uma falsa), considerando nós aqui apenas o resultado total.

(um ponto abaixo da média europeia) identificou de forma acertada todas as afirmações¹⁷¹;

- Entre os franceses, 43% (um ponto percentual abaixo da média europeia) identificou de forma correta duas afirmações, e 17% fizeram-no em relação a todas as afirmações, ficando três pontos percentuais acima da média da UE¹⁷².

Quando inquiridos sobre o seu eventual interesse em conhecer melhor a CDF, os europeus responderam de forma afirmativa, de acordo com os dados relativos à pergunta Q5 do EB 340, mas só uma minoria (45%) manifesta interesse em conhecer melhor a sua história e contexto político. Dos quatro aspetos sobre os quais foram inquiridos, os que mais motivam a vontade de uma grande maioria de europeus em dispor de mais informação é, por ordem decrescente de preferências: o conteúdo da CDF, i.e., quais os direitos fundamentais que nela estão consagrados e que se aplicam a todos os cidadãos da UE (66%); a quem se dirigir caso esses direitos sejam violados (65%); e o âmbito de aplicação da Carta (60%) (European Commission, 2012d: 31).

E como responderam os cidadãos portugueses quando inquiridos sobre o seu interesse em obter mais informações sobre a CDF? Uma maioria ainda mais expressiva do que a da média da UE mostrou interesse em conhecer melhor o conteúdo da Carta (70%), saber a quem se deve dirigir, caso sejam violados os direitos que nela estão consagrados (73%), e as situações em que mesma se aplica, ou não (68%). Se, por um lado, tais percentagens podem indiciar falta de informação sobre o assunto, por outro, não deixam de revelar o interesse dos portugueses em conhecer melhor esta Carta, proclamada em 2000, mas que, só com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, se tornou juridicamente vinculativa. Isso mesmo revela a posição dos portugueses em relação ao último aspeto sobre o qual foram inquiridos: mais de metade (53%) também manifestou interesse em conhecer a história e o contexto político da adoção da CDF¹⁷³.

Ao observarmos as respostas dos cidadãos franceses, poderemos concluir que se aproximam mais da média europeia. Dos quatro aspetos sobre os quais foram inquiridos, os que os franceses mais valorizam são, por ordem decrescente de preferência: a informação sobre a quem se devem dirigir caso os direitos consagrados

¹⁷¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_340_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

¹⁷² http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_340_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

¹⁷³ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_340_fact_pt_pt.pdf (consultado em 18-05-2013).

na CDF sejam violados (67%, i.e., dois pontos percentuais acima da média EU 27 e seis pontos abaixo de Portugal); o conteúdo da CDF (65%, i.e., um ponto abaixo da média UE 27 e cinco abaixo de Portugal); o âmbito de aplicação da Carta (64%, i.e., quatro pontos acima da média UE 27 e quatro abaixo dos portugueses). Os franceses revelam também o mesmo desinteresse em conhecer melhor a história e o contexto político da Carta (apenas 47% valoriza este aspeto)¹⁷⁴.

3.4. Síntese Conclusiva

O indicador da familiaridade dos europeus com o termo “cidadão da UE” é, na generalidade, muito elevado. Uma grande maioria dos inquiridos (81%) afirma essa familiaridade, e nos dois EM objeto do nosso estudo de caso, este valor é ainda mais elevado: 84% em França, e 88% em Portugal. No entanto, em qualquer dos universos observados, quando este indicador é desagregado em função da consciência em relação ao seu significado, conclui-se que uma significativa parte dos inquiridos assume não saber ao certo o que isso quer dizer.

Essa circunstância torna-se mais evidente quando analisamos o indicador relativo ao conhecimento que os cidadãos europeus têm dos direitos associados à cidadania da UE, vinte anos após a sua instituição formal. Ele é relativamente baixo, de acordo com os resultados do último EB analisado¹⁷⁵. Em nenhum dos universos observados, esse conhecimento é assumido por, pelo menos, metade da população inquirida. E se o panorama português não é animador (só 45% afirma conhecer os seus direitos), piora de forma considerável em França, onde os resultados são muito inferiores à média europeia (46%) e aos verificados em Portugal: apenas 32% dos franceses assume conhecer os seus direitos. E, uma vez mais, quando este indicador é desagregado em função da convicção da resposta, verifica-se que a certeza desse conhecimento é muito relativa (esta constatação é válida para qualquer dos universos observados).

Há, contudo, um aspeto a salientar: o facto de Portugal ser o único EM (dos dois observados) que revela um crescimento acentuado neste indicador, entre o último EB de 2012 e o primeiro de 2013. Esta circunstância, cuja tendência já se vinha a verificar em inquéritos anteriores, permite tirar uma conclusão, que não deixa de ser surpreendente: um dos países onde é bastante elevada a percentagem de inquiridos que sente não estar informado sobre os seus direitos de cidadania é França, um dos EM fundadores do projeto europeu.

¹⁷⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_340_fact_fr_fr.pdf (consultado em 18-05-2013).

¹⁷⁵ Para efeitos conclusivos, consideramos apenas os resultados do EB *standard*.

Se o nível de conhecimento de direitos não é elevado, conforme concluímos acima, nem por isso é revelada uma grande vontade de ter mais informação sobre o assunto. E aí ela manifesta-se de forma mais intensa em França (65%) do que em Portugal (43%). A média na UE situa-se entre os dois EM: 59%. Ainda assim, verifica-se um significativo crescimento deste indicador em Portugal (quando comparado com o último EB de 2012) e um declínio de cinco pontos percentuais no interesse dos franceses em saber mais sobre os seus direitos.

Também é revelado um reduzido nível de informação sobre as diligências a tomar, e junto de quem, quando os direitos como cidadão da UE não forem respeitados. Em qualquer dos universos, o indicador situa-se abaixo dos 25%, revelando-se mais elevado quando considerada a média da UE (24%), do que em relação aos dois EM observados. Ainda assim, ele é superior em Portugal (21%), quando comparado com França, onde se situa nos 17%.

Em relação à perceção de direitos, um aspeto que é comum à generalidade dos europeus, de acordo com dos dados do último EB, mas que confirma uma tendência que vinha de inquéritos anteriores, é o facto de serem os direitos relacionados com a mobilidade das pessoas no espaço geográfico da UE aqueles que os cidadãos mais conhecem e valorizam. Pelo contrário, em qualquer dos universos observados, os direitos eleitorais ficam no nível inferior da tabela de menções.

Sobre a CDF e os direitos que consagra para os cidadãos da UE, é revelada uma maior familiaridade no universo global de europeus (64%), do que nos dois EM observados, cujos resultados se aproximam: 59% em Portugal e 57% em França. Quando este indicador é desagregado em função da familiaridade da expressão e do conhecimento concreto da Carta, verifica-se a mesma tendência, mas com percentagens muito baixas: só 11% dos europeus, 8% dos portugueses e 3% dos franceses sabem o que é a CDF.

Já quanto à probabilidade de os europeus virem a fazer uso da ICE, ela é muito baixa a todos os níveis: No conjunto de EM da UE, apenas 20% admite essa possibilidade, indicador que revela, apesar de tudo, um maior otimismo em Portugal (26%) e que declina de forma significativa em França (14%). Ao olharmos para estes indicadores numa perspetiva evolutiva, podemos concluir que, desde que a pergunta começou a ser colocada em 2010, a tendência se manteve estável ao nível da UE, decresceu em França, mas subiu um pouco em Portugal, após conhecida a concretização prática da ICE.

Por último, uma menção ao sentimento de cidadania da UE. A resposta à afirmação “You feel you are a citizen of the EU”, revela um nível semelhante de relação identitária, quer no universo total de cidadãos europeus (62%), quer dos franceses (61%), quer dos portugueses (62%). Ao observarmos este indicador numa perspetiva evolutiva, verificamos que, do último inquérito de 2012, para o primeiro de 2013, declinou de forma ligeira na média da UE (era, então, 63%), de forma significativa em França (era 66%) e subiu ligeiramente em Portugal (era 59%). No entanto, quando este indicador é desagregado nas afirmações “Yes, definitely” e “Yes, to some extent”, ou seja, entre a convicção e a reserva, verifica-se que a balança da convicção francesa (21%) se aproxima mais da média europeia (22%), situando-se a convicção lusa abaixo dessa meta (15%).

REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No notável discurso que Winston Churchill proferiu em Zurique, em 1946, apelando à recriação da *Família Europeia* e à construção de uma espécie de *Estados Unidos da Europa* ter-se-á interrogado, a dado passo: “por que razão não poderá existir um agrupamento europeu capaz de conferir um sentido de patriotismo alargado e cidadania comum aos povos aturdidos deste continente poderoso e turbulento?” (Sande, 2008: 15).

Mas Churchill não foi pioneiro. Esta ideia de uma *união europeia* (de Estados e de povos) tinha sido já expressa quase cem anos antes, por Victor Hugo, e já inspirara também movimentos integracionistas, mobilizados pelo livro-manifesto de um conde austríaco (Kalergi). As suas ideias continuaram a disseminar-se, foram ganhando adeptos entre intelectuais e políticos, e tornar-se-iam o embrião de um processo de integração que não tem paralelo no resto do Mundo.

Também a célebre frase de Jean Monnet, “nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes” - na qual se poderão encontrar as raízes de um sentido de identidade europeia, traduzido em programas de intercâmbio cultural, educativo/formativo e profissional e na mobilidade geográfica de “free movers”¹⁷⁶ - traduzia a ideia de uma união de cidadãos, ligados talvez por um laço de valores comuns, por uma identidade partilhada, apesar das naturais diversidades linguísticas, culturais e sociais.

O agrupamento europeu de Estados, de que falava Churchill, começou a desenhar-se, sustentando-se numa visão política de objetivos imediatos, porque era necessário sarar as feridas deixadas pelos conflitos no Velho Continente, e garantir a paz, a segurança e a liberdade dos povos da região. Mas, a par desse objetivo, traçaram-se também metas de desenvolvimento económico e, através de pequenos passos (talvez nem sempre tão seguros quanto seria desejável), foi-se erguendo o grande edifício europeu.

Se a ideia de *união europeia*, extraída das expressões de Hugo e Monnet, é a de um espaço de (re)união dos povos (europeus), Churchill falava já numa cidadania comum, num estatuto supranacional (ou federal), que se caracterizasse pela universalidade de direitos e de deveres.

¹⁷⁶ A este propósito atente-se num artigo publicado na revista *Migrações* em abril de 2011, que aborda o tema da relação entre a identidade europeia e a mobilidade geográfica dos cidadãos (Gaspar & Haro, 2011, pp. 9-26).

A cidadania comum dos povos do continente, a que apelava Churchill, nasceria quase 45 anos depois, configurando-se como um estatuto sobretudo ligado a direitos, porque, no que diz respeito a deveres, os do cidadão europeu resumem-se quase exclusivamente ao dever de observar a lei, conforme salienta Camisã, o que representa uma debilidade do estatuto de cidadania, “na medida em que parece esquecer que a condição de cidadão é o reflexo da concessão de direitos, mas também, e merecendo igual importância, da atribuição de deveres” (Camisã, 2003: 46).

O primeiro passo formal de uma dimensão europeia de cidadania foi dado em 1992 (Maastricht), ano em que foi formalmente consagrada, tendo sido reforçada em 1997 (Amsterdão), em 2007 (Lisboa) e, depois, em 2012, com a entrada em vigor da ICE. A UE, que já apresentava a singularidade de ser a única organização internacional com uma assembleia representativa, eleita diretamente, introduzia, assim, também, este inovador mecanismo de democracia direta.

Mais do que um simples conceito (que procurámos abordar no início do presente estudo), a cidadania e, no caso em apreço, a cidadania da UE, é uma realidade prática a que estão associados direitos e deveres. Uma e outros constituem um pilar fundamental da própria ideia de União, uma vez que qualquer cidadão, independentemente do EM de que é natural, goza de um mesmo estatuto.

A cidadania da UE que, conforme já sublinhámos, vem expressa, de forma clara, no artigo 20.º do TFUE, “acresce à cidadania nacional e não a substitui”. É, portanto, uma segunda cidadania, uma cidadania de complementaridade, a que o direito primário da UE fez corresponder um duplo resultado: só é cidadão da União quem for cidadão nacional de um dos EM, competindo a estes definir as condições de obtenção da nacionalidade; é um estatuto automático, que confere direitos acrescidos, em relação àqueles de que os cidadãos já gozam no seu EM.

A cidadania deveria ser, assim, o estatuto fundamental de qualquer cidadão da UE, porque lhe garante o direito a não ser discriminado, em razão da nacionalidade. E é um estatuto partilhado por mais de 500 milhões de cidadãos, distribuídos agora por 28 EM. No entanto, decorridas duas décadas sobre a sua instituição, a “dupla cidadania”, parece não estar ainda suficientemente interiorizada. Responsabilidade institucional, dos cidadãos, ou dos *media* ?

Em contexto europeu, mais do que em contexto nacional, o pleno exercício de uma cidadania ativa requer, pelo menos, que os cidadãos estejam conscientes da sua

pertença ao espaço europeu e dispostos a assumir uma dupla dimensão de participação cidadã – a representativa e a direta (ou participativa). Mas implica também que os cidadãos estejam (sejam) bem informados sobre a UE e a sua agenda política.

A opinião pública atribui aos jornais, e sobretudo à televisão, o papel de principais fontes de informação sobre a realidade europeia. Na verdade, os *media* e os seus profissionais têm, de certo modo, o dever de contribuir para a formação de uma opinião pública responsável, capaz de gerar opções informadas. Eles desempenham um papel relevante na construção social das representações sobre a realidade europeia, na formação de uma perceção pública sobre a Europa, mas também na promoção de uma maior participação cidadã à escala europeia. São, como bem salienta Martins, “atores incontornáveis” na “configuração e reforço de uma área virtual coletiva de discussão ao nível europeu”, uma vez que desempenham um papel de intermediários entre o público e a UE (Martins, 2010: 38). Dito de outro modo, “os *media* são cada vez mais formadores da opinião pública”, intervindo no “processo de construção/desconstrução do espaço público” e são em parte responsáveis pelo “sentimento de pertença dos indivíduos na sociedade”, conforme refere Serro. Os seus profissionais, quer sejam jornalistas ou comentadores políticos, “assumem um papel preponderante na formação de uma consciência crítica” (Serro, 2011: 2).

Mas o papel dos *media* na formação da opinião pública só terá um efeito materialmente útil para o reforço da participação cidadã na UE se, por seu lado, os cidadãos desenvolverem competências que os habilitem também a uma avaliação crítica dos conteúdos difundidos, porque, conforme salienta Terra, “a literacia da informação e em especial a literacia da informação para a cidadania (europeia) podem constituir um bom patamar para fomentar uma cidadania europeia mais consciente e activa” (Terra, 2011: 524).

A cidadania “não é só a liberdade, nem é só o direito de voto”, recorda Freitas do Amaral, “é também o direito-dever de aprofundar conhecimentos”. Porque “o bom cidadão começa por ser um cidadão bem informado e, por isso, bem esclarecido e “só assim desenvolverá o sentido crítico indispensável ao exercício livre e consciente dos seus direitos cívicos e políticos” (Amaral, 2014: 15), mas também das suas responsabilidades de cidadão europeu.

Já o referimos no nosso estudo, mas recordamo-lo aqui: os dados do primeiro inquérito regular EB (1974) revelavam que só 32% dos inquiridos se considerava bem

informado sobre os problemas europeus, enquanto 54% assumia não estar suficientemente informado. Terá este panorama sofrido uma alteração profunda, volvidos que estão quase quarenta anos sobre essa primeira sondagem ao universo de cidadãos europeus ?

O último inquérito EB, totalmente dedicado à cidadania europeia (flash 365), mostra que tem havido um aumento do número de europeus que estão conscientes do seu estatuto de cidadão da UE e dos seus direitos enquanto tal. De acordo com os dados recolhidos, 81% dos inquiridos tem já consciência de que goza de uma dupla cidadania. No entanto, só 36% se sente suficientemente informado sobre os direitos que lhe estão associados e apenas 24% sabe o que deve fazer se os seus direitos não forem respeitados.

A avaliar pelos mais recentes inquéritos EB, os cidadãos europeus estão conscientes da sua pertença à Europa e imbuídos no espírito europeu, conforme já tinha sido sublinhado por Rogado (2009: 42), e, conforme verificámos no nosso estudo, valorizam os seus direitos (embora uns mais do que outros, como é natural). Contudo, como se verificava já na *polis* ateniense, ser cidadão não implica só o gozo de direitos, implica também responsabilidade. Responsabilidade perante nós, mas também perante os outros, conforme salienta J. Sampaio na frase com que abrimos o capítulo I da dissertação.

O vínculo inerente à cidadania europeia exige também uma consciência de deveres, como aqueles que foram salientados por Fátima Nóbrega na sua dissertação de mestrado. Resumidamente: o de manter-se informado; o de defender e aplicar os valores europeus; o de identificar e assumir a identidade europeia; o de participar e cooperar na vida da União (Nóbrega, 2014: 101-109). Este último, pode ser também traduzido pelo exercício de direitos, em particular, os eleitorais, o de petição e o de iniciativa legislativa (ICE).

A UE é não só uma união de estados, mas também uma união de cidadãos. São os cidadãos, e não os estados, que estão no centro da noção de cidadania e cabe-lhes a eles o papel de legitimadores da integração europeia. Contudo, esse processo é frequentemente acusado de enfermar de um “défice democrático” (Goucha Soares, 1997; Flor, 2012; Gonçalves, 2005), e existe um sentimento de “divórcio entre os cidadãos e a integração europeia”, confrontando-se a cidadania europeia “com o desafio do reconhecimento pelo público” (Vila Maior, 2009: 98). Acompanhamos C. Rogado, M. E. Gonçalves e I. Camisão, quando estas autoras afirmam que, apesar de

“conscientes da sua pertença à Europa e imbuídos no espírito europeu”, os cidadãos estão ainda “desligados da UE e das suas realizações enquanto organização política” (Rogado, 2009: 42), pelo que “para além do debate sobre o défice democrático da União Europeia, haverá, porventura, motivos para falar num *défice de cidadania*” (Gonçalves, 2005: 344), o que faz antever que “será ainda longo o caminho a percorrer para que à Europa das Elites suceda a Europa dos Cidadãos” (Camisão, 2003: 46-47).

Uma das questões centrais no debate sobre o processo de integração europeia tem sido, sem sombra de dúvidas, a sua legitimidade democrática, relegando-se para um plano secundário as questões atinentes a este modelo de cidadania que confere aos nacionais dos EM “direitos económicos, sociais, civis e políticos que ultrapassam o âmbito das fronteiras nacionais” (Fernandes, 2004: 118).

Sem negar a importância do debate sobre o “défice democrático”, que Goucha Soares definiu como “a insuficiente participação do elemento democrático no sistema político comunitário” (Soares, 1997: 627) - entendendo-se como “elemento democrático” o órgão representativo da UE, i.e., o PE – consideramos que é fundamental o debate sobre o enquadramento das várias gerações de direitos associados à dimensão europeia da cidadania: dos direitos civis e políticos, dos direitos sociais e económicos, dos direitos culturais, ambientais e de defesa do consumidor, mas também dos direitos que, em tempos mais modernos, se relacionam com a chamada *sociedade do conhecimento* e as novas tecnologias de informação e comunicação.

Difícilmente os cidadãos se sentirão mais envolvidos nas realizações da União e motivados para participar nos seus processos decisórios, ou mesmo mais comprometidos com os debates sobre o reforço dos seus próprios direitos, se não conhecerem primeiro o processo de integração europeia e os seus alicerces, se não conseguirem compreender o seu rumo e as decisões que estiveram na sua origem. Para criar um sentimento de pertença à UE é indispensável mais informação e uma comunicação mais eficaz, reconhecia-se já em 2001, quando foi lançado o Livro Branco da Governança Europeia. Mas os cidadãos terão também de fazer a sua parte, assumindo o papel de “cidadão bem informado” (ou melhor, de “cidadão que quer estar bem informado”), um dos três tipos ideais de cidadãos de que falava Schutz¹⁷⁷.

¹⁷⁷ No ensaio *The well-informed citizen. An essay on the social distribution of knowledge* Alfred Schutz, apresenta três “tipos ideais” de «cidadão», que ajudam a compreender melhor a criação e a distribuição social do conhecimento: o “perito”, o “homem da rua” e o “cidadão bem informado”. O primeiro valoriza as suas opiniões, achando que elas não podem ser postas em causa; O segundo baseia o seu

Por outro lado, os cidadãos europeus continuam a defrontar-se com grandes obstáculos quando pretendem gozar dos seus direitos, conforme tem sido reconhecido pela CE, nos seus Relatórios sobre a Cidadania da União e sobre a Aplicação da CDF. Viviane Reding¹⁷⁸ assumiu mesmo que a cidadania da UE, apesar de ter evoluído nas duas décadas que decorreram, desde que foi formalmente instituída, ainda não se tornou suficientemente madura¹⁷⁹, referindo-se às barreiras que se interpõem ainda entre os cidadãos e o gozo dos seus direitos.

E nos momentos em que são chamados a escolher os seus representantes ao PE (como ocorreu em maio último), os cidadãos têm poucas hipóteses de participar no debate sobre os assuntos europeus, porque ele é, vezes demais, contaminado pela discussão política sobre os problemas nacionais.

Só muito recentemente o sentido da cidadania passou a incluir também o direito à informação. Isso deve-se, em parte, à circunstância de o direito à informação não ser um fim em si mesmo, mas sim um meio para o exercício da cidadania. Mas o direito à informação é um direito fundamental ao exercício consciente de outros direitos, como os eleitorais.

Com o desenvolvimento das TIC, a informação ficou mais acessível, e em face dos reduzidos custos que este acesso acarreta, a comunicação em ambiente digital tem vindo a ganhar expressão significativa nas opções dos cidadãos. Também as instituições europeias não foram alheias ao potencial deste meio de comunicação, e têm procurado tornar a informação em geral, e em particular a que se relaciona com a cidadania da UE, cada vez mais acessível para os cidadãos, multiplicando a criação de instrumentos de divulgação, disponíveis nas 24 línguas oficiais. É o caso dos portais *Europa*, *A sua Europa* e *A sua Voz na Europa*, e do sítio dedicado ao Debate sobre o Futuro da Europa, a que aludimos no nosso estudo. Para além da vertente da divulgação, algumas das ferramentas *em linha*, são também plataformas de participação, como é o caso do sítio relativo à iniciativa de cidadania europeia.

conhecimento na multiplicidade de fontes, sem se preocupar com a necessidade de o validar “cientificamente; o último, aquele a quem é atribuído o epíteto de “cidadão que quer estar bem informado”, recorre à seleção das fontes que lhe parecem mais adequadas, adquirindo competências para, mesmo em áreas onde não é especialista, poder formular opiniões fundamentadas (Terra, 2011, pp. 516-517).

¹⁷⁸ Viviane Reding é agora Deputada ao Parlamento Europeu, integrando o grupo do Partido Popular Europeu, mas até assumir as suas novas funções (1 de julho de 2014) fez parte da chamada “Comissão Barroso”, da qual foi vice-presidente e responsável pelas áreas da Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania.

¹⁷⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-410_en.htm (consultado em 12-09-2014).

Enquanto mecanismo de democracia direta, mas partilhada, a ICE poderia contribuir para a criação de um espaço público europeu, na medida em que incentiva os cidadãos a participarem, de forma ativa, no processo legislativo, convidando as instituições europeias (neste caso, a CE, embora o PE também participe no processo), a apresentar propostas legislativas nos domínios da sua competência. Como o regulamento aplicável exige que os organizadores de uma ICE sejam residentes em, pelo menos, sete EM diferentes, ficam criadas as condições necessárias para que a definição de políticas possa ser participada por uma opinião pública geograficamente dispersa.

Aqui chegados, impõe-se uma pergunta: E estarão os mais de 500 milhões de cidadãos europeus, nacionais dos 28 EM, identificados com esta nova dimensão de cidadania, a ponto de se sentirem motivados a participar na construção de um *espaço público europeu*, deixando de ser meros recetores de informação, para passarem a assumir um papel (mais) ativo em *fora* de discussão à escala europeia e, agora também, na definição de políticas? Independentemente da resposta, que não conseguimos antecipar, é crucial que haja uma mudança de atitude, por parte dos responsáveis políticos dos EM, em relação a processos de escolha, como as eleições europeias. É imperativo que se aprofunde a dimensão europeia das opções, que os cidadãos possam escolher entre programas claros sobre o futuro da UE.

Mas o papel dos *media* não é menos importante. Uma das suas funções nas sociedades modernas é a de “instrumento da democracia”, conforme salientou, e bem, Gustavo Cardoso, no seu livro *Os Media na Sociedade em Rede* (2006: 190). Eles conferem aos cidadãos o espaço simbólico fundamental para a participação e para a construção da sua autonomia comunicativa.

No quadro da UE, pela sua especificidade, é a comunicação mediada por computador aquela que desempenha um papel central na promoção e reforço da cidadania europeia, embora em rede com os diversos outros *media*. Mas todos os *media*, de uma forma geral, podem dar um contributo à promoção, ao reforço e ao exercício da cidadania europeia: facultando informação no âmbito dos direitos que estão associados ao estatuto de “cidadão europeu”; facilitando o acesso a informação “europeia”, como espaços de debate público sobre temas da agenda política; cedendo “espaço de programação” aos cidadãos, para que eles tenham a possibilidade de expressar os seus próprios pontos de vista, ou propor medidas de política, no âmbito das competências da UE, e, em particular, quando organizadores de uma ICE.

Temos ainda presente que, nos debates sobre o Tratado de Lisboa, um dos aspetos que foi, com frequência, salientado foi a ICE, talvez pelo seu carácter inovador no domínio do reforço da cidadania ativa. No entanto, à data da sua entrada em vigor, o espaço/tempo mediático que lhe foi dedicado foi tão escasso que a maioria dos cidadãos europeus nem terá tido consciência desse facto.

Mas está aberta uma nova janela de oportunidade. Vários dos sítios *web* institucionais ou de organizações que se dedicam à divulgação de temas europeus, estão presentes nas redes sociais - *Facebook, Twitter, LinkedIn, Flickr, Google+* - e em canais como o *YouTube*, que funcionam como plataformas de difusão e partilha de informação, o que poderá potenciar a sua função de veículos de promoção da cidadania europeia ativa. Mas seria desejável que se aproveitassem ainda mais estas plataformas digitais. Conforme se afirmou, há alguns anos, num Relatório da CE sobre a cidadania, “é a partir de uma cultura democrática partilhada que os Europeus se reconhecerão como seus cidadãos” (Rogado, 2009: 33).

Denis de Rougemont, um intelectual suíço que dirigiu, em 1970, uma *Carta Aberta aos Europeus*, mobilizando-os para a construção de uma Europa comum, acreditava que a melhor maneira de criar cidadãos europeus era através de uma educação europeia, porque a verdadeira unidade europeia começa nos cidadãos educados para serem europeus (Baltazar, 2013: 270). Acompanhamo-lo nesse pensamento.

Apesar de a educação para a cidadania não ter sido enquadrada no nosso campo de análise, não poderíamos deixar de lhe dedicar – agora que estamos já em considerações finais – uma pequena reflexão. A escola é, por definição, um espaço de aprendizagens, onde se transmitem saberes, mas também valores, como o da liberdade, o da igualdade, o da democracia, o do respeito pela diferença, que se encontram entre os valores fundacionais da UE. Ousaremos, por isso, afirmar que a educação formal pode, e deve, dar um maior contributo na preparação de cidadãos não só mais conhecedores do projeto europeu, mas também mais conscientes da sua pertença ao espaço europeu e, assim, mais disponíveis para se tornarem atores da construção europeia, seja através dos mecanismos da democracia representativa ou da democracia participativa. Acreditamos que este é um dos caminhos que deve ser trilhado para combater o défice democrático, pelo menos a médio prazo, porque o envolvimento dos cidadãos é a única via possível para conferir maior legitimidade ao projeto europeu. É importante (mas não suficiente) o aprofundamento que se tem vindo a fazer da dimensão europeia na educação, através da aprendizagem das línguas. Mas é fundamental que se lhe dê um novo fôlego, incluindo, entre os

conteúdos a lecionar, a história e a cultura europeias, de forma transversal em todos os EM. Acreditamos que, na escola, é possível aprender a ser-se um “bom cidadão” europeu, o cidadão bem informado e bem esclarecido, de que fala Freitas do Amaral, e que terá melhores condições para exercer, de forma livre, consciente e responsável, uma cidadania europeia mais ativa.

Uma última nota para salientar que foi nosso propósito deixar, com este estudo, várias linhas de reflexão em aberto. Em primeiro lugar, porque estávamos conscientes de que seria de todo impossível explorar, com idêntico grau de aprofundamento, todas as matérias conexas à dimensão europeia da cidadania, mas também porque alguns dos instrumentos ao serviço da cidadania da UE, e do sentido de uma identidade comum entre os cidadãos da UE, só daqui a algum tempo poderão ser objeto de uma rigorosa avaliação. É o caso da ICE cujo levantamento circunscrevemos, propositadamente, a um período de dois anos (a partir da sua primeira utilização), tendo consciência de que o campo de análise era bastante limitado, e insuficientes os resultados produzidos. Com maior acuidade se colocam as questões relativas ao Ano Europeu dos Cidadãos, cujo impacto não foi ainda avaliado. Quer um quer outro dos temas poderão constituir motivação suficiente para o desenvolvimento de futuros trabalhos de investigação.

Neste território partilhado por um mosaico de identidades, onde se procuram (ainda) os necessários equilíbrios entre o respeito pela diversidade e a construção da unidade, continuamos a dar “pequenos passos”, tal como nos ensinaram os “pais fundadores”. E o futuro da trajetória que construímos em conjunto, há já bem mais de meio século, será orientado pelos próximos “pequenos passos” que nós, Europeus, sejamos capazes de dar, porque temos um dever de cidadania: ajudar a construir o nosso destino comum.

BIBLIOGRAFIA:

- 35ème Anniversaire de l' Eurobarometre: Témoignage de Jacques-René Rabier. (21 de novembro de 2008):
http://ec.europa.eu/public_opinion/paris/pdf/speech_jacques-rene-rabier_fr_2.pdf (consultado em 24 de março de 2013)
- Albuquerque, R. (2001). Problemas de origem ideológica. In H. Carmo (Coord.), *Problemas Sociais Contemporâneos*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Amaral, D. F. (2014). *Uma Introdução à Política*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Araújo, S. A. (2008). *Contributos para uma educação para a cidadania: professores e alunos em contexto intercultural*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, IP).
- Aristóteles. (2000). *Tratado da Política* (2.ª ed.). Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Assembleia da República. (2009). *Tratado de Lisboa: Versão Consolidada* (1.ª ed.). Lisboa: Assembleia da República.
- Baldwin, R., & Wyplosz, C. (2009). *The Economics of European Integration* (third ed.). London: McGraw-Hill.
- Baltazar, I. (2013). *Os Europeus na Construção Europeia: Esboço de uma Cidadania Europeia*. http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1125/1/LH_9-10_12.pdf (consultado em 25 de agosto de 2014)
- Barata, R. A. (2009). *Europa, Uma Comunidade Imaginada? Identidade Colectiva, Identidade Nacional e Integração Europeia*. Dissertação de Mestrado em Política Comparada, não publicada, Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa.
- Barbalet, J. M. (1989). *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bastianetto, M. (1971). *História dos Europeus*. (M. M. Maldonado, Trad.) Coimbra: Arménio Amado - Editor, Sucessor.
- Berg, C., & Thomson, J. (Edits.). (2014). *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. http://ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/04/An_ECI_That_Works.pdf (consultado em 21 de abril de 2014)
- Camisão, I. A. (2003). *A União Europeia Pós-Nice na Bifurcação: Que Caminho(s) ?* Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, não publicada, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Braga.
- Camisão, I., & Lobo-Fernandes, L. (2005). *Construir a Europa: O processo de integração entre a teoria e a história* (1.ª ed.). Cascais: Principia.
- Cardona, V. (2007). *Educar para a Cidadania Europeia: Realidade, Desafio ou Utopia?* (1.ª ed.). Cascais: Principia.

- Cardoso, C. P., Ramos, C., Leite, I. C., Cardoso, J. C., & Maior, P. V. (2012). *A União Europeia. História, Instituições e Políticas* (3.^a ed.). Porto: Universidade Fernando Pessoa.
- Cardoso, G. (2006). *Os Media na Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Catarino, M. L. (2006). O novo currículo de inglês do Ensino Secundário na educação para a cidadania europeia. *Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, não publicada*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2001). *Governança Europeia. Um Livro Branco. COM(2001) 428 final*.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf
(consultado em 24 de março de 2012)
- Comissão das Comunidades Europeias. (2005). *Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior: Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate. COM(2005) 494 final*.
<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000038001-000039000/000038790.pdf> (consultado em 22 de junho de 2012)
- Comissão das Comunidades Europeias. (2006). *Livro Branco sobre uma Política de Comunicação Europeia. COM(2006) 35 final*.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PT:PDF>
(consultado em 12 de maio de 2013)
- Comissão das Comunidades Europeias. (11 de novembro de 2009). *Livro verde relativo a uma iniciativa de cidadania europeia. COM(2009)622 final*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:PT:PDF>
(consultado em 26 de junho de 2012)
- Comissão Europeia. (2008). *Grupo de Alto Nível sobre o Multilinguismo: Relatório Final. Resumo*.
http://cvc.instituto-camoes.pt/images/stories/tecnicas_comunicacao_em_portugues/portugues%20onas%20relacoes%20internacionais/Multilinguismo%20-%20Relatorio%20Final.pdf (consultado em 04 de julho de 2012)
- Comissão Europeia. (2011). *Relatório de 2010 sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_pt.pdf (consultado em 24 de março de 2012)
- Comissão Europeia. (novembro de 2012). *Flash Eurobarómetro 365: Cidadania da União Europeia. Resultados para Portugal*.
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf (consultado em 10 de abril de 2013)
- Comissão Europeia. (2013). *Relatório de 2013 sobre a Cidadania da UE. Cidadãos da UE: os seus direitos, o seu futuro. COM(2013) 269 final*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0269:FIN:PT:PDF>
(consultado em 15 de agosto de 2013)

- Comissão Europeia. (2013a). *Preparação das eleições europeias de 2014: reforçar um processo eleitoral democrático e eficaz*. COM (2013) 126. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0126:FIN:PT:PDF> (consultado em 11 de dezembro de 2013)
- Comité ad hoc Europe des citoyens - Comité Adonnino. (1985). *L'Europe des citoyens: Rapports du comité ad hoc. Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 7/85*. <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=91761&cardId=91761> (consultado em 23 de abril de 2013)
- Commission Européenne. (novembro de 2012). *Flash Eurobarometre 365: Citoyennete de L'Union Européenne. Resultats pour la France*. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_fr_fr.pdf (consultado em 10 de abril de 2013)
- Commission of the European Communities. (julho de 1974). *Euro - Barometer N.º 1. April - May 1974: Initial results*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb1/eb1_en.pdf (consultado em 24 de junho de 2013)
- Commission of the European Communities. (15 de fevereiro de 2008). *Fifth Report on Citizenship of the Union (1 May 2004 - 30 June 2007)*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0085:FIN:en:PDF> (consultado em 14 de agosto de 2013)
- Cruz, M. B. (2009). Identidade Europeia. *Identidade Europeia: Identidades na Europa / coord. de Isabel Capelo Gil* (pp. 13-15). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Cruz, M. B. (s.d.). *O Homem Europeu - O que é ?* <http://bbdo.no.sapo.pt/documentos/homemeuropeu.pdf> (consultado em 24 de maio de 2014)
- Cutileiro, J. (2008). *O Tratado de Bruxelas de 1948*. JANUS Online - Espaço online de Relações Exteriores: http://janusonline.pt/2008/2008_2_9.html (consultado em 1 de setembro de 2013)
- Duroselle, J.-B. (1990). *História da Europa*. Lisboa: Círculo de Leitores/Publicações Dom Quixote.
- Eliot, T. S. (1979). *Notes Towards the Definition of Culture*. London: Faber and Faber Limited.
- Entretien avec M. Jacques-René Rabier, fondateur de l' Eurobaromètre*. (21 de outubro de 2003). http://ec.europa.eu/public_opinion/docs/entretien_rabier.pdf (consultado em 24 de fevereiro de 2013)
- European Commission. (2008). *35 Years of Eurobarometer. European integration as seen by public opinion in the Member States of the European Union: 1973-2008*. http://ec.europa.eu/public_opinion/docs/35_years_en.pdf (consultado em 24 de março de 2012)

- European Commission. (2008a). *Flash Eurobarometer 213: European Union Citizenship. Analytical Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_213_en.pdf (consultado em 24 de março de 2012)
- European Commission. (2010). *EU Citizenship Report 2010: Dismantling the obstacles to EU citizens' rights.*
http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_en.pdf (consultado em 10 de junho de 2013)
- European Commission. (2010a). *Standard Eurobarometer 73: Spring 2010. Public Opinion in the European Union. Report. Volume 1.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf
(consultado em 12 de novembro de 2013)
- European Commission. (2010b). *Flash Eurobarometer 294: European Union Citizenship. Analytical Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_294_en.pdf (consultado em 24 de junho de 2012)
- European Commission. (2010c). *Flash Eurobarometer 292: Electoral Rights of EU Citizens. Analytical Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_292_en.pdf (consultado em 19 de outubro de 2012)
- European Commission. (2010d). *Standard Eurobarometer 73: Tables of Results. Report.* http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_anx_full.pdf
(consultado em 12 de dezembro de 2013)
- European Commission. (18 de fevereiro de 2011). *Standard Eurobarometer 74: Autumn 2010. Public Opinion in the European Union. Annex. Tables of Results.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_anx_full_fr.pdf
(consultado em 24 de junho de 2013)
- European Commission. (2011). *Standard Eurobarometer 74: Autumn 2010. Public Opinion in the European Union. Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_en.pdf
(consultado em 24 de junho de 2013)
- European Commission. (2011a). *Standard Eurobarometer 75: Spring 2011. Public opinion in the European Union. Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf
(consultado em 24 de março de 2012)
- European Commission. (2011b). *Standard Eurobarometer 75: Spring 2011. Public Opinion in the European Union. Tables.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_full_fr.pdf
(consultado em 24 de junho de 2013)
- European Commission. (2012). *The EU Citizens' Agenda: Europeans have their say.*
http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_en.pdf (consultado em 23 de setembro de 2012)

- European Commission. (2012a). *Standard Eurobarometer 77: Spring 2012. The Values of Europeans. Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_value_en.pdf
(consultado em 20 de outubro de 2012)
- European Commission. (2012b). *Standard Eurobarometer 77: Spring 2012. European Citizenship. Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_citizen_en.pdf
(consultado em 20 de outubro de 2012)
- European Commission. (2012c). *Standard Eurobarometer 78: Autumn 2012. European Citizenship. Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_citizen_en.pdf
(consultado em 27 de abril de 2013)
- European Commission. (2012d). *Flash Eurobarometer 340: The Charter of Fundamental Rights of the European Union. Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_340_en.pdf (consultado em 20 de outubro de 2012)
- European Commission. (2012e). *Standard Eurobarometer 77: Spring 2012. Public Opinion in the European Union. Tables of Results.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_anx_en.pdf
(consultado em 31 de outubro de 2013)
- European Commission. (2012f). *Standard Eurobarometer 78: Tables of Results. Europeans and Citizenship - Media use in the EU.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_anxde_en.pdf
(consultado em 31 de outubro de 2013)
- European Commission. (2013). *2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights.* http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf (consultado em 31 de outubro de 2013)
- European Commission. (2013a). *EU Employment and Social Situation. Quarterly Review. Special Supplement on Demographic Trends.*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/E SSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf (consultado em 28 de dezembro de 2013)
- European Commission. (2013b). *EU Citizenship Report 2013. EU citizens: your rights, your future.* http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf
(consultado em 10 de maio de 2013)
- European Commission. (2013c). *Flash Eurobarometer 364: Electoral Rights. Report.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf (consultado em 31 de outubro de 2013)
- European Commission. (2013d). *Standard Eurobarometer 79: Spring 2013. Public Opinion in the European Union. Tables of Results.*
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf
(consultado em 31 de outubro de 2013)

- European Commission. (2013e). *Flash Eurobarometer 365: European Union Citizenship. Report.* http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf (consultado em 10 de abril de 2013)
- European Commission. (2013f). *Flash Eurobarometer 373: Europeans' Engagement in Participatory Democracy. Report.* http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_373_en.pdf (consultado em 6 de outubro de 2013)
- European Commission. (2013g). *Standard Eurobarometer 79: Spring 2013. European Citizenship. Report.* http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_citizen_en.pdf (consultado em 6 de outubro de 2013)
- European Parliament & European Commission. (2009). *Special Eurobarometer 320/Wave 71.3: Post-electoral survey 2009. Report.* http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/EB71.3_post-electoral_final_report_EN.pdf (consultado em 28 de outubro de 2013)
- Eurostat. (2013). *Eurostat. Statistics in focus 14/2013: Population and social conditions. European Union Labour force survey - annual results 2012.* http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_market_and_labour_force_statistics (consultado em 28 de dezembro de 2013)
- Fernandes, A. J. (1994). *A União Europeia de Maastricht: Federação, Confederação ou Comunidade de Estados?* Lisboa: Editorial Presença.
- Fernandes, A. J. (2004). *Direitos Humanos e Cidadania Europeia: Fundamentos e dimensões.* Coimbra: Almedina.
- Figueiredo, A. (s.d.). *Panorâmica Histórica e Cultural da Construção Europeia - Até 1945.* ArtCiencia.com. revista de arte, ciência e comunicação > Year VII > Number 14 > September 2011 - February 2012: <http://www.artciencia.com/index.php/artciencia/article/view/37/119> (consultado em 25 de setembro de 2013)
- Flôr, E. (2012). *O Défice Democrático Europeu: Formas de participação cidadã na política pós-Tratado de Lisboa.* Dissertação de Mestrado em Ciência Política, não publicada, Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Lisboa.
- Gaspar, S., & Haro, F. A. (abril de 2011). Reflexões e paradoxos sobre a identidade e a mobilidade europeias. *Migrações - Revista do Observatório da Imigração*, n.º 8, pp. 9-26.
- Gonçalves, M. E. (2005). Europeização e direitos dos cidadãos. In B. S. Santos (Org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (3.ª ed.). Porto: Edições Afrontamento.
- Hanenberg, P. (2010). A Europa - Novos desafios, novos discursos. *Encontro entre Culturas. Conferências sobre temas luso-germânicas.* (pp. 89-99). Funchal: DRAC/Biblioteca de Culturas Estrangeiras.
- Hobsbawm, E. J. (1982). *A Era das Revoluções: 1789-1848* (2.ª ed.). Lisboa: Editorial Presença.

- Igreja, M. A. (2004). *A educação para a cidadania nos programas e manuais escolares de História e Geografia de Portugal e História - 2.º e 3.º ciclos do ensino básico: da reforma curricular (1989) à reorganização curricular (2001)*. Dissertação de Mestrado em Educação, especialização em História da Educação e da Pedagogia, não publicada, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, Braga.
- Jerónimo, P., & Vink, M. (2013). Os múltiplos de cidadania e os seus direitos. In M. C. Lobo (Coord.), *Portugal e a Europa: novas cidadanias*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Jornal Oficial da União Europeia. (27 de dezembro de 2006). *Decisão N.º 1904/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2006, que institui para o período 2007-2013 o programa «Europa para os cidadãos», destinado a promover a cidadania europeia activa*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0032:0040:PT:PDF> (consultado em 24 de junho de 2012)
- Jornal Oficial da União Europeia. (16 de dezembro de 2008). *Resolução do Conselho de 21 de Novembro de 2008 sobre uma estratégia europeia a favor do multilinguismo (2008/C 320)*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:320:0001:0003:PT:PDF> (consultado em 29 de junho de 2012)
- Jornal Oficial da União Europeia. (11 de março de 2011). *Regulamento (UE) N.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 2011 sobre a iniciativa de cidadania*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PT:PDF> (consultado em 24 de março de 2012)
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (29 de julho de 1992). *Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992*. http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/tif/JOC_1992_191__1_PT_0001.pdf (consultado em 24 de março de 2012)
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (10 de novembro de 1997). *Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*. <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078> (consultado em 26 de junho de 2012)
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (18 de dezembro de 2000). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2000/C 364/1-22)*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:364:0001:0022:PT:PDF> (consultado em 26 de maio de 2012)
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (24 de dezembro de 2002). *Versão Compilada do Tratado que institui a Comunidade Europeia*. http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/web/documentos/ue/2002/2002_tratadoCE_compil.pdf (consultado em 30 de junho de 2012)
- Lourenço, E. (2011). *Pequena meditação europeia: a propósito de Guimarães*. Lisboa: Verbo.
- Marques, A. (2006). *Economia da União Europeia*. Coimbra: Edições Almedina.

- Marshall, T. H. (1992). *Citizenship and Social Class*. In T. H. Marshall, & T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Martins, A. I. (2010). *A Europa e os Media: Os Referendos à Constituição Europeia na Imprensa de Referência*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Matias, J. M. (2009). *Identidade cultural europeia: idealismo, projecto ou realidade?* Dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa, Europa - as Visões do "Outro", não publicada, Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras, Coimbra.
- Moreira, A. (2009). *Ciência Política* (4.^a ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Moura, J. B. (dezembro de 1998). Cidadania europeia: uma construção política racional. *Revista Europa: Novas Fronteiras*, N.º 4, pp. 83-90.
- Moura, V. G. (2013). *A Identidade Cultural Europeia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Nóbrega, M. F. (2014). *A Cidadania Europeia Antes e Pós-Lisboa e Correspondentes Direitos Atribuídos aos Cidadãos*. Dissertação de Mestrado em Direito, especialidade de Ciências Jurídicas, não publicada, Universidade Autónoma de Lisboa, Departamento de Direito, Lisboa.
- Official Journal of the European Union. (23 de novembro de 2012). *Decision 1093/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013)*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:325:FULL:EN:PDF> (consultado em 10 de outubro de 2013)
- Parlamento Europeu. (2012). *Abstenção e comportamentos eleitorais nas eleições europeias de 2009: Principais Conclusões*. http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/research/Desk_research_Abstention_principaux_enseignements_PT_v2.pdf (consultado em 28 de outubro de 2013)
- Pires, M. L. (2006). *Teorias da Cultura* (2.^a ed.). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Prélot, M., & Lescuyer, G. (2000). *História das Ideias Políticas: Da Cidade Antiga ao Absolutismo de Estado* (1.^a ed., Vol. I). (R. Louro, Trad.) Lisboa: Editorial Presença.
- Prélot, M., & Lescuyer, G. (2001). *História das Ideias Políticas: Do Liberalismo à Actualidade* (1.^a ed., Vol. II). (R. Louro, & A. Viana, Trans.) Lisboa: Editorial Presença.
- Rodrigues (Dir.), A. A. (1996). *História Comparada: Portugal, Europa e o Mundo. Uma Visão Cronológica* (Vol. I). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Rodrigues (Dir.), A. A. (1996a). *História Comparada: Portugal, Europa e o Mundo. Uma Visão Cronológica* (Vol. II). Lisboa: Círculo de Leitores.

- Rodrigues, L. N. (2002). *A Revolução Americana (1763-1787). Comunicação apresentada ao XII Curso de Verão do Instituto de História Contemporânea da FCSH da Universidade Nova de Lisboa, «As Revoluções Contemporâneas», Lisboa, Setembro de 2002.*
https://www.academia.edu/197309/A_Revolucao_Americana_1763-1787_
(consultado em 02 de junho de 2014)
- Rogado, C. (2009). *Consciência comunitária e dimensão europeia na educação: a aprendizagem da UE por alunos do 1.º ciclo.* Dissertação de Mestrado em Políticas Europeias, não publicada, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Departamento de Geografia, Lisboa.
- Russ, J. (2001). *A Aventura do Pensamento Europeu: Uma história das ideias ocidentais.* Lisboa: Terramar.
- Sampaio, J. (2000). Prefácio. In M. C. Henriques, J. Reis, A. Rodrigues, & M. F. Cunha, *Educação para a Cidadania* (2.ª ed.). Lisboa: Plátano Editora.
- Sande, P. A. (2008). *60 Anos de Europa: Os grandes textos da construção europeia.* Lisboa: Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu.
- Santa Bárbara, M. L. (2002). Cidadania Europeia: A construção de um projecto. *Metacrítica: Revista de Filosofia*, n.º 1, pp. 77-80.
- Santos, M. C. (2007). *O Programa Europeu Sócrates/Comenius e a Cidadania Europeia: Estudo de caso.* Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional, não publicada, Universidade Aberta, Lisboa.
- Serro, D. F. (2011). *O Tratado de Lisboa e os media portugueses.* Dissertação de Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias da Informação, não publicada, Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Sociologia, Lisboa.
- Soares, A. G. (1997). O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, vol. xxxii (3.º) N.º 142, pp. 627-648.
- Soares, A. G. (2009). O Tratado de Roma: A "Relíquia" da Construção Europeia. *Documento de Trabalho / Working Paper n.º 39.* Lisboa: Gabinete de História Económica e Social.
- Staab, A. (2009). O que é identidade europeia? *Identidade Europeia: Identidades na Europa / coord. de Isabel Capelo Gil* (pp. 33-44). Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Steiner, G. (2007). *A Ideia de Europa* (4.ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Tapadas, G. M. (2011). *O Tratado de Lisboa no Projecto de Construção Europeia.* Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Especialização em Estudos Europeus, não publicada, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa.
- Teixeira, A. F. (1993). *A Natureza das Comunidades Europeias (Estudo Político-Jurídico).* Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, Área de Estudos Político-Jurídicos. Coimbra: Livraria Almedina.

- Terra, A. L. (2011). *A literacia da informação europeia e o exercício dos direitos de cidadania*. (U. d. Minho, Ed.) Congresso Nacional Literacia, Media e Cidadania > Actas do 1.º Congresso Nacional: <http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/lmc/article/view/488> (consultado em 12 de outubro de 2012)
- The European Convention. (18 de julho de 2003). *Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council*. The European Convention: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00851.en03.pdf> (consultado em 2 de setembro de 2013)
- Tousignant, N. (março de 2005). *L'impact du comité Adonnino (1984-1986): rapprocher les Communautés européennes des citoyens*. (HEI, Ed.) *Érudit > Revues > Études internationales > Volume 36, numéro 1, mars 2005, pages 41–59*: <http://www.erudit.org/revue/ei/2005/v36/n1/010731ar.pdf> (consultado em 12 de janeiro de 2012)
- Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns Actos relativos a esses Tratados*. (10 de março de 2001). <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (consultado em 25 de junho de 2012)
- Um Desafio Salutar: como a multiplicidade de Línguas poderia consolidar a Europa. Propostas do Grupo de Intelectuais para o Diálogo Intercultural constituído por iniciativa da Comissão Europeia*. (2008). <http://www.infoeuropa.euroid.pt/registo/000040065/> (consultado em 01 de julho de 2012)
- Valério, N. (2010). *História da União Europeia*. Queluz de Baixo: Editorial Presença.
- Vila Maior, P. (2009). *A cidadania da União Europeia: algo mais que retórica?* Universidade Fernando Pessoa, Centro de Estudos Culturais, da Linguagem e do Comportamento (CECLICO). Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa.
- Vitorino, A. (2002). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (1.ª ed.). Cascais: Principia.

WEBGRAFIA:

<http://www.ajmonnet.eu/index.php>

http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_en.htm

[http://www.infopedia.pt/\\$declaracao-de-independencia-dos-estados](http://www.infopedia.pt/$declaracao-de-independencia-dos-estados)

<http://www.eselx.ipl.pt/ciencias-sociais/tratados/1789mulher.htm>

<http://dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index-old.htm>

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf

http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#an4

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20071128IPR14000+0+DOC+PDF+V0//PT&language=PT>

<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/conv-genebra-1951.htm>

http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf

<http://www.unicef.pt/artigo.php?mid=18101111&m=2>

[http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Carta_Social_Europeia_\(Revista\)%201996.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Carta_Social_Europeia_(Revista)%201996.htm)

<http://ftp.infoeuropa.euocid.pt/database/000043001-000044000/000043646.pdf>

<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/LegCE/Conselho%20Europeu%20Laeken%20-15-12-2001.htm>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1348_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:EN:PDF>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pt>

<http://europa.eu/citizens-2013/en/about>

<https://bookshop.europa.eu/en/home/>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-461_en.htm

[http://ec.europa.eu/justice/opinion/your-rights-your-future/;](http://ec.europa.eu/justice/opinion/your-rights-your-future/)

http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index_en.htm

http://ec.europa.eu/debate-future-europe/citizens-dialogues/index_en.htm

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf

<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000038001-000039000/000038790.pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PT:PDF>

http://ec.europa.eu/citizenship/about-the-europe-for-citizens-programme/index_en.htm

http://europa.eu/index_pt.htm

<http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>

<http://europa.eu/youreurope/index.htm>

http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pt.htm

http://ec.europa.eu/solvit/site/index_pt.htm

<https://e-justice.europa.eu/home.do?plang=pt&action=home>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm

<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

http://ec.europa.eu/portugal/imprensa/comunicados_imprensa/index_pt.htm

http://publications.europa.eu/index_pt.htm

<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf

http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20140714IPR52341/20140714IPR52341_en.pdf

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf

<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/map.html#>

<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/content/20130905STO18726/html/ABC-das-institui%C3%A7%C3%B5es-da-UE>

<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/hemicycle.html>

<http://www.elections2014.eu/en/european-political-parties>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-215_en.htm

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm#top

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003/en>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000008>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2013/000009>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2014/000002>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005?lg=it>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pt>

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1&format=PDF

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf>

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm

http://ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes

<http://www.insee.fr/fr/>

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_fact_pt_en.pdf

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_pt_pt.pdf

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_fact_fr_fr.pdf

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_fact_pt_pt.pdf

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_fact_fr_fr.pdf

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_340_fact_pt_pt.pdf

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_340_fact_fr_fr.pdf

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-410_en.htm

Anexos

EM		1979	1981	1986	1994	1995	2004	2007	2009	2014
Malta	MT						5	5	5	6
Países Baixos	NL	25	25	25	31	31	27	27	25	26
Polónia	PL						54	54	50	51
Portugal	PT			24	25	25	24	24	22	21
R. Checa	CZ						24	24	22	21
R. Unido	UK	81	81	81	87	87	78	78	72	73
Roménia	RO							35	33	32
Suécia	SE					22	19	19	18	20
Total UE	UE	410	434	518	567	626	732	785	736	751

Fontes:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0005bfbc6b/Number-of-Members-per-Member-State.html>

<http://www.elections2014.eu/pt/new-parliament/towards-a-new-parliament>

PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES EUROPEIAS

1979-2014

Dados por Estado-Membro

EM		1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014
Alemanha	DE	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3		48,10
Áustria	AT								67.73	49.4	42.43		45.97		45,39
Bélgica	BE	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39		89,64
Bulgária	BG											29.22	38.99		35,84
Chipre	CY										72.5		59.4		43,97
Croácia	HR													20,84	25,24
Dinamarca	DK	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54		56,30
Eslováquia	SK										16.97		19.64		13,05
Eslovénia	SI										28.35		28.37		24,55
Espanha	ES				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9		43,81
Estónia	EE										26.83		43.9		36,52
Finlândia	FI								57.6	30.14	39.43		38,6		41
França	FR	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63		42,43
Grécia	EL		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61		59,77
Hungria	HU										38.5		36.31		28,97
Irlanda	IE	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64		52,44
Itália	IT	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05		57,22
Letónia	LV										41.34		53.7		30,24
Lituânia	LT										48.38		20.98		47,35
Luxemburgo	LU	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.75		85,55
Malta	MT										82.39		78.79		74,80
Países Baixos	NL	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75		37,32
Polónia	PL										20.87		24.53		23,83

EM		1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014
Portugal	PT				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78		33,67
R. Checa	CZ										28.3		28.22		18,20
R. Unido	UK	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7		35,40
Roménia	RO											29.47	27.67		33,44
Suécia	SE							41.63		38.84	37.85		45.53		51,07
TOTAL UE	EU	61.99		58.98		58.41	56.67			49.51	45.47		43		42,54
		UE 9		UE 10		UE 12	UE 12			UE 15	UE 25		UE 27		UE 28

Eleições regulares:

- **1979** (UE 9) - 9 EM: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Reino Unido
- **1984** (UE 10) – UE 9 + Grécia (1981)
- **1989** (UE 12) – UE 10 + Espanha e Portugal (1986)
- **1994** (UE 12) - 12 EM
- **1999** (UE 15) – UE 12 + Áustria, Finlândia e Suécia (1995)
- **2004** (UE 25) – UE 15 + Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa (2004)
- **2009** (UE 27) – UE 25 + Bulgária e Roménia (2007)
- **2014** (EU 28) – EU 27 + Croácia (2013)

Fonte: <http://www.resultados-eleicoes2014.eu/pt/country-introduction-2014.html>

EUROBARÓMETRO : Universo da Amostra							
Tipo	N.º	Data		Amostra			
		Trabalho de Campo	Publicação	Total de Inquiridos	EU 27	PT	FR
Standard	73	5 a 28 m maio/2010	nov/2010	30.715	26.641	1.025	1.020
	74	11/nov a 1/dez/2010	fev/2011	30.780	26.723	1.018	1.036
	75	6 a 26 maio/2011	ago/2011	31.769	26.713	1.048	1.022
	77	12 a 27 maio /2012	jul/2012	32.728	26.637	1.010	1.007
	78	3 a 18 nov/2012	dez/2012	32.731	26.622	1.015	1.008
	79	10 a 26 maio/2013	jul/2013	32.694	26.605	1.004	1.019
Flash	213	14 a 18 nov/2007	fev/2008	27.080	27.080	1.002	1.008
	292	10 a 14 mar/2010	out/2010	27.125	27.125	1.000	1.003
	294	11 a 15 mar/2010	out/2010	25.641	25.641	1.002	1.009
	340	4 a 9 jan/2012	abr/2012	26.335	26.335	1.000	1.000
	364	5 a 7 nov/2012	mar/2013	25.568	25.568	1.000	1.002
	365	8 a 10 nov/2012	fev/2013	25.587	25.587	1.008	1.003

COLÉGIO DE COMISSÁRIOS APRESENTADO POR JEAN-CLAUDE JUNCKER

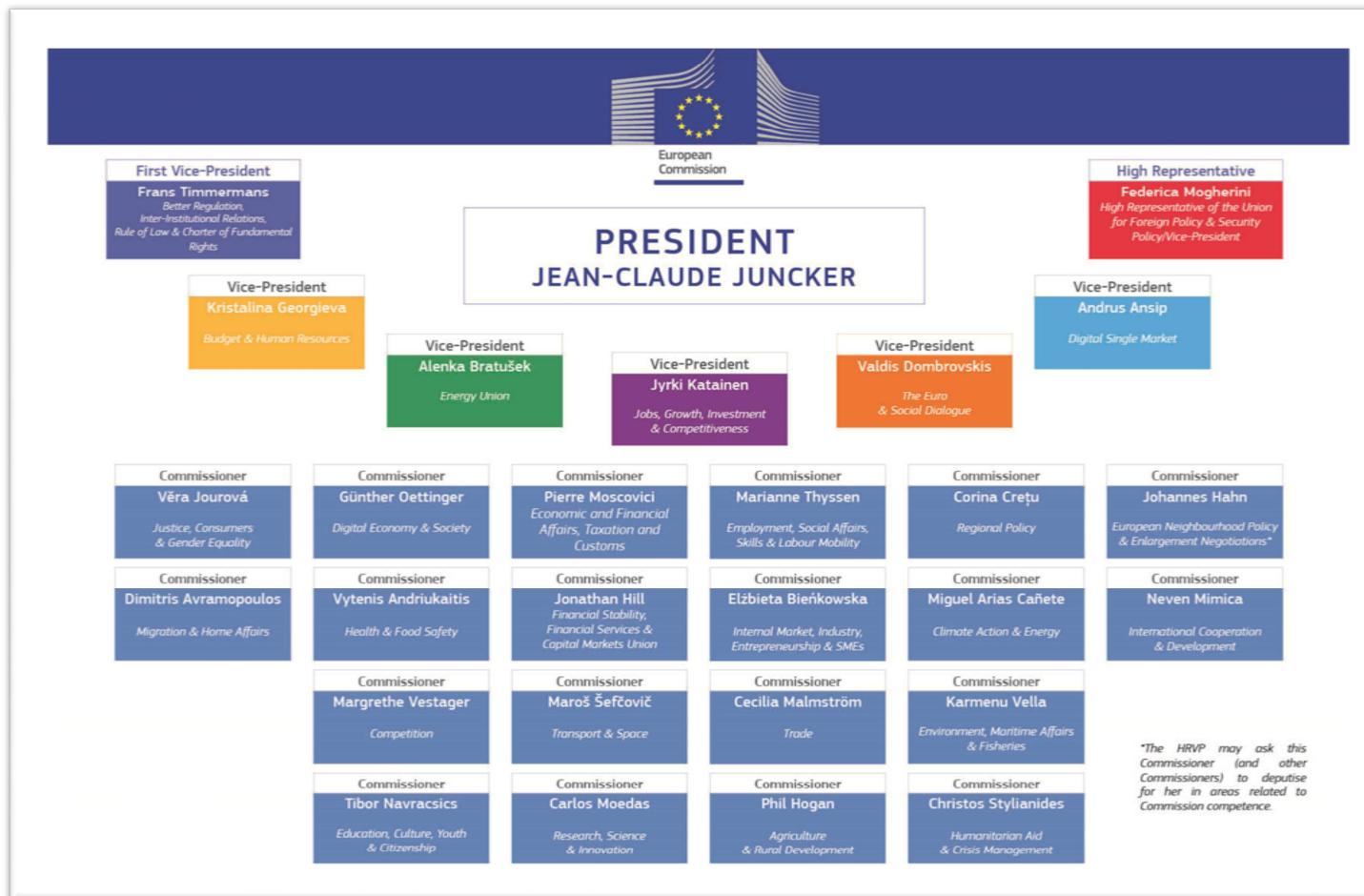


	JEAN-CLAUDE JUNCKER PRESIDENT-ELECT		FRANS TIMMERMANS FIRST VICE-PRESIDENT		FEDERICA MOGHERINI HIGH REPRESENTATIVE
	KRISTALINA GEORGIEVA VICE-PRESIDENT		ANDRUS ANSIP VICE-PRESIDENT		ALENKA BRATUŠEK VICE-PRESIDENT
	VALDIS DOMBROVSKIS VICE-PRESIDENT		JYRKI KATAINEN VICE-PRESIDENT		MAROŠ ŠEFCOVIČ
	GÜNTHER OETTINGER		JOHANNES HAHN		CECILIA MALMSTRÖM
	NEVEN MIMICA		MIGUEL ARIAS CAÑETE		KARMENU VELLA
	VYTENIS ANDRIUKAITIS		DIMITRIS AVRAMOPOULOS		MARIANNE THYSSEN
	PIERRE MOSCOVICI		CHRISTOS STYLIANIDES		PHIL HOGAN
	JONATHAN HILL		ELŻBIETA BIEŃKOWSKA		VERA JOUROVÁ
	TIBOR NAVRACSICS		CORINA CREȚU		MARGRETHE VESTAGER
	CARLOS MOEDAS	#teamJunckerEU			

Fonte: IP/14/984 de 10/09/2014

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_en.htm

COLÉGIO DE COMISSÁRIOS APRESENTADO POR JEAN-CLAUDE JUNCKER



Fonte: IP/14/984 de 10/09/2014 - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_en.htm