

UNIVERSIDADE DE ÉVORA  
MESTRADO EM SOCIOLOGIA  
Variante: Poder e Sistemas Políticos

A CONSCIENCIALIZAÇÃO DA EUROCIDADANIA

*O Futuro da Europa em Análise*

AUTOR: Dina Campino

ORIENTADOR: Prof.º Silvério da Rocha e Cunha

Évora, Novembro de 2003

“Esta dissertação não inclui as críticas e sugestões feitas pelo júri”

## NOTA PRÉVIA

*Ao meu pai, por ser a minha luz*

*À minha mãe, pelo seu suor*

*Ao meu marido, meu amor, meu  
sangue, minha vida*

Antes de iniciar a viagem europeia que proponho nas páginas seguintes, não posso deixar de lado algumas palavras de agradecimento que se impõem justamente.

Assim, agradeço ao Centro de Documentação Europeia da Universidade de Évora, e à sua incansável funcionária, por todo o apoio e informação que me cedeu.

Agradeço ao professor Augusto da Silva pela “sua” brilhante e completíssima biblioteca, sem a qual certamente este trabalho pecaria por defeito.

Obrigada também ao Centro de Estudos Europeus da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Os meus sinceros agradecimentos vão igualmente para o Instituto Nacional de Estatística, pelos dados que amavelmente me disponibilizou.

Agradeço ainda ao Centro de Estudos Jacques Delors, e aos seus monitores, pela compreensão e disponibilidade.

Não posso deixar de agradecer igualmente aos funcionários portugueses que trabalham na linha Europa em directo, bem como nas instituições europeias Comissão e Parlamento Europeu: a eles, o meu reconhecimento pela disponibilidade permanente.

Por fim, ao Dr. Nuno de Salter Cid e ao Dr. João Vaz Rodrigues, que em momento de desespero me demonstraram, uma vez mais, a sua amizade, obrigada.

Numa palavra, agradeço a todos os que viveram e sentiram as minhas angústias e medos; pela paciência, obrigada a todos.

\*

Penso ainda ser devida uma advertência ao leitor, no tocante às fontes de informação dos diversos documentos analisados, ou seja, às fontes primárias (legislação e jurisprudência comunitárias).

Toda esta informação foi obtida, em texto integral, através do site [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), sítio que contém ligações para todas as páginas dos diversos órgãos comunitários. Daí foram retirados alguns dos textos das Conferências InterGovernamentais, Conselhos Europeus, acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, e demais documentação primária, como a documentação avulsa que é publicada pelas instituições europeias (estudos, pareceres, propostas, recomendações, resoluções, relatórios, informações, etc.).

Assim, relativamente aos documentos retirados deste sítio, não o mencionámos no trabalho, considerando suficiente esta advertência geral.

\*

Por fim, impõe-se um pequeno esclarecimento. Sou jurista de formação académica, ao nível da licenciatura. Uma licenciatura conduz-nos invariavelmente à visão do mundo e dos assuntos de uma perspectiva diferente das outras. Por essa razão, e principalmente porque esta é uma tese de mestrado em sociologia, o meu esforço foi sempre o de cortar com as amarras jurídicas, para, livre, poder investir na visão sociológica dos assuntos, à custa de uma análise do direito positivo aparentemente menos profunda.

## RESUMO

### A CONSCIENCIALIZAÇÃO DA EUROCIDADANIA: o futuro da Europa em análise

A Europa é uma estrutura de poder artificialmente construída, é um projecto político de construção de uma estrutura de organização social. O *homo europeanus* desempenha um papel fundamental em toda a integração europeia. Ele é a base desta pirâmide de poder.

A Europa vive hoje uma crise de identidade. O problema começa nos seus cidadãos. Os cidadãos europeus, cépticos e desconfiados, detentores de parca e distorcida informação sobre a Europa, em tempo de crise, tendem fortemente a rejeitar a Europa unida.

Se a Europa é uma forma de organização societária político-social, sustentada num contrato social, numa legitimidade que lhe é conferida pelos cidadãos de que se compõe, a falta de legitimidade da Europa comunitária implicará irremediavelmente o seu fim. Este é o problema socio-político em causa.

E, por isso, avançamos neste estudo com a identificação das causas desta falta de cidadania, deste crescente afastamento dos cidadãos europeus do seu sistema de organização político-social, mais, da sua veemente negação e das consequências que dela podem advir, para, a partir desta análise, descortinar o futuro da Europa social, o trilho certo a percorrer.

Esta é a finalidade do presente estudo: saber qual o futuro da Europa social, qual a importância da actuação dos seus cidadãos em todo este processo. Analisar o que vai mal na sociedade europeia, saber o porquê, prever qual será o seu futuro se o mal não for remediado, para, a final, propor a solução do problema social instalado.

## THE CONSCIOUSNESS OF EUROPEAN CITIZENSHIP: the Europe's future in analysis

Europe is a power's structure artificially built, a political project, a social organization structure in construction. The *homo europeanus* leads a fundamental part in all the European integration. He's the support of this pyramid of power.

Europe lives today an identity crisis. The problem begins in its citizens. The skeptical and suspicious European citizens, holders of lack and distorted information, in time of crises, tend to strongly reject the united Europe.

If Europe is a form of social and political organization, hold in a social contract, a legitimacy that is given by its citizens, the lack of that legitimacy in Community Europe will irremediably settle its ending. This is the social-political problem in study.

And so, we'll continue in this study with the identification of the causes for this lack of citizenship, this growing distance of the European citizens from their social and political organization system, of their strong denial and of what may be the consequences resulting from that fact, to, beginning by this analysis, discover the social Europe's future, the right way to go.

This is the meaning of the present study: to know which will be the social Europe's future, how important is the performance of the European citizenship in all this process. To analyse what is wrong in Europe society today, knowing why, to predict what shall be the future if this problem will not be resolved, to, in the end, propose the solution of the social problem installed.

## ÍNDICE

Nota Prévia.....	1
Resumo.....	3
Índice.....	5
I - Introdução.....	7
i.    Abordagem do Tema.....	7
ii.   Questões metodológicas.....	29
iii.  Análise de dados .....	44
II - Teoria da Cidadania: precisão de conceitos.....	80
i.    O que é a Cidadania? .....	80
ii.   A crise do Estado-nação.....	112
III - A construção do projecto Europeu.....	139
IV - A Eurocidadania.....	179
i.    Evolução histórico-normativa da Cidadania Europeia.....	179

ii.	A Eurocidadania de hoje.....	239
V -	O futuro da Europa em análise: Europa dos Cidadãos? .....	282
VI -	Conclusão.....	307
VII -	Bibliografia.....	331
i.	Doutrina.....	331
ii.	Outras fontes.....	351
iii.	Conclusões das Conferências do Conselho Europeu.....	353
iv.	Jurisprudência.....	356
	■ Comunitária.....	356
	■ Nacional.....	357
v.	Legislação.....	358
	■ Comunitária .....	358
	■ Nacional.....	363
vi.	Textos Fundamentais.....	367
	■ Comunitários.....	367
	■ Internacionais.....	370

## **I - Introdução**

### **i. Abordagem do Tema**

*“A essência de uma coisa não é, apesar de tudo, mais do que uma opinião sobre essa coisa (...) o mundo presta-se por isso a infinitas interpretações”*

Jean Granier, 1966

Toda a pessoa humana é um indivíduo. O cidadão é o indivíduo socialmente inserido em determinada organização política.

Cada organização política, entendida como estrutura de poder através da regulamentação das relações estabelecidas entre os indivíduos que a compõem, define o conteúdo de direitos fundamentais que cada indivíduo possui, como se de uma redoma invisível se tratasse, que envolve cada indivíduo social. Define ainda o conjunto de deveres a que o indivíduo está sujeito por pertencer a essa comunidade política organizada. Esse núcleo duro de direitos e deveres fundamentais constitui o objecto do conceito de cidadania.

A cidadania é a qualidade ou o direito do cidadão. O vínculo que nos une em sistemas sociais e políticos é a cidadania. O cidadão é o indivíduo socialmente integrado numa comunidade, entendida esta como uma esfera de poder, controlada por órgãos que detêm o poder e que ditam o conteúdo de direitos políticos, civis, sociais e outros que constituem, no seu conjunto, a esfera de cidadania de cada indivíduo. Assim, “a nossa condição humana não integra como um predicado simples o nosso estatuto de cidadãos. Nascemos homens, mas **tornamo-nos** cidadãos. A cidadania não se trata de um dado natural, mas de um processo onde intervém a vontade e a razão, conduzindo a uma aquisição artificial” (Marques 1996: 63). Ser cidadão significa, hoje, pertencer a uma qualquer comunidade política, seja ela uma cidade, um Estado, ou uma qualquer organização política.



A Europa<sup>1</sup> é uma comunidade política. É um sistema de dominação política, isto é, uma estrutura de autoridade constituída por um grupo dirigente e actos de poder.

Por conseguinte, é composta por indivíduos que se tornam cidadãos ao pertencerem a esta comunidade de organização político-social: são os cidadãos europeus. A Europa é uma realidade sociológica, e corresponde à delimitação geográfica da presente investigação. A Europa comunitária é um sistema de dominação política, uma pirâmide de autoridade na qual encontramos no topo um grupo de dirigentes políticos que desenrolam pela pirâmide abaixo actos de poder, formando um conjunto de relações políticas estabelecidas no seio de uma sociedade, que é a Europa. Na base da pirâmide encontramos os cidadãos, que o são por nascerem pessoas nesta comunidade geográfica, em amplo processo de aquisição artificial de direitos e deveres, adquiridos pelo simples facto de nascerem no seio da Europa unida. A cidadania europeia, à semelhança da cidadania nacional, é um produto propositadamente construído, criado e desenvolvido, fruto de um processo artificial.

Nos últimos cinquenta anos, a Europa unida passou de sonho a realidade. A velha Europa, a Europa de Estados soberanos, de guerras no seu território, de invejas, lutas, ódios, individualismos, deu lugar ao projecto de Europa unida, de paz.

A paz foi, de facto, o grande propósito da construção da Europa unida. A manutenção da paz num território devastado por guerras seculares - cujo apogeu foi atingido pelas duas grandes guerras do século XX - foi um dos principais e primeiros objectivos da aliança dos povos europeus. A paz, a necessidade de fazer face ao perigo da "invasão vermelha" e às carências económicas em território devastado e com uma população faminta e carente de todos os bens mais essenciais à vida foram os grandes objectivos iniciais da Europa unida.

---

<sup>1</sup> A palavra Europa é sempre utilizada, não no seu sentido geográfico, enquanto continente, mas no seu sentido político, enquanto União/Comunidade Europeia.

E após o culminar das duas grandes guerras do século XX, o sonho de visionários e poetas tornou-se realidade. A Europa unida deixou de ser um projecto exclusivo das suas mentes, e passou a ocupar a mente dos políticos, dos executivos, dos titulares do poder. A Europa unida deixou o terreno metafísico e ideológico e passou à acção no terreno da vida.

Pela primeira vez se tentou seguir o rumo de uma Europa unida pela cooperação, e não pela força das armas. E aí reside a sua originalidade. Porque o sonho de uma Europa unida tornou-se, em tempos, realidade pelo poder de belicistas, mas não de pacifistas. O sonho de uma Europa unida havia já imbuído o espírito de homens europeus que puseram em prática esse sonho. O meio para o alcançar é que foi diverso... A Europa unida sempre se fez pela força das armas, e não pelo poder da palavra.

E agora, pela primeira vez, não mais a Europa unida se construiu pela guerra, mas sim pela paz, pela cooperação recíproca e vontade consentida dos seus intervenientes.

A Europa nasceu da cooperação e da vontade dos Estados soberanos. Pela primeira vez, em movimento único na história mundial, os Estados soberanos abdicaram de parte da sua soberania, e criaram uma forma original de partilha do poder, uma engenharia política inovadora.

A integração europeia atingiu um tal patamar que hoje se questiona se a mesma não será a causadora da “morte” dos Estados soberanos, dos Estados-nação que a constituem. A integração atingiu já ou atingirá o ponto limite de substituição dos Estados-nação por outra forma de organização política? É a questão incontornável e ponto de discussão sempre presente.

O Estado-nação é uma realidade sedimentada por séculos de existência, e o principal actor da cena política.

Esta concepção de Estado tem as suas raízes no século XVI, pela afirmação, por Jean Bodin, “da soberania do Estado como poder supremo na ordem interna – contra o feudalismo e o regime senhorial – contra a submissão quer ao Papado quer

ao Império” (*apud* Amaral 1996: 63), e dos seus congéneres juristas que, pelo seu trabalho, definitivamente separaram o Estado da Igreja, pela atribuição do carácter jurídico ao Estado, e ainda pelas teorizações de Maquiavel que, na sua obra *O Príncipe* (1513) defendeu a existência de um Estado forte e independente da Igreja, e definiu aquele como “uma organização apta a fazer uso da força num certo território” (*apud* Grimal *et al.* 1996 vol II: 573).

O Estado surge-nos, assim, no século XX, como forma de organização de poder racional, geral e abstracto.

O Estado-nação é, pois, uma realidade política sedimentada ao longo de séculos, de tal forma que as pessoas aprenderam a identificar-se com ele; pelo peso da história e da transmissão desta aos mais novos pela educação, as pessoas aprendem e interiorizam amor, orgulho e identificação num Estado, o seu.

O Estado entrou na nossa consciência através do poderoso processo de socialização, isto é, do “processo pelo qual ao longo da vida a pessoa humana aprende e interioriza os elementos socio-culturais do seu meio, os integra na sua estrutura da sua personalidade sob a influência de experiências de agentes sociais significativos e se adapta assim ao ambiente social em que deve viver” (Rocher s/d: 12). Efectivamente, “Em qualquer sociedade, os indivíduos são, desde a infância, condicionados para aceitar e interiorizar os diversos fins e normas que nela se encontram institucionalizados, de tal modo que sem dificuldade os reconheçam como normas e ‘legítimos’ e aprendem a comportar-se em conformidade. Este processo é designado, em Sociologia, pelo termo ‘socialização’ (...); a ‘socialização’ aparece conceptualizada como um processo mediante o qual se transmite, de geração em geração, não apenas um certo conjunto de valores e de normas de comportamento, mas sobretudo um determinado ‘conhecimento’, uma determinada ‘representação’ do real, um determinado ‘código de leitura’ da realidade” (Nunes 1976: 33, 52).

E a nós, hoje, parece-nos que o Estado é uma realidade natural, que sempre existiu, a forma “normal”, natural e inevitável de organização das pessoas, de uma nação. Mas a imbricação dos Estados nesta aventura europeia é tal, que hoje se

coloca a questão de não ser ela a causadora da “morte” dos próprios Estados soberanos. Com efeito, pela primeira vez os Estados criam uma autoridade supranacional – a Comunidade Europeia – com poderes originária e exclusivamente reservados aos Estados, e a que os mesmos são obrigados a submeter-se, numa relação de *supra-infra* ordenação. A União Europeia é uma comunidade de direito supranacional<sup>2</sup>: dispõe de poderes supranacionais, isto é, poderes originariamente pertencentes ao Estado, que lhe foram delegados; e dentro das matérias que lhe foram delegadas, a União Europeia impõe a sua força, o seu poder, aos próprios Estados, que a esta se têm que submeter. Mais: fá-lo, não só aos Estados em si considerados, como aos próprios cidadãos de cada Estado-membro, numa relação directa Europa-Cidadãos: “Na Europa ocidental ocorre a mais importante experiência de superação do Estado nacional como instrumento de coordenação das actividades económicas em sociedades que conciliam os ideais de liberdade e de bem-estar social” (Furtado 1999: 37, 38).

O Estado-nação vê-se confrontado com mudanças que correm à velocidade luz, e não é mais capaz de desenvolver os seus fins. A soberania do Estado está ameaçada. Hoje, apesar do Estado-nação continuar a ser predominante na esfera internacional, o mesmo depara-se com uma mutação e transformação, de forma a adaptar-se às novas realidades, como a globalização (a sociedade da informação; os fenómenos de integração supranacional) e o aparecimento de sociedades multiculturais. Assim, “o Estado-nação, apesar de ser ainda hoje uma realidade política possante (alguns dirão a mais forte de todas), entrou em crise e está a ser incapaz de, por si só, dar resposta a todos os problemas que o Homem enfrenta na vida em sociedade. Por isso o Estado se descentraliza internamente cada vez mais – federalismo, regionalização, municipalismo –, e se agrupa em unidades geo-

---

<sup>2</sup> Apesar de Fausto de Quadros não ter considerado a Comunidade Europeia como supranacional, concordamos com este Autor quando define a supranacionalidade como sendo “o nascimento de um poder político superior aos Estados, resultante da transferência definitiva por estes da esfera dos seus poderes soberanos relativos aos domínios abrangidos pela entidade supranacional, e em que designadamente o poder legislativo (como poder de criação de Direito *novo*) é exercido em função do interesse comum e não do interesse dos Estados” (1991: 158).

estratégicas mais vastas - alianças militares, uniões políticas, organizações de cooperação económica multilaterais, ONU" (Amaral 2001: 23, 24).

A Europa é território geográfico privilegiado para analisar esta desconstrução do Estado-nação. Porque nela o Estado já não é mais detentor de toda a soberania, já não é mais a cabeça da pirâmide do sistema de dominação política: "O actual processo de construção da Comunidade Europeia, não apenas na sua dimensão económica mas também, e sobretudo, na sua moderna expressão de união política, tem vindo a significar uma importante mudança na definição tradicional do espaço político, e muito especialmente uma transformação do sistema político de Estados-nações em que a Europa tem vivido nos últimos séculos" (Cruz 1992: 827).

Esta pirâmide é hoje ocupada pela Europa unida.

O projecto de construção europeu é um fenómeno de engenharia política original e onde ocorre a maior pressão alguma vez exercida sobre a soberania do Estado-nação.

Em termos sociológicos, o Estado-nação é uma sociedade global. O Estado é também um conceito sociológico: para Max Weber, "O Estado é um agrupamento social de carácter político cuja especificidade diz respeito ao facto de os seus membros 'reivindicarem com sucesso o monopólio da utilização legítima da violência física sobre um território determinado'. Esta definição é uma tradução em linguagem sociológica de um conceito jurídico" (*apud* Noiriel 2001: 40). Ora, a sociedade em si, no seu todo, constitui o próprio Estado: é a nação, o conjunto de indivíduos que possui o poder soberano.

É o critério cidadania que é determinante, e, em termos sociológicos, o que é relevante neste conceito de Estado são as actividades dos indivíduos que têm por objectivo a ascensão ao poder, e as práticas sociais que os cidadãos desenvolvem entre si, a teia de ligações estabelecidas enquanto membros de uma mesma comunidade social.

Por isso ao falarmos de cidadania, não nos podemos esquecer desta realidade política que é o Estado-nação. Porque a concepção de cidadania que hoje todos temos presente nasce no período histórico iniciado com as grandes revoluções

liberais do século XVIII, e caracterizado pela primazia do Estado-nação como colectividade política que agrupa os indivíduos. Esta cidadania equivale à nacionalidade.

O cidadão, hoje, é-o em relação a uma entidade de poder: o Estado. Cada Estado define normativamente as formas de acesso e de exercício da cidadania. Hoje, ser-se cidadão significa pertencer a comunidade política organizada, a um Estado, gozar dos direitos e estar sujeitos aos deveres estabelecidos pela ordem estatal a que pertence.

O Homem é um ser político e social. Vive integrado em comunidade, sem a qual não sobrevive. Essa sociedade estrutura-se e regula-se através de regras, ditadas e impostas a todos os indivíduos que a constituem. São as estruturas de poder, topo da pirâmide da organização social, que determinam o círculo de direitos que cabe a cada cidadão.

Ser cidadão significa pertencer a uma comunidade política, em regra, um Estado. Mas não obrigatoriamente. A cidadania não se confunde com a nacionalidade, apesar de invariavelmente aparecem unidas. O cidadão pode sê-lo em relação a um Estado, mas também em relação a uma qualquer outra comunidade, qualquer outra forma política de organização social, como a Europa unida.

E na Europa unida, hoje, o cidadão é simultaneamente nacional e europeu. Na verdade, se os dois fenómenos se encontram intimamente ligados - cidadania e Estado - não se confundem e são dois institutos distintos entre si. Por isso a cidadania pode sê-lo em relação a outro sistema de organização política que não o Estado. E é: é a cidadania europeia, a qual se encontra ligada ao sistema de organização política que é a Europa unida. Pela primeira vez, a cidadania deixou de reportar directamente à nacionalidade de um Estado. Já não se é mais só cidadão de um Estado. A cidadania europeia veio romper de vez com a ligação aparentemente inevitável de cidadania a um Estado: e o cidadão europeu é cidadão de um Estado, mas é igualmente cidadão de uma outra forma de organização política, que é a Europa comunitária.

O presente estudo gira em torno do cidadão europeu. Ser cidadão europeu significa pertencer à Comunidade Europeia, ser elemento dela, pertencer a esta comunidade e forma de organização política. A cidadania europeia exprime o elo de ligação do povo europeu à Comunidade/União Europeia, estrutura de poder. Exprime as ligações e relações de poder desenvolvidas entre o topo da pirâmide de poder, a Comunidade Europeia, e a sua base, os cidadãos; as relações entre o sistema político europeu e o seu meio, os indivíduos de que se compõe.

Pretende-se, em primeiro lugar, delimitar o conteúdo deste conceito, fazer uma relação dos direitos e obrigações que se incluem na sua esfera. Pretende-se ainda questionar o futuro da Europa - por via da análise do presente -, o futuro do desenrolar da Europa Social, saber qual o papel dos cidadãos em torno da nova Europa, qual o futuro da Europa social. Esta investigação centra-se no domínio da "física social", pretende estudar a sociedade europeia actual no contexto do sistema de interacções que forma a Comunidade/União Europeia. Baseia-se na observação do fenómeno actual que é o cidadão europeu, confrontando a realidade com o ordenamento jurídico-teórico existente.

A escolha do objecto deste trabalho teve por base a paixão e a relevância do tema: "São muitas as motivações de um pesquisador. Mas o fundamental é ter confiança na própria imaginação e saber usá-la. Essa confiança significa a percepção de que é possível intuir uma realidade da qual se conhece apenas um aspecto, à semelhança do que faz um paleontólogo. O valor do trabalho do pesquisador traduz, portanto, a combinação de dois ingredientes: imaginação e coragem para arriscar na busca do incerto" (Furtado 1999: 8). Para além do que "A crise da modernidade que caracteriza o presente pode ser apresentada como uma singularidade onde práticas políticas e conceitos estabelecidos perdem parte significativa da sua validade e, de um modo concreto, perdem a possibilidade de previsão. Esta verificação coloca especiais responsabilidades às ciências sociais ao tentarem estabelecer as condições de racionalização das possibilidades futuras" (Aguiar 1992: 801).

Assim sendo, a paixão pela Europa, pela Europa social, é a motivação pessoal. A relevância do tema, devido à sua actualidade e às suas repercussões na vida de cada Europeu integrado, é a motivação social desta investigação. A importância deste tema advém, a título imediato, do facto de nos ajudar a compreender melhor a realidade, tendo, com objectivo último, a função de estimular a afirmação dos direitos e iniciativas que integram a cidadania na sociedade europeia moderna. Em tempo de mudanças e tomada de decisões como o que hoje vivemos na Europa, o alargamento do debate ao comum dos cidadãos potencia um melhor nível de consensualização das opções de fundo, um reforço da sua exequibilidade e consolidação. Daí a escolha deste tema: a consciencialização da cidadania europeia.

O objectivo deste estudo é em grande medida pedagógico. É essencial que cada europeu, na pele de cidadão, entenda verdadeiramente o que está em jogo. Os dados estão lançados, e o jogo corre à velocidade da luz. Acontece, porém, que os jogadores não entenderam ainda as regras. E, se assim continuar, trata-se de um jogo destinado a falhar. Porque se não soubermos as regras, não podemos jogar; não basta dar início ao jogo, os jogadores têm que o jogar; ora, se não soubermos que somos cidadãos europeus, com direitos e deveres, como podemos exercê-los?

O debate é imperativo: é algo que ainda não teve lugar e cuja necessidade se prolonga há já vários anos. Por isso o tema do presente estudo ultrapassa o curto horizonte. É um tema destinado a deixar questões no ar. Mas o seu estudo e, principalmente, o seu debate é essencial numa Europa de mudança e de viragem.

O debate deve ser alargado a todos os que participam neste jogo social. Falar sobre a Europa, na perspectiva da cidadania é benéfico e urgente. É, no nosso entender, essencial para a existência da própria Europa unida.

Na verdade, a falta de cidadania corrói os próprios pilares da Europa Unida, e, roendo pouco a pouco, pode acabar por derrubar os pés deste projecto, o seu sustento, e fazê-lo cair. E o desconhecimento constitui *ab initio* um veículo de sabotagem de toda a cidadania. Porque a cidadania, para o ser, tem que ser



igualmente participada. Não basta reconhecer normativamente os direitos e deveres dos cidadãos: estes têm igualmente de os exercer, de participar activamente na sociedade que é a sua. Mas se não conhecem os seus direitos e deveres, se desconhecem o próprio conteúdo da cidadania, então logo à partida o processo está inquinado, destinado a falhar, pois eu não posso exercer aquilo que desconheço.

O esforço das instituições comunitárias em fazer chegar a Europa aos seus cidadãos vai neste sentido. Primeiro a informação, o conhecimento. Há que educar, ensinar, dar a conhecer a realidade de hoje, preparar o cidadão para a democracia participativa, para a cidadania activa, porquanto só podemos exercer os nossos direitos de cidadania se os conhecermos previamente. E só pela participação dos cidadãos, pelo despertar da sociedade civil, se pode alcançar a verdadeira cidadania. Com efeito, a cidadania só nasce se, uma vez incluída no papel, os seus destinatários a exerçam de pleno direito.

É uma linha contínua, um processo complexo que decorre por diversas fases. Primeiro, consagrar normativamente essa cidadania; segundo, dar a conhecê-la, divulgar, informar; terceiro, por meio da segunda, socializar os cidadãos, incutindo-lhes um espírito europeu, tocar a sua alma com o sentimento de pertença à Europa; quarto, despertar a cidadania participativa; para, a final, nascer enfim, e por completo, a cidadania europeia. Só passados todos estes estágios é que podemos dizer que a cidadania europeia finalmente existe, de facto e de pleno direito.

A Europa é feita para os seus cidadãos: se estes a rejeitam, o que será feito dela? Que caminho poderá tomar, rejeitada e abandonada, senão o seu próprio extermínio?

E por isso há que analisar cientificamente quais as causas deste afastamento dos cidadãos da Europa. Como o médico, há que diagnosticar o mal, a fim de procurar o remédio. E a procura desse mal conduz-nos invariavelmente a uma desconstrução epistemológica da realidade, do presente, fundado e reflexo do passado, a fim de propormos o futuro.

À semelhança do historiador, para compreendermos o fenómeno actual de relação cidadãos europeus - Europa, temos que analisar o passado. Por isso é preciso investigar o passado da Europa unida. Mas, ao contrário do historiador, não queremos analisar a história como um fim em si mesmo. A história é-nos útil para compreendermos o presente. E só.

E porque é de cidadania que tratamos, e, num estudo científico, a precisão de conceitos é essencial, não podemos deixar de lado a análise da cidadania ao longo dos tempos. Pois a cidadania é um conceito que existe desde a civilização grega, mas porque, também, o conceito de cidadania de hoje é bem diferente daquele que era compreendido pelos gregos.

A cidadania moderna, apesar de ser fruto da evolução histórica desde a Grécia antiga, só nasce, como hoje a entendemos, em 1789, data simbólica, pois é aí que caem por terra os valores tradicionais (como os privilégios de nascença, a desigualdade entre os homens) e surgem os valores que constituem os pilares da cidadania actual, como a igualdade dos homens, a liberdade de pensar, uma nova concepção do Homem e da sociedade, dos valores, baseados em instituições radicalmente diferentes. A moderna concepção de cidadania nasce no período histórico iniciado com as grandes revoluções liberais do século XVIII e caracterizado pela primazia do Estado-nação como colectividade política que agrupa os indivíduos. E hoje, a cidadania é entendida sempre em duas vertentes, duas faces do mesmo objecto: a cidadania teórica, e a prática. Pelo que cidadania define-se teoricamente como sendo o conjunto de direitos e de deveres que pertencem a determinado indivíduo socialmente inserido numa comunidade organizada, que são definidos, garantidos e defendidos pelos órgãos de poder e organização dessa comunidade, e que pertencem ao indivíduo pelo próprio facto de pertencer a essa comunidade. No plano prático, define-se como sendo a intervenção activa e a defesa positiva desses direitos por parte dos seus destinatários, dentro de um profundo processo de consciencialização dessa cidadania. Para podermos falar de cidadania nos tempos de hoje, precisamos sempre de preencher estas duas vertentes: a teórica, e a prática. Pelo que, hoje, a cidadania não se basta com reconhecimento normativo,

consagrado na ordem jurídica por meio de normas legais: a cidadania é composta por duas faces, a cidadania teórica, e a participativa, e sem esta última, não podemos falar de verdadeira cidadania, porque esta só existe quando é activa e participativa, quando os cidadãos intervêm activamente no processo de organização político-social da sua comunidade. Trata-se, em suma, de uma nova concepção de cidadania, aquela que carece, como condição *sine qua non*, da participação activa dos seus destinatários, aquela que só existe quanto é praticada activamente pelos seus destinatários, aquela que impõe aos receptores dos direitos de que se compõe o dever de os exercer e os reclamar, de participar activamente na sociedade em que se encontram situados.

E porque a cidadania nasce estreitamente ligada ao fenómeno do Estado-nação, como se equivallesse à nacionalidade, não podemos deixar de lado a realidade histórica política que é o Estado. Não podemos, pois, deixar de fazer uma viagem histórica ao nascimento do Estado, à sua evolução, e ao seu estágio actual.

E falar do seu estágio actual significa inevitavelmente falar da crise do Estado-nação, atento os movimentos de regionalização e globalização do mundo de hoje.

O *homo europeanus* desempenha um papel fundamental em toda a construção europeia. Ele é a base da pirâmide de poder. Os fundamentos em que se baseia a actual União Europeia, os princípios e valores que sustentam todo este novo edifício decorrem de uma tradição europeia, de um passado comum. A “nova Europa” aliada é feita pelos e para os cidadãos.

São os cidadãos – base de todo o sistema de organização política – que legitimam o processo de construção europeu, e lhe dão o seu fundamento teórico-filosófico. Sem eles, a Europa unida sofrerá irremediavelmente a falta de fundamento axiológico e não terá sentido nem legitimidade. E por isso “morrerá”. Todo o grande edifício tem que ser suportado em fortes pilares, sob pena de ruir...

Urge, assim, e desde que foi instituída uma cidadania da União, debruçarmo-nos sobre este tema. O que é a Eurocidadania? Que consequências

trouxe ela ao Homem Europeu, ao comum do cidadão? Qual o papel deste cidadão europeu em toda a construção europeia?

Qual é o grande problema da Europa actual? Esta é a grande questão e a base da presente investigação. A Comunidade/União Europeia já o identificou: a falta de participação activa dos cidadãos europeus em todo este projecto, o seu crescente alheamento e conseqüente negação do projecto europeu.

Tomamos como pressuposto a falta de participação activa dos cidadãos no projecto de construção europeu. Para nós, temos como dado adquirido que o cidadão europeu não participa activamente na sua sociedade, no sistema de organização político-social que é a Comunidade/União Europeia.

Este pressuposto é-nos dado logo à partida pelas instituições da Comunidade Europeia<sup>3</sup>, que desenvolvem com frequência inquéritos de opinião, reveladores da invariavelmente falta de conhecimentos que os cidadãos europeus têm acerca da Comunidade/União Europeia e da falta de cidadania activa. Com efeito, as sondagens desenvolvidas pelo Eurostaat mostram-nos que os europeus pouco sabem acerca do que é a Europa unida, em que consiste este projecto de Europa unida, quais são as suas instituições, as competências destas, quais os poderes de que dispõe a Comunidade e a União Europeias e revelam-nos ainda que a participação dos cidadãos europeus é diminuta ou quase nula: a cidadania activa é uma miragem. Tais sondagens dizem-nos, por fim, que a negação do projecto europeu pelos próprios cidadãos é uma realidade crescente.

Face a isto, podemos pressupor a falta de informação generalizada do projecto europeu, a falta de participação activa dos cidadãos no seio da sociedade de organização político-social que é a Europa comunitária e ainda a crescente negação do projecto de Europa unida pela base desta pirâmide de poder, pelos próprios cidadãos.

---

<sup>3</sup> O Eurostaat, órgão dependente da Comissão Europeia responsável pelas estatísticas europeias em diversos domínios, entre os quais, a participação dos cidadãos no projecto da Europa Unida e seus conhecimentos sobre esta realidade.

Este é o ponto de partida desta investigação.

O que precisamos agora de saber é o porquê. Porque é que isto acontece? Quais são as causas da carência manifesta de cidadania na sociedade europeia? Quais são as consequências que dela podem advir? Como combatê-las? A resposta a estas questões constitui o grande objectivo desta investigação.

O sistema político estudado é a Comunidade/União Europeia, e o que se pretende analisar são as relações entre este sistema político e o seu meio, as relações entre o sistema político europeu – a estrutura organizacional de tipo governamental, isto é, os líderes e chefes de Governo e das instituições europeias – e os respectivos cidadãos europeus. Ora, “As relações entre o sistema político estudado e o seu meio definem-se por duas espécies de elementos: os ‘inputs’ que emanam do meio e dão um impulso ao sistema, e os ‘outputs’ que traduzem a reacção do sistema sobre o meio, em réplica aos ‘inputs’. Os ‘outputs’ provocam uma retroacção do meio, que faz nascer novos ‘inputs’ destes, aos quais respondem novos ‘outputs’ do sistema, etc., segundo o princípio do circuito cibernético. O conjunto constitui um circuito fechado, sem princípio nem fim, em movimento constante” (Duverger 1983: 282). Assim, o que se pretende analisar são estas relações entre a estrutura topo de poder europeu, que decide das alterações e novas integrações europeias, e os respectivos cidadãos que são afectados por estas, e que reagem de certa forma, levando os líderes a reagir de outro modo, e vice-versa, em circuito sempre crescente. Este é o objectivo desta investigação.

Uma investigação define-se por ser sempre algo que se procura. Para a levar a cabo, o sujeito investigador deve procurar saber algo que ainda não é do seu conhecimento. Por esta razão, a pergunta de partida é o primeiro passo fundamental, e integra a problemática teórica. “...uma boa pergunta de partida deve poder ser tratada” (Quivy e Campenhoudt 1992: 33). Assim sendo, e inserindo-se o presente estudo no âmbito da Política Social Europeia, o mesmo visa, com objectivo primeiro, delimitar e precisar o conteúdo funcional da noção de cidadania da União.

Saber em que consiste esta noção, quais os direitos e deveres que abarca, quais são os seus objectivos, qual foi a sua evolução histórico-jurídica, em suma, precisar o seu conteúdo é um dos objectivos principais deste trabalho.

O presente estudo tem ainda como fim último alcançar, através desta investigação histórico-jurídica da Eurocidadania, o conhecimento sobre o futuro da Europa Social, sobre o trilho certo a seguir nesta viagem Europeia. Este alcançar-se-á através da análise científica do real, do presente. Com as ferramentas da investigação de toda a evolução histórico-normativa da cidadania europeia, vamos analisar o real, o presente, saber como vamos hoje de cidadania na Europa. E vamos descobrir que vamos mal...

Avançamos, pois, neste estudo com a identificação das causas desta falta de cidadania, deste crescente afastamento dos cidadãos europeus do seu sistema de organização político-social, mais, da sua veemente negação e quais são as consequências que dela podem advir, para, a partir desta análise, descortinar o futuro da Europa social, o trilho certo a percorrer. Este é outro objectivo do presente estudo.

Com esta investigação pretende-se dar um contributo para a evolução e aprofundamento dos conhecimentos que os portugueses têm desta nova (que não é assim tão nova...) ordem jurídica. Com efeito, " as sondagens mostram que os Portugueses, ao mesmo tempo que se interessam cada vez mais pela Europa, continuam muito pouco informados sobre ela" (Pires 1992: 13).

A pertinência do tema escolhido é, a nosso ver, manifesta. No dia 1 de Janeiro de 2002, entrou em vigor a última fase da política monetária, com a entrada em circulação da nova moeda, o Euro. Foi um passo de gigante na integração europeia, e todos vimos o nosso dia-a-dia afectado. Todos tivemos que adaptar-nos a uma nova moeda, e tal facto fez-nos aperceber que já não estamos mais sozinhos, que existe uma realidade extra-fronteiras que nos "entrou pelas casas adentro", e parece que nada há a fazer senão acolhê-la de braços abertos...

E hoje, que já sentimos na pele a força desta integração, daremos um passo em frente, no aprofundamento dos nossos conhecimentos europeus.

E se a vamos receber com um abraço fraterno (será?), ao menos que o façamos de olhos abertos, cientes do que ela nos trará, dos benefícios que dela podemos colher, e das obrigações e condicionamentos a que nos temos que sujeitar. A expressão “temos que nos sujeitar” é bem demonstrativa da realidade: a Europa impõe-se, não se constrói. Surge, para a maior parte de nós, já como um facto consumado, como construção acabada da qual não fizemos parte, mas que agora se impõe nas nossas vidas. Aparece de repente, qual monstro complexo e incompreensível, e dizem-nos que é para fazer parte das nossas vidas, que assim tem de ser, que temos que lhe obedecer.

Mas temos mesmo? O comum dos cidadãos também pensa, também reage, também tem sentimentos. E perante algo que não compreende, que lhe parece tão labiríntico e complexo, tão poderoso, o cidadão, que é Homem, e portanto, também animal, tende a reagir de acordo com os seus instintos mais básicos: perante algo que não conheço e que é tão maior que eu, é o medo o sentimento dominante.

O medo gera desconfiança. E os dois ligados levam o simples cidadão a rejeitar algo que não compreende. Por essa razão o alheamento é cada vez maior. E as manifestações de negação da Europa também.

Por isso o tema escolhido é de grande relevância. A sua actualidade e os seus efeitos imediatos e concretos assim o determinam.

A Europa vive hoje uma crise de identidade. A cidadania europeia encontra-se no centro da problemática. Simultaneamente desenvolvem-se dois fenómenos paralelos e contraditórios entre si: ao mesmo tempo que a Europa se esforça em desenvolver e consolidar normativamente o conteúdo da cidadania europeia, os seus destinatários, os próprios europeus, parecem cada vez mais afastados, desconfiados, cépticos e literalmente contra esta integração política europeia. À cidadania teórica e ao seu aprofundamento parece corresponder uma falta de cidadania activa, participada. Ora, estas são as duas faces do mesmo objecto, a

cidadania é constituída por estas duas vertentes a teórica e a activa e participada: como poderão então as duas vertentes contrariar-se, em processo matemático de inversão: à medida que um aumenta, o outro diminui, simetricamente?

Por esta razão se justifica o presente estudo. Porque é necessário observar o fenómeno, a contradição existente entre a teorização da cidadania europeia, a sua evolução jurídico-normativa e a sua negação por parte dos seus destinatários. Estamos perante um problema social, fenómeno que deve ser estudado, a fim de o poder prevenir e agir sobre ele. Porque é preciso esbarrar contra as ilusões do senso comum, contra o sonho europeu de alegria, e confrontar a realidade existente de negação da Europa por parte dos seus cidadãos.

O conceito de cidadania europeia consiste hoje num denominador comum para diferentes domínios políticos que têm repercussões directas para o cidadão. Os seus objectivos visam a liberdade de estabelecimento e de residência, a supressão dos efeitos negativos do processo de integração, e a criação de uma imagem positiva e de identificação com a União Europeia.

Contudo, a realidade é bem diferente. Os europeus “sofrem”, em grande parte, do novo estatuto de cidadania, a desinformação é bastante generalizada e é discutível se o sentimento de identidade se desenvolveu ou não.

Quais são os motivos deste fracasso relativo?

Segundo os defensores da Europa, o estatuto de cidadania europeia, tal como é reconhecido actualmente nos Tratados, é totalmente insuficiente. Os direitos reconhecidos são “desprezíveis”, estão redigidos de uma maneira apressada e confusa, e são, por consequência, vistos com pouca ilusão por parte dos cidadãos.

Segundo a corrente “eurocéptica”, estes avanços são excessivos e travam qualquer evolução contrária, no sentido da integração política e da plena cidadania europeia.

Num momento em que o futuro da Europa é tema recorrente, em que a Europa Social e dos cidadãos é defendida como a solução e o caminho a trilhar de



forma a salvar a própria Europa, é tempo de nos debruçarmos sobre o futuro da Europa, sobre o futuro da Europa social, dos cidadãos.

Nas palavras adequadas de Maria Manuela Tavares Ribeiro, “A Europa como comunidade organizada não é historicamente inevitável. Ela não é senão o produto do tempo. (...) Convém recordar que a Europa é uma sábia combinação de heranças comuns – entre elas, o pensamento clássico, a herança judaico-cristã, as Luzes – e do génio próprio de cada um dos seus povos. Isto supõe saber construir a Europa numa multiplicidade de escalas, fazendo um continente com dimensões diversificadas mas complementares. (...) Diversidade e pluralismo a que subjaz um fundo filosófico comum. A identidade europeia resta fluida, o espaço público europeu permanece incompleto e a cidadania é ainda embrionária. É imperativo, pois, despertar a memória de uma Europa que é, a um tempo, passado e futuro” (2003 [Coord.]: 9).

Por isso, terá um dia escrito Edgar Morin *“la difficulté de penser l’Europe, c’est d’abord cette difficulté de penser l’un dans le multiple, le multiple dans l’un: l’unitas multiplex”* (Ribeiro [Coord.] 2003: 9).

Esta investigação centra-se nos domínios da Sociologia Política – entendida no seu conceito sociológico como “a ciência do poder, do governo, da autoridade, do comando, em todas as sociedades e em todos os grupos humanos, e não unicamente na sociedade nacional (...). Esta concepção rejeita implicitamente a teoria da soberania do Estado” (Duverger 1983: 20) –, da Sociologia da Cultura, da Sociológica Histórica e da Sociologia Jurídica – o âmbito da sociologia jurídica faz-nos remontar ao pensamento de Durkheim (que fez do direito um indicador privilegiado do conjunto da realidade social) e de Max Weber, “para quem a questão do direito ocupa um lugar estratégico na compreensão das racionalidades políticas das sociedades” (*apud* Boudon *et al.* 1990: 76), e se define como sendo o “estudo do direito (...) como elemento entre outros de gestão da ordem social” (Boudon *et al.* 1990: 77).

\*

Por fim, cabe agora informar acerca do conteúdo desta investigação.

A mesma começa com uma análise de dados fornecidos pelos inquéritos – sondagens de opinião – realizados pela Comissão Europeia desde 1973, com vista a auscultar a opinião pública a fim de saber o que pensam os cidadãos europeus. Tomamos como análise os Eurobarómetros publicados desde o ano de 1992, até ao presente momento. Escolhemos o ano de 1992 por ser o ano em que se aprovou e assinou o Tratado de Maastricht, que, alterando o Tratado de Roma Originário, formalmente instituiu a cidadania da União.

Seleccionamos, pois, os resultados das sondagens realizadas pela Comissão e procedemos a uma análise dos mesmos. Estes dados fundamentarão e credibilizarão os pressupostos em que se baseia o presente estudo.

Porque os pressupostos são já dados adquiridos, que não oferecem discussão, e porque os mesmos devem surgir de dados concretos, vemos assim que aqueles não surgiram da nossa imaginação, antes se fundam em informações obtidas através de métodos quantitativos: sondagens, inquéritos de opinião realizados com questões fechadas e directas e quantificados os dados a final.

Falar sobre a cidadania europeia obriga-nos depois a precisar alguns conceitos essenciais. A determinação precisa dos conceitos utilizados é pilar fundamental na construção de uma investigação séria e produtiva.

Pelo que o presente estudo começa obrigatoriamente por uma teoria da cidadania. Com efeito, não podemos falar de cidadania, muito menos da europeia, sem fazermos previamente uma incursão histórica no conceito de cidadania no mundo ocidental europeu. Porque a cidadania de hoje é entendida de forma bem diversa da cidadania entendida pelos gregos. Constitui, deste modo, um imperativo explicar o desenvolvimento desta Cidadania e saber o que ela hoje significa no mundo ocidental em que vivemos.



Assim, terá um dia dito Barbalet “A cidadania é tão velha como as comunidades humanas sedentárias. Define os que são e os que não são membros de uma sociedade comum. A cidadania é manifestamente uma questão política (...). O problema de quem pode exercer a cidadania e em que termos não é apenas uma questão do âmbito legal da cidadania e da natureza formal dos direitos que ela implica. (...) A cidadania pode ser descrita como uma participação numa comunidade ou como a qualidade de membro dela. Tipos diferentes de comunidade política dão origem a diferentes formas de cidadania. (...) No estado democrático moderno, a base da cidadania é a capacidade para participar no exercício do poder político por meio do processo eleitoral. Assim, a participação dos cidadãos no moderno Estado-nação implica a condição de membro de uma comunidade política baseada no sufrágio universal, e portanto também a condição de membro de uma comunidade civil baseada na letra da lei” (1989: 11 a 13).

Por outro lado, veremos que a evolução do conceito de cidadania como hoje a entendemos está intimamente ligada à eclosão do maior fenómeno político de sempre: o Estado-nação.

Por esta razão, não estaria o estudo completo se, ao falarmos em cidadania, não falássemos igualmente sobre o Estado, as suas origens, a sua formação e desenvolvimento, a mutação que sofreu até chegar ao que é hoje, e ainda sobre a crise actual do Estado-nação, num mundo globalizado em que imergem novos actores na cena, as organizações regionais e mundiais.

O Estado Moderno vive hoje uma época de crise para a qual concorrem não só o fenómeno globalização como também o fenómeno regionalização: os poderes do Estado-nação não são mais ilimitados, não abrangem mais toda a realidade.

O Estado concorre agora com outras fontes de poder, que lhe são superiores. Exemplo claro do que estamos referindo é com certeza a União Europeia.

Por tal, ao falarmos da União Europeia, não podemos deixar de lado o Estado-nação: “*construção europeia – Estado-nação, antinomia ou complementaridade?* está aí e é incontornável” (Melo 2003: 332).

Ainda na mesma linha de construção de conceitos fundamentais, de explicitação e definição dos conceitos, estamos certos que qualquer trabalho sobre a Europa deve igualmente fazer uma incursão sobre a evolução deste original fenómeno que é a União Europeia. Porque se funda ela nas tradições europeias, porque é feita pelo e para o *homo europeanus*, porque é a nova Europa. Para percebermos o presente - a fim de iluminar o futuro - é necessário termos bem presente o passado. Assim, é necessário também fazer um percurso histórico, saber como se fundou a "nova Europa", estabelecermos uma prévia explicação acerca da evolução do projecto europeu.

E dentro desta incursão histórica no passado da União Europeia, devemos ainda dedicar algumas palavras ao sistema institucional da União Europeia: porque ela é uma comunidade de direito, constituída por diversos órgãos, diversas instituições que repartem entre si as competências da União. E porque é de cidadania que estamos a falar, devemos dar uma maior importância ao órgão Parlamento Europeu, pois a este cabe defender os interesses do povo europeu, dos cidadãos: ele é o representante do povo, a voz dos cidadãos.

A Europa nasceu com o mito: Europa era filha do rei Sídón, da Fenícia. Jovem e bela, foi roubada um dia por Zeus, que, disfarçado num belo touro, a levou no ar para Creta, sobre as águas do Mediterrâneo.

Dentro de um trabalho de investigação científica não podemos socorrer-nos do mito como base de estudo, mas ele serve, contudo, para demonstrar como o novo projecto europeu se funda em inúmeras raízes históricas, em inúmeros factores do passado europeu, sem os quais não se pode compreender o presente.

E assim chegamos à cidadania europeia: aqui, torna-se necessário precisar com rigor o seu aparecimento, a sua evolução histórica-normativa, os passos que deu até chegar ao que é hoje: socorremo-nos nesta parte da investigação de uma série de ciências, da história ao direito, da filosofia à sociologia, num feliz casamento transdisciplinar exigido.

E sabendo nós depois o que é hoje a cidadania europeia, cumpre finalmente perdermo-nos em considerações teórico-sociológicas sobre o presente da União Europeia, sobre o seu futuro, e principalmente sobre qual o papel destes cidadãos num futuro incerto e imprevisível...

Esta é a finalidade do presente estudo: saber qual o futuro da Europa social, qual a importância da actuação dos seus cidadãos em todo este processo. Analisar o que vai mal na sociedade europeia, saber o porquê, prever qual será o seu futuro se o mal não for remediado, para, a final, propor a hipótese de solução do problema social instalado.

Estamos perante um problema social: os Governos dos Estados-membros decidem uma cada vez maior integração europeia. A esta, os cidadãos respondem não. Por medo, desconfiança, sentimentos gerados pelo desconhecimento e desinformação generalizada. A aprovação de maiores integrações europeias sem o suporte da aceitação por parte dos cidadãos implica sempre a ilegitimidade democrática da Europa, e a violação do contrato social, processo que desembocará irremediavelmente no fim da Europa Unida.

Há que identificar quais as causas do problema social e as suas consequências caso não se encontre solução.

E há que, por fim, propor a resolução do problema social.

A Europa vive hoje um problema social, e para nós a cidadania é a sua solução. Urge, então, identificar o problema, atacar as suas causas, de forma a superá-lo. É esta a intenção e o verdadeiro fim do presente estudo.

ii Questões Metodológicas

*“Como será possível conhecer cientificamente os factos e relações sociais? Como se poderá evitar que os vieses decorrentes da própria personalidade do cientista, do seu tempo e do seu ambiente local e de classe influenciem a direcção da sua busca dos factos? (...) Certo é que as valorações são necessárias em todo o trabalho científico, do princípio ao fim”*

Sedas Nunes, 1976

Nas ciências sociais o objecto de estudo é o próprio Homem. No presente estudo, o homem europeu, comunitariamente interligado. Assim sendo, a análise dos factos sociais acaba por ser sempre influenciada por crenças ou opiniões pessoais. O facto científico deve ser sempre conquistado contra a ilusão do senso comum. Difícil tarefa esta a levar a cabo no domínio das ciências sociais. Efectivamente, “Todo o trabalho científico (...) é agenciador de um processo de produção que desemboca num produto” (Almeida e Pinto 1976: 9). Segundo Gaston Bachelard (1971: *passim*) o facto científico é conquistado, construído, constatado: assim, de acordo com Sedas Nunes (1976: 20), a ciência é, simultaneamente, um produto e um sistema de produção desse produto; a ciência é, em suma, “uma representação, intelectualmente construída, da realidade” (Silva e Pinto 1986: 11).

E por isso é que toda a prática se deve estruturar e assentar em pilares de teoria. “O conhecimento não é um estado, mas sim um processo – processo complexo de adaptação activa e criadora do homem ao meio envolvente (...); a ciência é uma representação, intelectualmente construída, da realidade (...); a ciência começa por (...) definir racionalmente, a um nível variável de generalidade,

problemas susceptíveis de resolução através de uma actividade de pesquisa (...); ciência é também procurar soluções para problemas. Ela própria elabora e testa os meios necessários: conjuntos coerentes de conceitos e relações entre conceitos – as teorias –, uma linguagem conceptual adequada e tanto quanto possível exclusiva, instrumentos técnicos de recolha e tratamento de informação, métodos de pesquisa” (Silva e Pinto 1986: 10 - 12).

Tal como Bourdieu, Chamboredon e Passeron afirmam (1999: *passim*) ao defender a divisão do conhecimento científico em três grandes fases, isto é, ruptura (ruptura com as noções imediatas, com as pré-noções, as opiniões primeiras sobre os factos sociais, as noções do senso comum, destinando-se a substituir as noções comuns pelas noções científicas), construção do objecto (para alcançarmos o objecto científico é necessário construir designações específicas, e tal constitui o primeiro grau de ruptura epistemológica com os objectos pré-construídos pela sociologia espontânea: toda a prática científica implica pressupostos teóricos, pois a prática só se pode fundamentar e basear na teoria – é necessário submeter à interrogação epistemológica toda a metodologia; em conclusão, o objecto científico é consciente e metodicamente construído) e racionalismo aplicado (o facto científico é conquistado, construído e constatado), é necessário submeter a prática científica a uma reflexão teórica, submeter as operações da prática à polémica da razão epistemológica.

Em suma, a ciência tem que romper com o senso comum, com a sua leitura do real, e construir todo um sistema de novos objectos (Nunes 1976: 26). No dizer de Ferreira Almeida e Madureira Pinto, “É preciso reconhecer, em todo o caso, que a actividade científica constitui um processo especial específico, definidor de um campo e gerador de múltiplos e crescentes efeitos. Afirmar-lhe a identidade passa pelo constante aperfeiçoamento das técnicas e dos métodos disponíveis e, em certos casos, implica a sua superação por novos elementos conceptuais e novos procedimentos de pesquisa” (Silva e Pinto [Orgs.] 1986: 61).

No campo da investigação científica identificámos, em primeiro lugar, o nosso objecto de estudo: a cidadania europeia. Saber em que consiste esta noção,

quais são os direitos e deveres que abarca, qual foi a sua evolução histórica, tudo com objectivos acentuadamente pedagógicos, com o intuito de dar a conhecer esta realidade.

O problema social em análise também já o identificámos. À medida em que a União Europeia “engrossa” o conteúdo do conceito de cidadania, o alarga a novos domínios e reforça os domínios já abrangidos, os próprios destinatários desta cidadania, os europeus parecem cada vez mais cépticos em relação ao projecto de Europa unida e até mesmo frontalmente contra este projecto.

A desinformação sobre a Europa é generalizada, e apenas pequenas elites têm dela os conhecimentos necessários, sendo uma realidade desconhecida para a maioria dos cidadãos.

Consequentemente, a falta de participação dos cidadãos na comunidade política europeia é praticamente inexistente... Porque obviamente não podemos participar naquilo que não conhecemos, não podemos exercer os direitos que não sabemos que temos...

À cidadania teórico-normativa não corresponde uma ampla cidadania activa e participativa.

Os europeus rejeitam uma realidade que lhes é imposta, que desconhecem e na qual não participam. Este é o problema social, a problemática em causa: “A problemática é a abordagem ou a perspectiva teórica que decidimos adoptar para tratar o problema posto pela pergunta de partida” (Quivy e Campenhoudt 1992: 91).

Ora, nas palavras de Jorge Correia Jesuíno, “O objectivo da investigação científica é não só descobrir e descrever acontecimentos e fenómenos, mas também explicar e compreender por que razões tais fenómenos ocorrem” (Silva e Pinto [Orgs.] 1986: 215). Por essa razão o objectivo desta investigação é identificar quais as causas do problema social e as suas consequências caso não se encontre solução, e ainda, a final, propor a resolução do problema social.



Das reflexões iniciais já explanadas podemos retirar os pressupostos em que se baseou a identificação do problema social em estudo. São os seguintes:

- A União Europeia, mais do que uma comunidade de entreatjada económica, é uma nova realidade política e de integração de Estados;
- Toda a evolução europeia, depois de consolidado o Mercado Comum, se vem fazendo no sentido de uma integração cada vez maior a nível político e social;
- Esta evolução na integração político-social europeia passa fundamentalmente pelo alargamento do conteúdo do conceito de cidadania europeia, dos direitos e das obrigações dos cidadãos europeus;
- Esta evolução qualitativa do processo de integração europeia baseia-se fundamentalmente numa maior participação dos cidadãos na vida comunitária, a todos os níveis;
- É preciso fazer com que os cidadãos, eles próprios os mais interessados, participem, por forma a que a União Europeia faça parte da vida do dia-a-dia, deixando de ser um aparelho burocrático que se encontra tão longe (quase como uma realidade virtual);
- À acção da Europa de promoção, desenvolvimento e aprofundamento do conteúdo da cidadania europeia, da cidadania teórico-normativa, não corresponde o aprofundamento e desenvolvimento da cidadania prática, participativa;
- A cidadania não se basta com o reconhecimento normativo, consagrado na ordem jurídica por meio de normas legais: a cidadania é composta por duas faces, a cidadania teórica, e a participativa, e sem esta última não podemos falar de verdadeira

cidadania, porque esta só existe quando é activa e participativa, quando os cidadãos intervêm activamente no processo de organização político-social da sua comunidade;

- Acontece, porém, que a grande maioria dos cidadãos europeus – quase totalidade – está muito pouco informada acerca do projecto europeu: a desinformação é generalizada e os cidadãos europeus – à excepção de uma pequena elite – sabem muito pouco sobre a Europa unida;
- Acresce que a participação dos cidadãos na comunidade política europeia é praticamente inexistente: a cidadania activa e participada é um mito, não existe;
- Consequentemente, e porque a cidadania é composta por duas faces – teórica e activa – e sem elas não existe verdadeira cidadania, a cidadania europeia é hoje ainda um sonho e precisa de nascer nos corações e vontades dos europeus;
- Vivemos actualmente uma crise na Europa: os europeus mostram-se cada vez mais cépticos e frontalmente contra a Europa unida: são os cidadãos, base de toda a pirâmide social, que negam a Europa unida;
- De forma a superar a falta de informação e, conseqüente, falta de participação dos cidadãos europeus no sistema social europeu, toda a acção da Comunidade/União Europeia se tem desenrolado nos últimos tempos no sentido de maior divulgação e informação aos cidadãos de toda a sua actividade, dos seus poderes, das suas competências;
- A Europa esforça-se por ser mais transparente, para chegar aos cidadãos e recentemente tem desenvolvido processos que implicam uma participação activa da sociedade civil, através da

sua auscultação antes da tomada de decisões, substituindo o processo de imposição de medidas tomadas e acabadas, pelo processo de audição dos cidadãos ainda em fase de preparação das mudanças.

Identificado o problema social e os pressupostos que fundaram o mesmo, vamos agora formular as hipóteses<sup>4</sup> em que se baseou a presente investigação. Estas hipóteses são explicações provisórias da realidade, do objecto de estudo que, com esta investigação, procuraremos validar ou invalidar: são, numa palavra, as respostas provisórias às perguntas de partida. E são elas:

- Porque os europeus estão muito mal informados e sabem muito pouco sobre a Europa, e esse desconhecimento gera desconfianças;
- O cidadão europeu é homem, logo, também animal, e, por isso, tende a desconfiar daquilo que desconhece: a Europa aparece-lhe como realidade imposta e opaca;
- A desconfiança gera o medo, e, conseqüentemente, o medo provoca a negação do projecto da Europa unida;
- Os cidadãos europeus revelam-se cada vez mais cépticos e rejeitam o projecto de construção europeu por medo e desconfiança;
- Estas desconfianças estão a travar o aprofundamento social e político Europeu, e poderão ser elas as causadoras do fim da Europa Unida;
- Sem o suporte dado pelo apoio dos cidadãos, base da pirâmide e suporte de todo o contrato social europeu, a Europa não tem outro remédio senão sucumbir: a negação da Europa pelos seus

---

<sup>4</sup> Com efeito, estas hipóteses distinguem-se dos pressupostos anteriores na medida em que aqueles são já dados adquiridos que não oferecem discussão, ao passo que estas estão ainda por provar: "Uma hipótese é uma suposição acerca da relação entre os fenómenos em que o investigador está interessado" (Giddens 1997: 797).

cidadãos provocará irremediavelmente como consequência o fim da Europa comunitária;

- Todo o processo desenvolvido nos últimos tempos pela Europa no sentido de superar a desinformação generalizada, por via da divulgação e informação, é sabotado logo à partida pelos próprios governos dos Estados-membros: à pouca informação que chega aos cidadãos europeus sobre a Europa acresce a distorção desta informação; a ligação estabelecida entre a Europa e os cidadãos que transmite a informação distorce a realidade, e a informação que chega aos ouvidos dos cidadãos é falsa e não corresponde à realidade;
- Os governos dos Estados-membros movem-se, vivem e respiram de acordo com a “política do voto”, usam a Europa como desculpa para a tomada de medidas menos populares;
- E, por isso, o cidadão, enquanto a Europa progredia economicamente, não sabia mas igualmente não punha em causa esta realidade: mas agora que a crise económica lhe afecta a sua vida, culpa a Europa por isso, devido à informação distorcida que lhe chega aos ouvidos;
- Daí a necessidade de substituição do processo de propaganda e publicidade por um processo sério de informação;
- Só por via do aprofundamento da Europa social, da cidadania activa, consciente, bem informada e participativa podemos ver futuro na Europa unida.

Partindo destes pressupostos e destas hipóteses, e percorrendo no caminho da metodologia, cumpre agora formular as questões a que pretendemos dar resposta com esta investigação.

De forma a determinar o conteúdo funcional do conceito de cidadania europeia e a sua relevância actual e futura temos que nos questionar sobre (perguntas de investigação):

- Qual a evolução histórico-jurídica, ao longo do percurso da Comunidade Europeia, que os direitos de cidadania sofreram?
- Em que consiste esta noção?
- Qual é o seu conteúdo funcional?
- Que direitos e deveres abarca? Em que consistem estes?
- Quais são os seus destinatários, os receptores desta esfera jurídica?
- Quais são as causas da falta de informação generalizada sobre a Europa?
- Quais são as causas do problema social instalado no seio da Europa de desconfiança, medo e frontal negação do projecto de construção europeu pelos seus cidadãos?
- E quais poderão ser as consequências desta frontal negação da Europa pelos seus cidadãos?
- Como resolver o problema social instalado?
- Qual é o futuro da Europa Social? E da Europa Política?

Determinado o problema, os pressupostos e as hipóteses em que se baseia, e aquilo que queremos saber, encontramos-nos aptos definir os métodos de investigação utilizados.

Só agora nos surge o método, pois a metodologia adequada é definida *a posteriori*, uma vez identificado o objecto de estudo, o problema social a investigar.

A metodologia consiste numa análise crítica dos métodos de pesquisa da investigação. O método científico define-se como sendo a forma de colocar problemas e propor soluções testáveis (Silva e Pinto 1986: 9). Segundo Herman, "a

construção do objecto científico e a delimitação da problemática da investigação” centram-se ao nível do pólo epistemológico da dinâmica da investigação (*apud* Lessard-Hébert *et al.* 1994: 17). Já o polo teórico “corresponde à instância metodológica em que as hipóteses se organizam e em que os conceitos se definem” (Lessard-Hébert *et al.* 1994: 21).

Com efeito, “o trabalho científico é agenciador de um processo de produção que desemboca num produto” (Almeida e Pinto 1976 :9). O método é o caminho escolhido para chegar ao fim pretendido, à verdade, ao conhecimento mais profundo acerca do objecto de estudo: o campo de incidência dos métodos é “constituído pelas operações técnicas de investigação. Para cada pesquisa concreta caberia ao método seleccionar as técnicas adequadas, controlar a sua utilização, integrar os resultados parciais obtidos” (Almeida e Pinto 1976: 84). Assim, o sociólogo deve apoiar-se na metodologia, a fim de se revestir de cientificidade.

O paradigma<sup>5</sup> escolhido foi a análise qualitativa.

Com efeito, a realidade que se visa apreender é subjectiva e múltipla. A determinação das fronteiras de cidadania e a sua apreensão pelos próprios cidadãos sobre os quais ela incide só poderá ser alcançada por meio de uma análise qualitativa.

Na realidade, “... O tema *Europa* constitui ‘objecto de estudo’ no âmbito das ciências humanas e sociais em geral. É óbvio que a definição desta entidade varia segundo as disciplinas ou perspectivas (...); no estado actual, a questão da ideia de Europa não é unanimemente definida (...). Na verdade, as múltiplas análises, as diversas e profundas reflexões, as abundantes e enriquecedoras controvérsias demonstram a dificuldade em caracterizar a Europa.” (Ribeiro 2003: 10). Assim, o tema Europa é de tal modo controverso que o único consenso existente entre as diversas ciências sociais e humanas que sobre ele se debruçam (e inclusive entre os

---

<sup>5</sup> “Um paradigma reúne um conjunto de proposições teóricas que se inscrevem num quadro de análise da realidade” (Riutort 1999: 51).

próprios estudiosos dentro da mesma ciência) é que a determinação do seu objecto é questão altamente complexa.

Para além do que, “a ligação entre o direito e as ciências sociais, em particular a ciência política, é essencial quando se estuda a União Europeia” (Fraga 2001: 26). Ora, “O problema da metodologia, tão importante na ciência política, com a definição de ‘research questions’, com o método empírico, com a análise quantitativa, com a estrutura das teorias, é dificilmente transposto para o método analítico, próprio de uma formação jurídica” (Fraga 2001: 27). Acresce que “A proliferação de análises centradas na cidadania, bem como a sua permanência no tempo, induz-nos a considerar que estamos efectivamente perante um conceito que, nas suas reformulações, se revela profícuo para a análise social e política e não simplesmente perante um fenómeno ocasional” (Viegas e Dias 2000: 1). Como nos diz Michel Miaille, “temos que convir que a cidadania, que desde há uma vintena de anos se tornou de actualidade, reaparece mais como um problema do que como uma solução (...) porque é hoje mais difícil saber o que cobre verdadeiramente o conceito, porque os debates mostraram a extraordinária diversidade de sentido e de concepção que a palavra pode compreender”, sendo que acresce “a dificuldade de saber qual o discurso sobre a cidadania é hoje mais legítimo. A tradição intelectual faz dela um objecto de predilecção para os juristas e, de facto, apesar da sua tardia entrada no debate, eles aparecem quase sempre como os detentores do saber-chave sobre esta questão. A cidadania é então analisada como um estatuto, isto é, um conjunto de direitos e deveres que engendram situações de poder e de responsabilidade inscritas na lei e na jurisprudência. Mas esta visão restritiva da cidadania dá lugar a outros discursos que se julgam mais fundamentais. (...) Porém, a acuidade do tema da cidadania provém do facto de que este não é somente uma questão académica mas também uma questão política que opõe grupos e indivíduos em debates concretos, se assim podemos dizer. É que, com efeito, a cidadania é, talvez, um problema de práticas, realizadas num universo sócio histórico determinado. A este título, ela é um objecto de observação, de julgamento e de comparação mas também um recurso infinito para o discurso político” (Viegas e

Dias [Orgs.] 2000: 11, 12). Para além do que o perigo é que “A ciência é uma maravilhosa criação do homem, mas em parte considerável é condicionada pela sociedade onde surge (...). Ora, o objecto de estudo das ciências sociais não é algo perfeitamente definido como um fenómeno natural, mas sim algo em formação, sendo criado pela vida dos homens em sociedade. A ciência social admite a evidência de que a vida humana é, em parte significativa, um processo criativo consciente, o que implica postular o princípio da responsabilidade moral” (Furtado 1999: 12, 13).

Seguimos a esteira do pensamento de Kant, segundo o qual nem todo o conhecimento deriva da experiência. Impomo-nos “contra uma ‘academização’ precoce da ciência, que acaba por ser uma forma de subordinação a constrangimentos inibidores da criatividade: quem não usa certa linguagem e adopta certos modelos é desqualificado, independentemente do que tenha a dizer. A ciência institucionalizada é sempre conservadora” (Furtado 1999: 10).

Assim, inserindo-se este trabalho no âmbito da ciência política e da sociologia jurídica, o paradigma qualitativo revela-se bem mais adequado. Porque se trata de uma investigação de puro raciocínio teórico, de análise de conceitos e de realidade política, de desconstrução teórica da realidade, a fim de a perceber e identificar o problema social em análise, as suas causas, as suas consequências, e a forma de o ultrapassar.

Dentro desta análise qualitativa, vamos agora identificar as técnicas de investigação que foram utilizadas, pois “A metodologia será, assim, a organização crítica das práticas de investigação” (Almeida e Pinto 1976: 84). As técnicas de investigação são os instrumentos utilizados nesta pesquisa científica.

Estas técnicas de investigação “são conjuntos de procedimentos bem definidos e transmissíveis, destinados a produzir certos resultados na recolha e tratamento da informação requerida pela actividade de pesquisa” (Almeida e Pinto 1976: 78).



De acordo com estas definições, escolhemos como técnicas de investigação a investigação bibliográfica e documental e por meios audiovisuais (Internet).

Claro que os pressupostos foram alcançados através da análise de outras técnicas de investigação utilizadas, mais próprias da análise quantitativa. Pelo que um pequeno parêntese se impõe agora.

O objecto de estudo abrange toda a sociedade europeia. Por essa razão, uma investigação a este nível, feita por uma só pessoa, em tempo limitado e curto, não poderia sequer ter a pretensão de desenvolver técnicas de investigação estatísticas, como inquéritos de opinião, sondagens a toda a sociedade europeia comunitária, aos cidadãos dos quinze Estados-membros. Na verdade, segundo Judith Bell, a dimensão dos dados a recolher e a sua verificação dependem sempre do tempo disponível (1997: 86). O mesmo conselho nos dava já Umberto Eco (1970: 27 a 31).

Para além do que a Comissão Europeia, órgão comunitário, criou o famoso Eurostaat, entidade dedicada exclusivamente ao desenvolvimento de sondagens, inquéritos, informações estatísticas sobre uma pluralidade de temas conexos com a Europa comunitária.

De entre estes, podemos encontrar inquéritos realizados semestralmente (na Primavera e no Outono) que visam analisar os conhecimentos dos europeus sobre a Europa unida, a sua participação neste processo e a sua opinião sobre o mesmo: são os famosos Eurobarómetros, que visam avaliar e analisar a opinião pública europeia. Estas sondagens de opinião são realizadas pela Comissão Europeia desde 1973, e os resultados obtidos estão disponíveis para consulta pública em relatórios publicados semestralmente em suporte papel e colocados na internet, em [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/).

Assim, toda esta informação e este trabalho foram já realizados e socorremos deles para estabelecer os pressupostos desta investigação, para validar e credibilizar os pressupostos em que se baseou todo este trabalho.

Havendo trabalho feito, utilizámos os dados já recolhidos pelo Eurostaat, e fizemos deles uma análise, de forma a determinar e interpretar o seu significado. Ou seja, após a recolha dos dados, estes devem ser tratados, analisados e interpretados, sendo que aqui “O trabalho do investigador consiste em procurar continuamente semelhanças e diferenças, agrupamentos, modelos e aspectos significativos” (Bell 1997: 160).

Esta é a fase da análise de conteúdo, que é “uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação (...); um conjunto de técnicas de análise das comunicações (...); um tratamento da informação contida nas mensagens” (Bardin 1976: 19, 31, 34). Esta análise de conteúdo tem como objectivo ultrapassar a incerteza, e como função heurística e de administração da prova.

Seguindo o conselho de Bardin (1976: 95 a 102), a análise de conteúdo processar-se-á em três fases:

1. A pré-análise: visa estabelecer um programa e organizar um plano de análise (seleccionando os dados: porque a informação obtida não é toda relevante, e seleccionamos assim apenas aquela que diz respeito ao conhecimento dos europeus sobre a Europa, a sua participação e a sua opinião sobre este projecto);
2. A exploração do material: consiste nas operações de codificação em função das regras previamente formuladas;
3. O tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação.

A partir dos resultados obtidos, que nos forneceram os pressupostos – ponto de partida deste estudo – a presente investigação apoiou-se na recolha de dados documentais. Desenvolveu-se uma investigação bibliográfica, de forma a saber o que já foi dito (escrito) sobre este assunto: saber o que os autores pensam e escrevem sobre a Eurocidadania.

Foram utilizadas quer fontes primárias, quer fontes secundárias, sendo certo que “as fontes primárias são aquelas que surgem durante o período de investigação e (...) As fontes secundárias são as interpretações dos acontecimentos desse período baseadas nas fontes primárias” (Bell 1997: 91).

Como fontes primárias, socorremo-nos da legislação comunitária e nacional sobre a matéria, incluindo o Direito Comunitário Originário (os Tratados), o Direito Comunitário Derivado (Regulamentos, Directivas, Decisões e Recomendações e Pareceres) e as Leis e os Decretos-leis, bem como da jurisprudência comunitária (acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias) e nacional. Assim, analisámos os Tratados Europeus, e fizemos uma análise da sua evolução histórica. Para além destes Tratados, existe um sem número de legislação comunitária e nacional que se encontra dispersa, mas que diz directamente respeito ao núcleo de direitos e deveres que constituem a estrutura da cidadania que importa analisar. Salientam-se os Regulamentos e Directivas comunitários, e as Leis e os Decretos-lei nacionais.

Como fontes secundárias, socorremo-nos da doutrina nacional e estrangeira. Com efeito, este é um tema bastante discutido na doutrina devido à sua relevância e actualidade, bem como devido à incerteza da sua evolução.

Por fim, e dentro ainda de uma noção mais alargada de documentos (Bell 1997: 91), apoiámo-nos ainda em toda a documentação avulsa que é publicada pelas instituições europeias, e distribuída por todos os países, a fim de trazer ao conhecimento de todos a realidade comunitária (panfletos, folhetos, etc.). A análise de documentos foi feita de forma crítica, fazendo uma crítica externa e interna (Bell 1997: 94).

Foram também utilizados materiais audiovisuais, mais precisamente, a internet: a informação preciosa que nos é fornecida via internet pelos órgãos comunitários não podia ser esquecida...

Assim determinámos com precisão o que se entende por Eurocidadania e que direitos e deveres abarca.

O fio condutor desta investigação foi sempre o de questionar de forma crítica a realidade, o passado, o presente. As linhas mestras deste estudo pautaram-se por uma abordagem crítica do real, segundo uma perspectiva sociológica e igualmente jurídica: recorreremos, deste modo, à tão elogiada transdisciplinariedade, que é igualmente necessária quando estudamos a Europa.

Esta fase inicial de leituras visou “ultrapassar as interpretações estabelecidas, que contribuem para reproduzir a ordem das coisas, a fim de fazer aparecer novas significações dos fenómenos estudados, mais esclarecedoras e mais perspicazes do que as precedentes” (Quivy e Campenhoudt 1992: 47 e 48).

Com esta investigação inicial munimo-nos das ferramentas essenciais para “formular previsões europeias”: determinar os problemas da Europa actual, e a forma de os superar, sempre dentro de uma perspectiva sociológica crítica. Porque o futuro da Europa está nas nossas mãos.

O paradigma actual está em crise, e surgem as primeiras manifestações contra-Europa. Para superar a actual crise, há que identificar o problema, encontrar as suas raízes, e saber claramente qual o caminho a percorrer. É necessário compreender o passado, analisar o presente: desconstruir o fenómeno, dividindo-o nas partes que o compõem, para, depois, analisar estas partes, e ainda para, a final, compreender o todo.

A investigação sociológica exige aqui a desconstrução do real, processo considerado o óptimo para perceber a realidade subjectiva, múltipla e complexa que é a Europa. É a análise das partes para perceber o todo, a desconstrução deste todo e desmembramento nas partes que o compõem: de forma a perceber o todo complexo, urge então perceber primeiro as partes.

iii. Análise de dados

*“Nenhuma abordagem depende unicamente de um só método, da mesma forma que não exclui determinado método apenas porque é considerado ‘quantitativo’, ‘qualitativo’ ou designado por ‘estudo de caso’, ‘investigação-acção’, etc. (...). É possível que considere que um estudo que recorre a inquéritos é inevitavelmente quantitativo; este, porém, poderá também possuir características qualitativas”*

Judith Bell, 1997

Como já o afirmámos anteriormente, o paradigma escolhido foi a análise qualitativa. Porque a realidade que se visa apreender é subjectiva e múltipla, a determinação das fronteiras de cidadania e a sua apreensão pelos próprios cidadãos, sobre os quais incide, só poderá ser alcançada por meio de uma análise qualitativa.

Com efeito, inserindo-se este trabalho no âmbito da ciência política e da sociologia jurídica, o paradigma qualitativo revela-se mais adequado, porque se trata de uma investigação de puro raciocínio teórico, de análise de conceitos e de realidade política, de desconstrução teórica da realidade (a fim de a perceber e identificar o problema social em causa, as suas causas, as suas consequências, e a forma de o ultrapassar).

Dentro desta análise, identificamos também quais as técnicas de investigação que foram utilizadas, os instrumentos utilizados na correspondente pesquisa científica.

De acordo com estes parâmetros, escolhemos como técnicas de investigação a investigação bibliográfica e documental e por meios audiovisuais (Internet), e

ainda outra técnica de investigação, mais própria da análise quantitativa: as sondagens de opinião, isto é, inquéritos por questionário.

A utilização destas resultou num feliz casamento entre métodos quantitativo e qualitativo, de acordo com a filosofia da riqueza da interpenetração de métodos e técnicas de investigação.

Assim, socorremo-nos, em primeiro lugar, dos dados obtidos através da realização de inquéritos promovidos pela Comissão, com o intuito de auscultar a opinião pública europeia.

Ora, o problema social estudado identifica-se como sendo a falta de legitimidade de todo o projecto de construção da Europa unida. Esta carência de legitimidade prende-se com o facto de os cidadãos europeus, base de toda a pirâmide organizacional da sociedade europeia (estrutura de poder), não participarem activamente neste projecto, revelarem uma enorme falta de conhecimentos sobre a Europa e, pior, afirmarem crescentemente a sua posição eurocéptica e contra-Europa.

Este é o problema social estudado. Analisar o mesmo, saber as suas causas, quais poderão ser as suas consequências, para, a final, propor uma solução, é a finalidade da presente investigação.

O problema social identificado baseia-se fundamentalmente em três grandes pressupostos: os europeus têm poucos conhecimentos sobre a Europa; a sua participação no projecto Europa unida é francamente diminuta; em movimento crescente, os europeus mostram-se cépticos em relação à Comunidade/União Europeia e até contra este projecto.

Estes pressupostos apresentam-se como dados adquiridos, que não oferecem discussão. Assim, temos primeiro que os validar, dar-lhes credibilidade. Porque não são fruto da nossa imaginação, mas conclusões retiradas da análise de dados.

Dados estes que nos são fornecidos por sondagens de opinião, inquéritos por questionário, técnica de investigação que, pela imensa informação que nos

disponibiliza, desaconselha totalmente a sua análise qualitativa, e só faz sentido quando tratada de modo estritamente quantitativo (neste sentido, Quivy e Campenhoudt 1992: 186).

Por economia processual, porque o tempo e os meios utilizados nos proibem o desenvolvimento de inquéritos a toda a sociedade europeia, e porque estes são já realizados pela Comissão Europeia desde 1973, e esta coloca à disposição de qualquer interessado os resultados das sondagens da opinião pública europeia, socorremo-nos então de toda a informação desenvolvida e facultada pelo Eurostaat: são os Eurobarómetros. Estes dados estabelecem os pressupostos desta investigação, a fim de os validar e credibilizar.

Obtidos os dados recolhidos pelo Eurostaat, submetemo-los a técnicas de análise, de forma a determinar e interpretar o seu significado, desenvolvidas em três fases:

- 1) A pré-análise: através da selecção de dados – porque a informação obtida não é toda relevante, seleccionámos assim apenas aquela que diz respeito ao conhecimento dos europeus sobre a Europa, a sua participação e a sua opinião sobre este projecto;
- 2) A exploração do material: consiste nas operações de codificação em função das regras previamente formuladas;
- 3) O tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação dos resultados.

Tomámos como análise apenas os Eurobarómetros publicados desde o ano de 1992, até ao presente momento.

Escolhemos o ano de 1992 por ser o ano em que se aprovou e assinou o Tratado de Maastricht, que, alterando o Tratado de Roma Originário, formalmente instituiu a cidadania da União.

Os inquéritos foram realizados no período decorrente entre 1992 e 2003, sempre semestralmente, na Primavera e no Outono (em relação ao ano de 2003, os dados recolhidos respeitam apenas à Primavera). A cobertura é cidadãos da

Comunidade/União Europeia com 15 e mais anos residentes num dos Estados-membros. A amostra tem a dimensão de 1000 inquiridos por cada Estado-membro, excepto no Luxemburgo (500), no Reino Unido (1000 na Grã-Bretanha e 300 na Irlanda do Norte) e na Alemanha (1000 na Alemanha de Leste e 1000 na Alemanha Ocidental). A margem de erro é de  $\pm 3\%$ .

De entre os inquéritos escolhidos, seleccionámos apenas cinco ou seis questões por cada relatório semestral: escolhemos as questões mais relevantes para fundamentar os presupostos escolhidos.

Todos os dados poderão ser assim consultados e confirmados via internet ou em suporte papel, nos relatórios semestrais do Eurobarómetro.

Vejamos.



## 1992

Recordemo-nos que 1992 é o ano em que os Estados-membros assinaram o Tratado de Maastricht, constituíram o Tratado da União Europeia e principalmente instituíram uma cidadania europeia.

É nesse ano também que assistimos à primeira manifestação contra-Europa: os dinamarqueses, chamados a pronunciar-se sobre a ratificação das mudanças operadas em Maastricht, votam maioritariamente não no primeiro referendo realizado.

Pelo Tratado de Maastricht, “erguia-se o edifício sobre a base da cidadania suportada por três colunas: a União Económica Monetária (UEM), a política estrangeira de segurança comum (PESC) e a cooperação em matéria de polícia e de justiça” (Ribeiro 2003: 73).

O Tratado da União Europeia revolucionou por completo o processo de construção europeia: a criação de uma moeda única, a instituição de uma cidadania europeia com ligação directa dos cidadãos à própria Comunidade Europeia, a cooperação em domínios como a justiça e os assuntos internos e a criação de uma política europeia de defesa comum, demonstram bem que o método de integração europeia começou a mudar em Maastricht. O método funcionalista deu lugar, em diversos domínios, ao método federalista. Porque foi em Maastricht que a Europa mudou o seu rumo: de cooperação económica, passou a cooperação política, aproximando-se cada vez mais dos contornos de uma federação.

O que pensou a opinião pública nesse ano de “revolução”? Em resumo:

- No Outono de 1992, o apoio à União Europeia baixa substancialmente em relação à Primavera do mesmo ano;

- Maastricht é notório para todos os cidadãos: contudo, se a maioria dos cidadãos já ouvir falar em Maastricht, quase nenhum sabe bem o que tal significa, quais foram as mudanças aprovadas;
- Um em cada dois cidadãos considera que Maastricht é uma inovação positiva; um em cada quatro cidadãos considera Maastricht negativo; um em cada vinte cidadãos considera que Maastricht não terá efeito algum;
- 60% dos inquiridos declararam que a pertença dos seus países à Comunidade Europeia é uma “coisa boa”, contra 12% que declararam ser “uma coisa má” e 23% que disseram “não ser nem bom nem mau”;
- 49% contra 34% consideram que os seus países beneficiam pelo facto de pertencer à Comunidade Europeia;
- 44% dos inquiridos declararam que não gostariam que a Comunidade Europeia acabasse, contudo, 34% declararam ser indiferentes se tal acontecesse.

A própria Comissão Europeia conclui que, face aos anos anteriores, em que a opinião pública se mostrava frontalmente a favor da Europa, quase sem restrições, o Eurobarómetro de 1992 demonstra que pela primeira vez os europeus se encontram reticentes face a um assunto que, afinal, desconhecem.

Aumenta grandemente a percentagem de inquiridos que se mostra indiferente face ao futuro da Europa unida e, pior, o apoio à Comunidade Europeia baixa substancialmente.

A informação dos europeus sobre algo tão grandioso como o Tratado de Maastricht revela-se bastante parca: todos já ouviram falar dele, mas ninguém sabe bem o que é...

### 1993

A primeira sondagem Eurobarómetro foi realizada no período decorrente entre 13 de Março e 16 de Abril, ou seja, antes do segundo referendo realizado na Dinamarca sobre a ratificação do Tratado de Maastricht<sup>6</sup>.

Dos resultados obtidos, seleccionámos aqueles que dizem respeito a este estudo:

- A tendência de redução do apoio à Comunidade Europeia, constante e sempre crescente desde 1991, parece estabilizar;
- Contudo, a opinião dos cidadãos acerca dos benefícios que os seus países retiram do facto de pertencer à Comunidade Europeia sofre uma diminuição: 47% consideram bom, contra 35% que pensam que os seus países não retiram benefícios alguns.
- Aumenta igualmente a percentagem de inquiridos que não lamenta se os seus países saírem da Comunidade Europeia;
- A opinião dos cidadãos sobre a ratificação do Tratado de Maastricht mantém-se quase inalterada: 41% são a favor; 24% são contra; e 35% estão indecisos;
- Os europeus continuam muito mal informados sobre a Europa: apenas 2% dos inquiridos responderam acertadamente a seis ou sete questões colocadas sobre o funcionamento da Comunidade Europeia;
- Acresce que se os europeus sabem pouco sobre a Europa, igualmente não querem saber mais: 57% dos inquiridos afirmaram não se interessarem pelos assuntos europeus;

---

<sup>6</sup> Realizado no dia 18 de Maio de 1993.

- 47% dos inquiridos contra 41% afirmam encontrarem-se insatisfeitos com o funcionamento da democracia na Comunidade Europeia.

A segunda sondagem Eurobarómetro de 1993 foi realizada no período decorrente entre 13 de Outubro e 9 de Novembro. Dos dados aqui obtidos, devemos salientar os seguintes:

- O apoio à União Europeia diminui pela quinta vez, ficando reduzido a valores dos mais baixos de sempre;
- Após o debate sempre presente na comunicação social acerca do Tratado de Maastricht, que incrementou alguma divulgação sobre a Europa, o défice de informação aos cidadãos aumenta: três cidadãos em quatro consideram-se mal informados sobre a Europa;
- A maioria dos cidadãos não se sente europeu;
- 71% dos europeus inquiridos sentem-se mal informados sobre a Comunidade Europeia.

As conclusões a retirar não são muito diferentes do ano anterior: uma crescente maioria dos cidadãos revela-se contra a Europa ou mesmo indiferente; a desinformação é generalizada, mas o interesse também não é maior: os europeus sabem pouco sobre a Europa, mas também não se revelam interessados em saber mais.

A Europa é ainda uma entidade distante para os cidadãos. O sentimento europeu é ainda pura ficção...

## **1994**

A primeira sondagem Eurobarómetro de 1994 foi realizada entre 4 de Abril e 6 de Maio, mesmo antes da realização das eleições para o Parlamento Europeu nesse ano.

Dos resultados obtidos, analisemos aqueles que dizem respeito à participação e interesse dos cidadãos:

- Continua a diminuir o apoio dos cidadãos em favor da União Europeia: é uma tendência permanente de redução deste apoio, que parece nunca mais acabar: e se em 1991 72% dos europeus inquiridos eram a favor da Europa unida, em 1994, apenas 54% são a favor;
- Apenas 47% dos inquiridos, isto é, menos de metade, consideram que a pertença dos seus países à Comunidade Europeia é uma coisa boa;
- Quanto à informação, vemos que, em ano de eleições para o Parlamento Europeu, apenas 50% dos inquiridos leram ou ouviram recentemente qualquer coisa na comunicação social sobre o Parlamento Europeu;
- Assim, os cidadãos continuam mal informados sobre a Europa, numa percentagem de 71%;
- Contudo, o seu desinteresse mantém-se: 56% dos inquiridos não se interessam sobre os assuntos comunitários;
- A falta de apoio do público à integração europeia é notória: apenas 47% consideram que os seus países beneficiaram da adesão à Europa unida.

A segunda sondagem Eurobarómetro realizada em 1994, mostra, pelos dados obtidos nas respostas aos questionários, o seguinte:

- Apenas 4 cidadãos em 10 declararam interessar-se sobre os assuntos europeus;
- Se o apoio à Europa pelos seus cidadãos vinha a decrescer desde 1991, parece agora ter estabilizado: 58% dos inquiridos consideram favorável a pertença do seu país à União Europeia;
- 44% dos inquiridos consideram que a evolução da integração europeia é demasiado lenta: assim, 55% dos inquiridos declararam-se favoráveis a uma aceleração da integração europeia;
- Contudo, a informação dos cidadãos sobre a Europa continua bastante magra: quase  $\frac{3}{4}$  dos inquiridos declararam sentir-se mal informados sobre a Europa.

Que conclusão podemos retirar destes dados? Apesar de no final de 1994 terem-se estabilizado os níveis de apoio à União Europeia, a realidade é bem visível: os europeus pouco sabem sobre a Europa; igualmente não se revelam muito interessados em saber mais. O afastamento dos cidadãos em relação à Comunidade/União Europeia é óbvio. Consequentemente, cresce o número de cidadãos que se manifestam indiferente pelo facto de o seu país pertencer à Europa comunitária, e o número de cidadãos contra a integração europeia.

Esta é uma tendência sempre crescente, iniciada no começo da década de 90. A falta de informação e o desinteresse dos cidadãos em relação à Europa é um factor a ter em conta, que leva ao alheamento dos cidadãos que, mal informados, tendem a rejeitar esta realidade...

## 1995

A primeira sondagem Eurobarómetro 1995 foi realizada entre Abril e Maio. Das respostas aos inquiridos por questionário, obtivemos os seguintes dados:

- Depois da queda (sempre crescente) do apoio da opinião pública em relação à Europa unida, iniciada no começo da década de 1990, parece que a mesma tende a estabilizar:, mantém-se em valores extremamente baixos;
- A opinião pública é bastante favorável à necessidade de incrementar medidas que visem reforçar o processo democrático no seio da Europa comunitária, e, em particular, através do reforço dos poderes do Parlamento Europeu;
- Apenas uma pessoa em três considera-se informada sobre a Europa: assim, 2/3 dos cidadãos sentem-se mal informados sobre a Europa;
- O sentimento europeu entre os cidadãos é bastante diminuto: 35% dos inquiridos defendem a existência única de uma identidade nacional; 44% são a favor que uma identidade conjunta nacional-europeia; mas apenas 7% defendem a existência de uma única nacionalidade europeia;
- O apoio à integração europeia mantém-se inalterado: em 1995, na Europa dos 15 (e já não dos 12), 56% dos inquiridos apoiam a pertença à União Europeia;
- Apenas 46% dos inquiridos consideram que a pertença à União Europeia é benéfica.

A segunda sondagem Eurobarómetro foi realizada no período decorrente entre Outubro e Dezembro de 1995, e dos resultados obtidos, salientamos os seguintes dados:

- Constatase que o sentimento global de apoio à Europa unida mantém-se inalterado, em valores demasiado baixos, contudo: 54% dos inquiridos pensam que a pertença do seu país à União Europeia é uma coisa boa;
- Mas apenas 44% dos inquiridos consideram que a pertença à Comunidade/União Europeia traz actualmente vantagens;
- Igualmente apenas 47% dos inquiridos são a favor de uma moeda única;
- Os europeus continuam mal informados sobre as actividades da Europa. A divulgação da realização da Conferência Intergovernamental em 1996 é parca, e 79% dos europeus consideram-se mal informado sobre algo tão importante como a moeda única;
- A ligação dos europeus ao seu país, região ou cidade é bastante mais forte que a ligação dos europeus à Europa: contudo, quatro em cada dez cidadãos declararam sentirem-se ligados à Europa – assim, 87% dos inquiridos declaram sentirem-se ligados à sua cidade; 90% à sua região, 89% ao seu país, contra apenas 43% que declaram sentirem-se ligados à Europa.
- 45% dos inquiridos declararam-se favoráveis a uma Europa federal.

A conclusão a retirar parece que se vai reiterando, ano após ano, perante a impassividade da Europa, que constata a falta de apoio e de informação dos cidadãos, e a elevada taxa de negação da Europa.



## **1996**

Realizado entre Fevereiro a Maio de 1996, a primeira sondagem Eurobarómetro do ano de 1996, revela-nos, pela análise dos dados disponíveis, o seguinte:

- Os critérios gerais de apoio à Comunidade/União Europeia mantêm-se inalterados, nivelados, contudo, por baixo: 48% dos inquiridos consideram que a adesão dos seus países à Europa comunitária é uma coisa boa; 45% dos inquiridos consideram que actualmente a adesão dos seus países à Europa unida traz benefícios;
- Contudo, o apoio à moeda única aumentou: 53% dos inquiridos consideram ser uma coisa boa;
- Os cidadãos europeus continuam muito mal informados sobre a Europa e os seus direitos: apenas 16% dos inquiridos consideram-se informado sobre questões de cidadania, como os direitos de trabalhar, residir ou estudar noutro Estado-membro que não o de origem;
- As pessoas interrogadas mantêm-se extremamente ligadas ao seu país, região, cidade, mas não à Europa: o sentimento de cidadania europeia mantêm-se em apenas 16%, contra 61% de sentimento de cidadania nacional; contudo, 50% dos inquiridos consideram necessário o desenvolvimento de uma cidadania europeia;
- Apenas 18% dos inquiridos consideram que os cidadãos têm influência sobre o destino da Europa comunitária.

A segunda sondagem Eurobarómetro de 1996 foi realizada entre Outubro e Novembro desse ano: das respostas aos questionários, obtivemos os seguintes dados:

- Os indicadores “standards” mostram-nos que nos últimos doze meses caiu o nível de apoio à União Europeia em 5%;
- Contudo, nos últimos doze meses assistimos a um aumento de 5% dos inquiridos a favor da moeda única;
- Mas a grande maioria dos inquiridos continua a sentir-se muito mal informado sobre a Europa comunitária: sete em dez europeus inquiridos sentem-se mal informados, mas 67% dos inquiridos revelam querer saber mais;
- Apenas 48% dos inquiridos consideram que a pertença dos seus países a União Europeia é uma coisa boa, e 42% consideram que a pertença dos seus países à Comunidade/União Europeia traz benefícios;
- 46% dos inquiridos defendem a existência de uma cidadania nacional única, sem necessidade de uma cidadania europeia, contra 5% que defendem unicamente a cidadania europeia e 40% que defendem uma cidadania partilhada nacional-europeia.

Que dizer? Sem prejuízo de nos repetirmos, os números falam por si! Menos de metade dos cidadãos é a favor de uma Europa unida; quase metade dos cidadãos é a favor da existência de uma cidadania nacional exclusiva, ou seja, contra uma cidadania europeia...

A opinião pública, os cidadãos demonstram que se encontram cada vez mais afastados da Europa unida, e inclusive contra esta realidade.

## 1997

O ano de 1997 foi o ano de assinatura do Tratado de Amesterdão. O Tratado de Amesterdão reforçou as disposições do Tratado de Roma e inseriu uma lista de princípios fundamentais, novos princípios e direitos e novos mecanismos de garantia. Igualmente desenvolveu e aprofundou a política social e de emprego, e reforçou substancialmente os poderes de co-decisão e parecer conforme do Parlamento Europeu, reduzindo assim o “défice democrático”. Apesar de ter ficado muito aquém das expectativas, o Tratado de Amesterdão é “uma revisão incremental do processo histórico de integração europeia” (Covas 1999: 109), a “primeira pedra de uma sociedade civil europeia” (Pires 1998: 7).

A primeira sondagem Eurobarómetro do ano de 1997 foi realizada nos meses de Fevereiro a Junho, e das respostas aos inquéritos por questionário realizados, podemos retirar os seguintes dados:

- Mantém-se em níveis inferiores a metade o apoio dos cidadãos à Europa unida: 46% dos cidadãos inquiridos consideram que a participação dos seus países na Europa comunitária é uma coisa boa, e 40% consideram que os seus países beneficiaram da adesão à Comunidade/União Europeia;
- No que respeita à moeda única, apenas 47% dos cidadãos inquiridos se declaram favorável a ela, contra 40% de opositores e 13% sem opinião;
- Os europeus mantêm-se mal informados sobre a Europa em geral e sua dinâmica: apenas 20% dos inquiridos consideram-se informados, contra 78% de inquiridos que se consideram mal informados;

- Em relação aos seus direitos de cidadania, os cidadãos também pouco sabem sobre eles: a percentagem dos conhecimentos sobre os direitos dos cidadãos mantém-se em 34%;
- 66% dos inquiridos declararam ter necessidade de saber mais sobre a Europa;
- 45% dos cidadãos inquiridos continuam a defender a existência de uma cidadania nacional em exclusivo, contra uma cidadania europeia, contra 5% que defendem o oposto, a cidadania europeia em exclusivo: contudo, 46% dos inquiridos declararam serem a favor de uma cidadania partilhada nacional-europeia;

A segunda sondagem Eurobarómetro de 1997 foi realizada nos meses de Outubro e Novembro, e salientamos com interesse para o presente estudo os seguintes dados obtidos:

- Um quarto dos europeus declararam saber muito pouco sobre a Europa unida e metade dos inquiridos declararam não saber o suficiente;
- 49% dos inquiridos declararam que a pertença à União Europeia é uma coisa boa, e apenas 44% responderam no sentido de considerar que esta pertença traz benefícios.

Em ano de viragem do futuro da Europa, de maior integração por via do Tratado de Amesterdão, os cidadãos aparecem indiferentes a todo este processo. O sentimento de pertença à Europa mantém-se inexplicavelmente inalterado, bem como a sua posição face a esta. É o significativo alheamento dos cidadãos face ao projecto europeu, a prova cabal da alienação destes.

## **1998**

A primeira sondagem Eurobarómetro do ano de 1998 foi realizada nos meses de Abril e Maio. Os resultados apresentados reflectem a opinião dos cidadãos europeus sobre a Comunidade/União Europeia, e salientamos os seguintes:

- O apoio à Europa Unida aumentou ligeiramente: assim, 51% dos inquiridos declararam que a pertença à Comunidade/União Europeia é uma coisa boa, e 46% declararam que esta pertença traz benefícios;
- O interesse dos cidadãos pela Europa parece maior: 49% dos inquiridos desejam saber mais sobre os seus direitos enquanto cidadãos europeus; 45% desejam saber mais sobre a moeda única;
- Contudo, a informação dos cidadãos sobre a Europa mantém-se ainda muito reduzida: apenas  $\frac{1}{4}$  dos cidadãos declararam estar informados sobre o projecto europeu e apenas um em cada três inquiridos declarou estar satisfeito com os conhecimentos que dispõe sobre a Europa unida;
- O sentimento europeu nos corações dos cidadãos mantém-se bastante magro: 44% dos inquiridos consideram-se apenas nacionais do seu país, contra 5% que se consideram europeu; contudo, 47% consideram-se europeu e nacional do seu Estado;
- O apoio à moeda única aumentou: 60% dos cidadãos inquiridos manifestaram-se a favor da moeda única, contra 28% que se manifestaram contra.

A segunda sondagem Eurobarómetro de 1998 realizou-se nos meses de Outono e Inverno. Os resultados obtidos apresentam a opinião dos cidadãos, expressa nas respostas aos inquiridos por questionário, e com relevância para este estudo salientamos:

- Pela terceira vez consecutiva, o apoio à Comunidade/União Europeia aumentou: 54% dos cidadãos inquiridos consideram que pertencer à Europa unida é uma coisa boa; e 49% dos inquiridos declararam que a pertença ao projecto europeu traz benefícios;
- Contudo, quando questionamos sobre a possibilidade de o seu país deixar de pertencer à Comunidade/União Europeia, os cidadãos manifestaram maioritariamente que são indiferentes ao abandono (39%), e apenas 36% manifestou que sentiriam caso o seu país abandonasse este projecto;
- Quanto à moeda única, o apoio a esta atingiu o nível mais alto: 64% dos inquiridos são a favor do Euro, contra 25% dos inquiridos que são contra;
- Na mesma proporção (43%) os cidadãos declararam que se sentem apenas nacionais e nacionais e europeus; mas quando questionados sobre se existe uma identidade cultural europeia partilhada por todos os europeus, os cidadãos responderam maioritariamente que não (49%, contra 38%);

As conclusões que retiramos da análise deste dados são as seguintes: se os europeus continuam afastados do projecto Europa unida, vemos contudo que o interesse em saber mais parece aumentar.

## **1999**

A primeira sondagem Eurobarómetro realizada em 1999 decorreu durante os meses de Março e Abril. A Comissão Europeia alerta que o começo destes inquéritos coincidiu com a demissão da Comissão europeia e são afectados pelas circunstâncias específicas, designadamente a Guerra do Kosovo. Vejamos:

- O apoio dos cidadãos à Comunidade/União Europeia diminuiu novamente para valores inferiores a metade da população: 49% consideram que a pertença à Europa unida é uma coisa boa; 44% consideram que os seus países beneficiaram com a adesão à Europa comunitária;
- Mas 61% dos cidadãos europeus mantêm-se favorável à moeda única, contra 28% que se opõem;
- Os cidadãos europeus continuam mais ligados emocionalmente à sua cidade, região ou país do que à Europa: a ligação ao país ficou em 89%; à região em 86% e à cidade em 87%, contra 56% de ligação a Europa;
- Em relação aos conhecimentos dos europeus sobre a Europa, os mesmos atingem ainda valores muito baixos: apenas 4 em cada 10 pessoas inquiridas declararam encontrarem-se razoavelmente informados.

A segunda sondagem Eurobarómetro 1999 foi realizada nos meses de Outubro e Novembro e reflecte a opinião dos cidadãos em relação à Europa à data. Seleccionámos as respostas às questões relevantes para o presente estudo, e obtivemos os dados seguintes:

- O apoio à Comunidade/União Europeia subiu ligeiramente: 51% dos cidadãos inquiridos apoiam este projecto, e 46% dos inquiridos consideram que os seus países retiraram benefícios da adesão à Europa comunitária;
- 40% dos cidadãos inquiridos estão satisfeitos quanto à forma de funcionamento da democracia na Europa comunitária;
- O nível de conhecimentos sobre a Europa é que permanece inalterado: apenas 4 em cada 10 pessoas declararam estar informados sobre a Europa;
- 68% dos inquiridos apoiam a moeda única, contra 32% que a rejeitam.

Os números demonstram claramente e provam os pressupostos em que se baseia esta investigação: os europeus estão e sempre estiveram pouco informados sobre a Europa; a sua participação é diminuta, e metade dos cidadãos europeus não apoia o projecto Europa unida.

São os cidadãos – base de todo o sistema de organização política – que legitimam todo o processo de construção europeu, e lhe dão o seu fundamento teórico-filosófico. Sem eles, a Europa unida sofrerá irremediavelmente de uma lacuna de fundamento axiológico e não terá sentido nem fundamento nem legitimidade.



## 2000

A primeira sondagem Eurobarómetro realizada em 2000 decorreu no período compreendido entre Abril e Maio de 2000.

2000 é o ano da aprovação do Tratado de Nice, das reformas institucionais, da aprovação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia: ao assinarem a “Declaração sobre o Futuro da União”, anexa ao Tratado de Nice, os Estados-membros reconheceram que Nice não serviu para antecipar o futuro, mas apenas para dar resposta às questões mais imediatas, deixando para um futuro próximo a verdadeira revolução necessária nos próprios fundamentos, objectivos e forma de organização da Comunidade/União Europeia.

Por isso essa declaração anexa ao Tratado de Nice identifica desde logo quais os problemas e grandes desafios actuais, e os que devem ser resolvidos num futuro próximo. E são eles: a delimitação e clarificação de competências entre Estados-membros e União Europeia; a necessária simplificação dos Tratados; o estatuto a atribuir à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia; o papel dos parlamentos nacionais na arquitectura institucional europeia.

Mas o que pensavam os cidadãos neste ano de mudanças e viragem?  
Vejam os:

- O apoio a União Europeia voltou a diminuir para valores inferiores a metade: 49% dos cidadãos inquiridos apoiam a Comunidade/União Europeia; e 47% consideram que os seus países beneficiaram com a adesão à Europa unida;
- Apenas 43% dos cidadãos inquiridos têm uma imagem positiva da Comunidade/União Europeia;
- Contudo, 70% dos inquiridos são a favor de uma Constituição Europeia;

- 60% dos inquiridos são a favor da moeda única, contra 33% que se opõe ao Euro.

A segunda sondagem Eurobarómetro 2000 foi realizada em Novembro e Dezembro de 2000, sobre o decurso da Conferência Intergovernamental de Nice. Os resultados obtidos, com relevância para este estudo, são os seguintes:

- 50% dos cidadãos inquiridos apoiam a adesão dos seus países ao projecto Europa unida e consideram ser uma boa coisa;
- O apoio à moeda única baixou consideravelmente: apenas 55% são a favor do Euro, e 37% são contra;
- Apenas 29% dos inquiridos declararam estar bem informados sobre a Europa;
- O sentimento de pertença à Europa mantém-se relativamente baixo por comparação com o sentimento de pertença nacional: 89% dos inquiridos declararam estar ligados ao seu país, 85% à sua cidade e 83% à sua região, contra apenas 58% que declararam estar ligados à Europa;
- 38% dos cidadãos inquiridos sentem-se apenas nacional do seu país, contra 4% que se sentem apenas europeus.

A evolução do sentimento europeu nos cidadãos é pura ficção: ao passar dos anos de Europa unida os Europeus não se sentem mais europeus por isso, nem participam mais activamente no projecto Europa unida. A cidadania activa e participada é ainda um sonho.

## **2001**

A primeira sondagem Eurobarómetro de 2001 foi realizada nos meses de Abril e Maio de 2001, e reflecte a opinião dos cidadãos europeus na primavera deste ano em relação à Europa. Das diversas questões colocadas, seleccionámos apenas as relevantes para este estudo. Vejamos os dados obtidos:

- O apoio dos cidadãos inquiridos à Europa mantém-se negativo: 48% dos inquiridos apoiam a pertença dos seus países à Comunidade/União Europeia, e 45% consideram que os seus países retiraram benefícios pelo facto de pertencerem a esta Comunidade;
- Apenas 4 em cada 10 pessoas inquiridas têm uma imagem positiva da Europa comunitária;
- Se a Europa unida falhasse, 45% dos inquiridos declararam ser indiferentes, e apenas 28% declararam ficar descontentes;
- 59% dos cidadãos inquiridos são a favor da moeda única;
- A falta de conhecimentos dos europeus face à Europa permanece como problema constante: apenas 21% dos inquiridos declararam estar bem informados sobre a Europa;
- 62% dos inquiridos são a favor de uma Constituição Europeia, e apenas 10% mostraram-se contra.

A segunda sondagem Eurobarómetro 2001 foi realizada no período decorrente entre Outubro e Novembro. As respostas aos inquiridos por questionário fornecem-nos informações sobre a opinião dos europeus face à Europa: seleccionados os dados relevantes para este estudo, vemos que:

- O apoio à Europa aumentou, atingindo valores positivos: 54% dos cidadãos inquiridos consideram que a pertença dos seus países à Comunidade/União Europeia é uma coisa boa; e 52% dos inquiridos consideram que os seus países beneficiaram do facto de pertencerem à Europa Comunitária;
- 53% dos cidadãos confiam na União Europeia, em comparação com 41% alcançados seis meses antes;
- 61% das pessoas inquiridas declararam-se a favor da moeda única, e 30% declararam-se contra;
- 67% dos inquiridos são a favor de uma Constituição Europeia;
- 35% dos cidadãos inquiridos declararam estar informados sobre a Europa (um aumento de 14% em relação ao semestre passado);
- 44% dos inquiridos sentem-se apenas cidadãos nacionais, contra 6% que se consideram cidadãos europeus.

Quais são as conclusões que retiramos da análise destes dados?

O apoio dos cidadãos à Europa unida persiste em manter-se insuficiente. Os cidadãos revelam saber pouco sobre a Europa, contudo, de ano para ano, os seus conhecimentos não aumentam. O nível de informação sobre a Europa é relativamente baixo e insuficiente; e constitui meio de sabotagem que inquina logo à partida e exclui a possibilidade de desenvolvimento de uma cidadania activa e participada.

## 2002

A primeira sondagem Eurobarómetro 2002 foi realizada nos meses de Março a Maio. Os resultados apresentados reflectem a opinião dos cidadãos europeus sobre a Comunidade/União Europeia, e salientamos os seguintes:

- Os conhecimentos dos europeus sobre a Europa mantêm-se em valores muito magros: apenas 28% dos inquiridos declararam estar suficientemente informados sobre a Europa;
- O apoio à Europa unida mantêm-se positiva, mas em valores ainda baixos: 53% dos cidadãos inquiridos declararam-se a favor da Comunidade/União Europeia; e 51% dos inquiridos declararam que os seus países retiraram benefícios pelo facto de pertencerem à Europa comunitária;
- A indiferença dos cidadãos europeus face ao futuro da Europa unida é manifesta: 44% dos inquiridos declararam que seriam indiferentes caso a Europa unida falhasse; e apenas 34% responderam que lamentariam o fim da Europa unida;
- 49% dos cidadãos inquiridos têm uma imagem positiva da Europa unida, contra 31% que são indiferentes e 14% que têm uma imagem negativa;
- 39% dos cidadãos inquiridos sentem-se apenas nacionais do seu país, e apenas 6% se sentem unicamente europeu.

A segunda sondagem Eurobarómetro 2002 foi realizada nos meses de Outubro e Novembro: analisadas todas as questões, e seleccionadas apenas aquelas que dizem respeito ao presente estudo obtivemos os seguintes dados:

- 55% dos cidadãos inquiridos apoiam a Comunidade/União Europeia e 50% consideram que os seus países retiraram benefícios pelo facto de pertencerem a esta Comunidade;
- 58% dos cidadãos inquiridos sentem-se bem em utilizar a moeda europeia;
- Apenas 28% dos cidadãos inquiridos declararam estar suficientemente informados acerca da Europa, e 4 em cada 10 cidadãos inquiridos declararam saber muito pouco sobre a Europa.
- À falta de conhecimentos sobre a Europa alia-se também a falta de sentimentos de pertença a este projecto pelos seus cidadãos: se 90% dos inquiridos declararam sentir-se ligados ao seu país, 87% à sua cidade e 86% à sua região, apenas 45% declararam sentir-se ligados à Europa;
- Assim, também 38% dos cidadãos inquiridos declararam sentir-se apenas nacional do seu país, e apenas 3% dos cidadãos inquiridos declararam sentir-se apenas europeu;
- 15% dos inquiridos consideram que a Comunidade/União Europeia traz mais desvantagens que vantagens; 27% consideram o contrário;
- 43% dos inquiridos têm uma imagem positiva da Europa, contra 12% que têm uma imagem negativa; para 31% dos inquiridos a imagem da Europa é neutral.

Em plena viragem de rumo europeu, com a Convenção sobre o Futuro da Europa à porta, a entrada iminente de dez novos Estados-membros, a opinião dos cidadãos e a sua informação sobre a Europa mantém-se inalterada. Ao longo dos anos, o desconhecimento sobre a Europa persiste e a falta de aceitação desta pelos cidadãos é uma constante...

## **2003**

Os dados disponíveis até ao momento são apenas os referentes ao primeiro semestre deste ano.

A primeira sondagem Eurobarómetro realizada em 2003 decorreu durante os meses de Março e Abril, e reflecte a opinião dos cidadãos europeus na primavera deste ano em relação à Europa. Das diversas questões colocadas, seleccionámos apenas as relevantes para este estudo. Vejamos os dados obtidos:

- 46% dos cidadãos inquiridos são a favor do alargamento da Europa a leste, contra 35% que são contra;
- Mantém-se o nível de informação (ou da falta dela) dos cidadãos sobre a Europa: apenas 4 em cada 10 cidadãos europeus sentem-se suficientemente informados.

Os resultados obtidos no primeiro semestre deste ano não nos dão a conhecer nada de novo face aos resultados obtidos desde 1992. Os europeus sentem-se mal informados sobre a Europa. Esta é ainda uma realidade distante para eles. Consequentemente, a sua falta de participação neste processo é manifesta. A Comunidade/União Europeia, estrutura societária de poder, apoia-se em legitimidade bastante questionável: é supostamente feita pelos e para os cidadãos. Mas vemos que estes se encontram ainda distantes. A legitimidade democrática de todo o projecto político que é a Europa unida é questionável: apenas metade dos cidadãos europeus apoia a Europa unida. Quase nenhum se sente europeu. A sua ligação forte prende-se à sua cidade, região ou país, mas não à Europa.

### **Em resumo**

A Comissão Europeia, através da sua Direcção Geral da Imprensa e da Comunicação, editou um compêndio, uma compilação dos dados fornecidos pelos Eurobarómetros de 1973 a 2000: cruzando a informação fornecida ao longo dos anos, podemos, através da análise dos dados obtidos, apresentar em resumo o que a opinião pública, os cidadãos europeus pensam, no dealbar do novo século, acerca de diversos domínios sobre a Europa.

Todos os dados podem ser consultados no manual “Como os Europeus se vêem a si próprios” (Comissão Europeia 2001).

Seleccionámos apenas aqueles que servem de sustento aos pressupostos já enunciados, e que fundamentam e dão corpo a toda esta investigação.

Vejamos.

Para o desenvolvimento de pertença à Europa, em primeiro lugar, e antes de mais, devem os cidadãos sentirem-se geograficamente ligados à Europa. Assim, quando questionados sobre se se sentem geograficamente ligados à Europa, os cidadãos europeus respondem maioritariamente que sim (56% contra 40% que respondem que não).

Contudo, para que se desenvolvam os sentimentos de pertença à Europa, não basta os cidadãos sentirem-se geograficamente ligados a esta. Cremos até que a ligação geográfica é facto de somenos. O que é preciso é desenvolver uma verdadeira identidade europeia, uma cidadania europeia no seu sentido mais puro. Ser cidadão europeu significa pertencer à Comunidade Europeia, ser elemento da comunidade europeia, pertencer a esta comunidade e forma de organização política. A cidadania europeia exprime o elo de ligação do povo europeu à Comunidade Europeia.



A cidadania, para o ser, tem que ser igualmente participada. Não basta reconhecer normativamente os direitos e deveres dos cidadãos: estes têm igualmente que os exercer, que participar activamente na sociedade que é a sua. E têm ainda que sentir que a Europa é a sua comunidade, a sua casa, a sua nação.

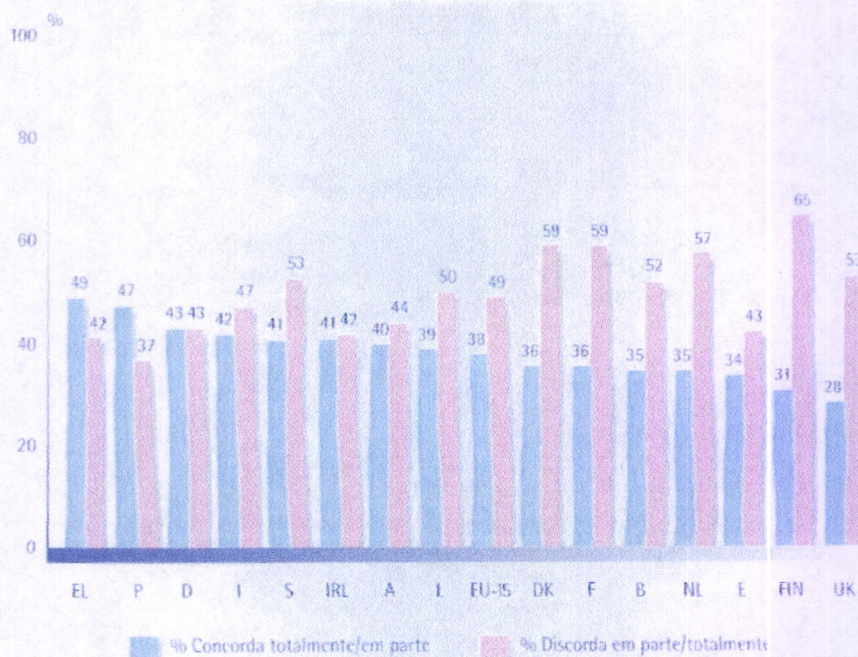
Assim, os cidadãos europeus quando são questionados sobre se se sentem apenas europeus, apenas 4% responderam afirmativamente, contra uma larga maioria de 45% de cidadãos inquiridos que responderam que se sentem apenas nacionais dos seus países. As pessoas que se identificam apenas com a sua própria nacionalidade são a maioria.

Por isso a análise destes dados leva-nos a concluir que a Europa vive hoje uma crise de identidade. A cidadania europeia encontra-se no centro da problemática. Simultaneamente desenvolveram-se dois fenómenos paralelos e contraditórios entre si: ao mesmo tempo que a Europa se esforça em desenvolver e consolidar normativamente o conteúdo da cidadania europeia, os seus destinatários, os próprios europeus, parecem cada mais afastados, desconfiados, cépticos e literalmente contra esta integração política europeia. À cidadania teórica e ao seu aprofundamento parece corresponder uma falta de cidadania activa, participada.

O sentimento de pertença à Europa é ainda um mito. Pois, quando questionados sobre se existe uma identidade cultural europeia partilhada por todos os europeus, a maioria dos inquiridos respondeu que não (49%, contra 38% que concordam com essa afirmação).

Vejamos graficamente os resultados a esta questão:

Gráfico 7. Existe uma identidade cultural europeia partilhada por todos os europeus



Fonte: Eurobarómetro 52.3 - Trabalho de campo: Outubro e Novembro de 1999.

Percentagem «não sabe» não indicada.

[1] Eram oferecidas cinco opções de resposta: «totalmente de acordo», «concordo em parte», «discordo em parte», «totalmente em desacordo» e «não sei».

Ora, o afastamento dos cidadãos em relação à Europa põe em causa toda a legitimidade democrática deste projecto da Europa unida. Porque a falta de cidadania corrói os próprios pilares da Europa Unida, e, roendo pouco a pouco, pode acabar por derrubar os pés deste projecto, o seu sustento, e fazê-lo cair.

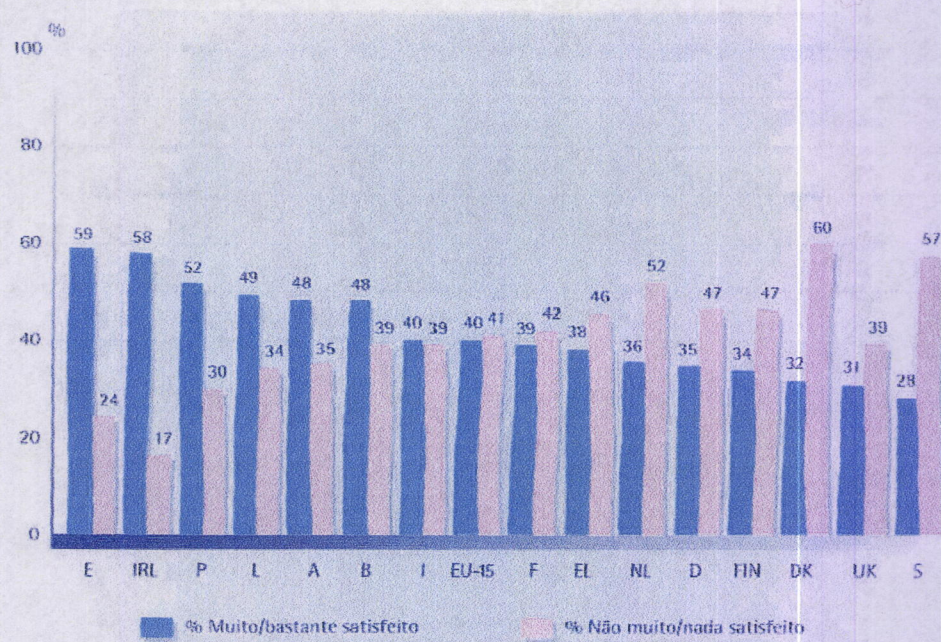
Encontramo-nos perante um problema social, que poderá determinar o fim da Europa Unida, tal como hoje ela existe. A par da cada vez mais forte integração europeia deparamo-nos, contrariamente a esta, com uma cada vez maior recusa da Europa por parte dos seus elementos, dos seus cidadãos. Os cidadãos europeus estão cada vez mais cépticos em relação ao projecto europeu, e as vozes contrárias a

esta ecoam em tom cada vez mais alto. Cada passo no sentido da integração europeia parece suscitar o aumento da sua rejeição pelos cidadãos europeus. Sempre que os Estados-membros acordam, em Conferência InterGovernamental, em delegar mais poderes à Comunidade supranacional e assinam Tratados que alteram o Direito Comunitário Originário, e depois o submetem a referendo nos seus países, os nacionais rejeitam as inovações, numa atitude claramente contrária à integração política europeia. Recordemo-nos, a título de exemplo, o primeiro referendo realizado na Dinamarca, aquando da ratificação do Tratado da União Europeia, em que os cidadãos votaram maioritariamente que *não*, ou ainda o *não* maioritário revelado no referendo realizado na Irlanda, aquando da ratificação do Tratado de Amesterdão, ou ainda o mais recente *não* maioritário revelado no referendo realizado em 2003 na Suécia sobre a adesão deste país à moeda única. Pois a falta de consentimento do povo nas alterações legislativas e novas formas de integração recentemente aprovadas, põem em causa toda a legitimidade do processo europeu. Como podem os Estados aprovar e ratificar novos poderes de delegação de soberania na Comunidade/União Europeia sem o consentimento e mesmo contra a vontade dos seus cidadãos, daqueles que os elegeram? Tal significará a própria violação do contrato social das sociedades visadas, a queda da legitimidade democrática, que poderá o fim do projecto europeu.

Ora, quando questionados os cidadãos sobre o seu grau de satisfação com o funcionamento da democracia na União Europeia, os inquiridos respondem maioritariamente que se encontram insatisfeitos (41% de insatisfação contra 40% de satisfação).

Ilustremos esta afirmação com os gráficos seguintes:

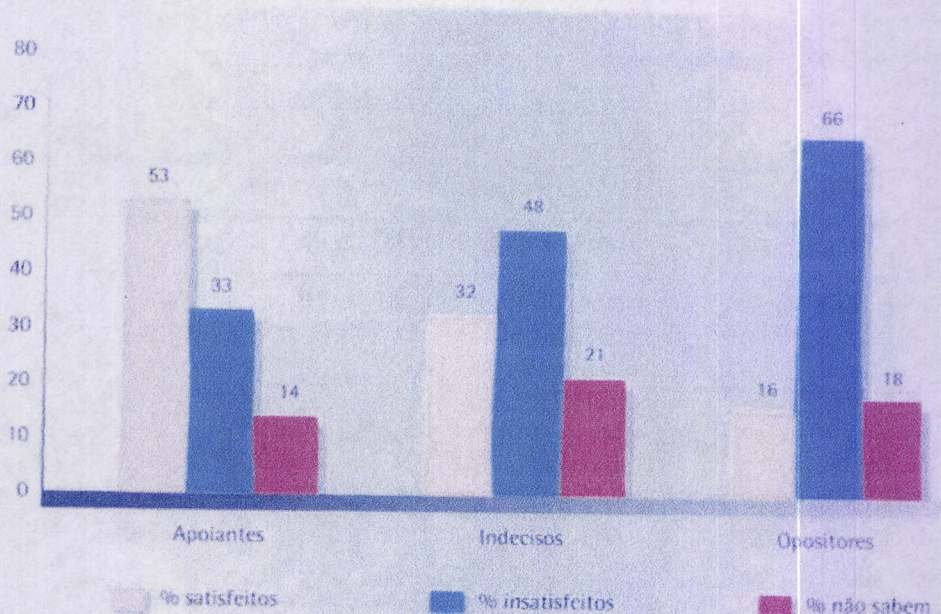
Gráfico 8: Satisfação com o funcionamento da democracia na União Europeia



Fonte: Eurobarómetro 52.0 – Trabalho de campo: Outubro e Novembro de 1999.

Percentagem «nada sabe» não indicada.

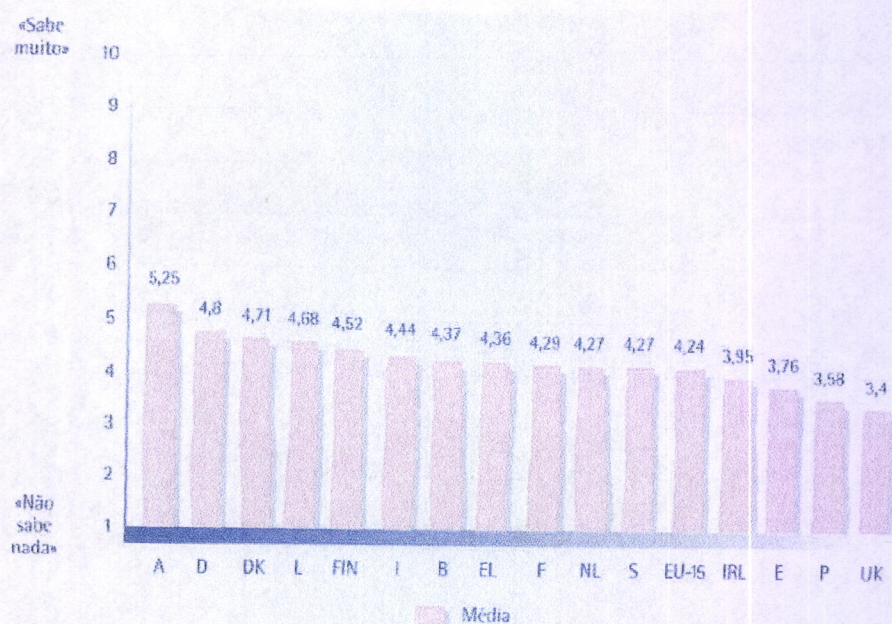
Gráfico 9: Satisfação com a democracia na UE (diferenças entre apoiantes, indecisos e opositores da UE)



Fonte: Eurobarómetro 52.0 – Trabalho de campo: Novembro de 1999.

Os europeus encontram-se cépticos face a uma estrutura de poder da qual se encontram ainda mal informados. Assim, cerca de 4 em dez pessoas consideram-se mal informados sobre a Europa comunitária. Vejamos graficamente:

Gráfico 11: Auto-avaliação dos conhecimentos sobre a UE



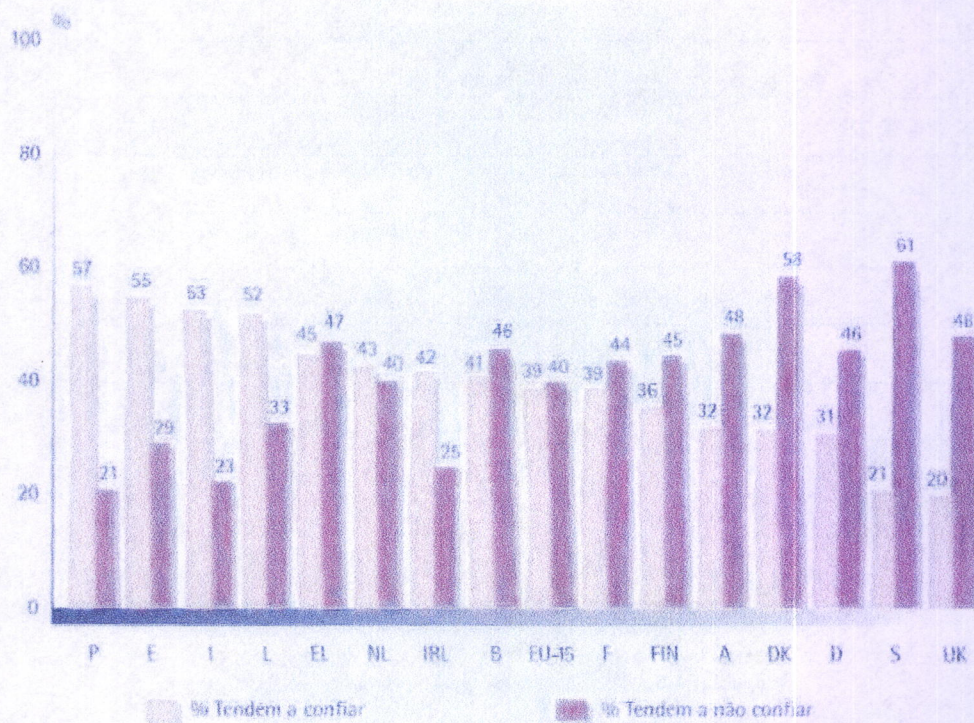
Fonte: Eurobarómetro 52.0 – Trabalho de Campo: Outubro e Novembro de 2009.

Médias baseadas numa escala de 1 a 10.

[1] As médias mostram a tendência central das respostas e representam a soma das respostas para cada um dos dez pontos da escala, multiplicada pelo valor de cada ponto e dividida pelo número total de respostas.

Esse desconhecimento gera desconfiança: em relação a algo que não conhecem, os cidadãos desconfiam. Vejamos graficamente:

Gráfico 21: Confiança na União Europeia

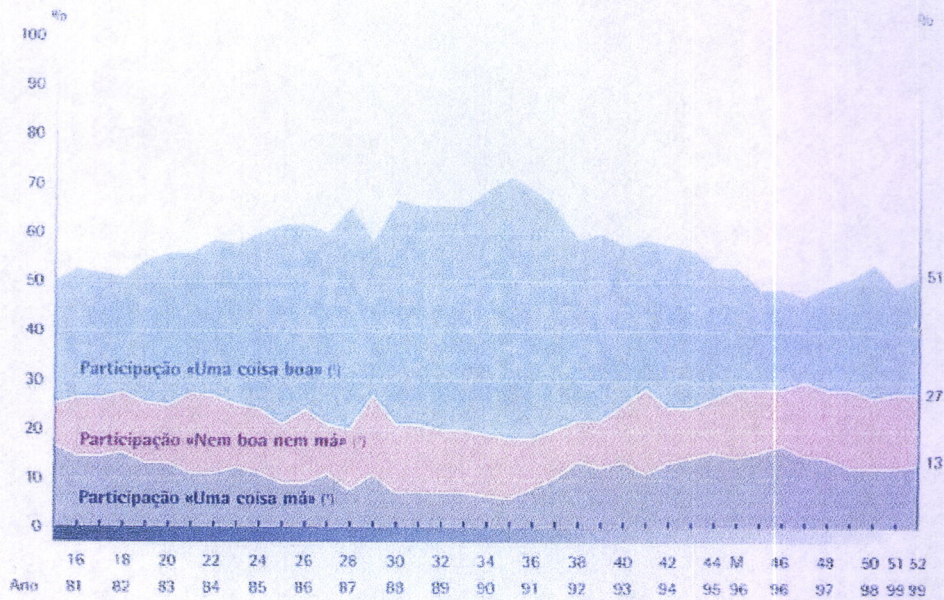


Fonte: Eurobarómetro 51.0 – Inquérito de campo: Março e Abril de 1998

Percentagem de indivíduos não indicados

Por isso o apoio à Comunidade/União Europeia é insuficiente: apenas cerca de metade dos cidadãos inquiridos (51%) consideram que a participação dos seus países na Europa unida é uma coisa boa, e menos de metade (46%) consideram que os seus países beneficiaram da participação na Europa comunitária: Vejamos graficamente:

Gráfico 13: Apoio à participação na União Europeia (média UE 1981-1999)

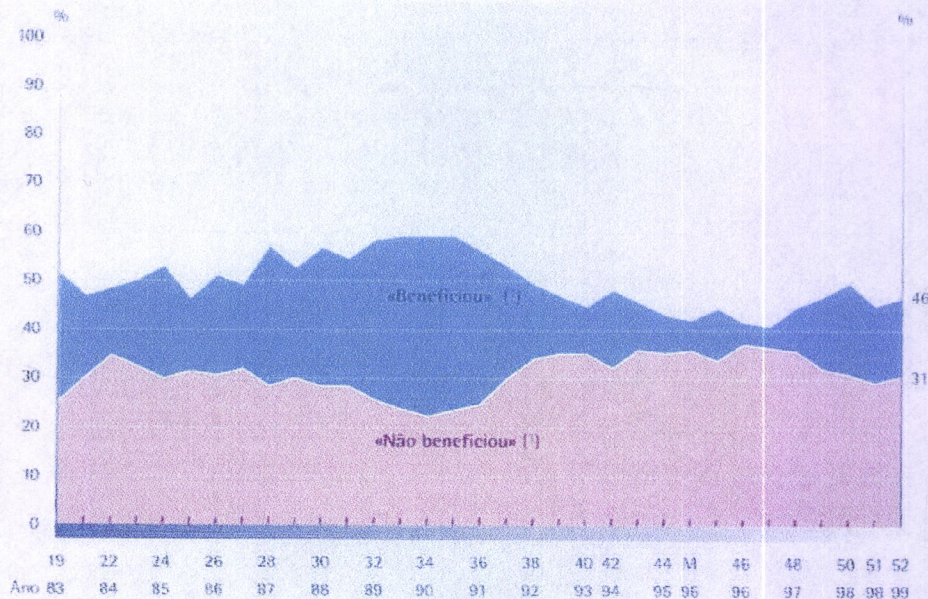


(1) A média UE refere-se à EU-15 a partir do Primavera de 1995.

Fonte: Eurobarómetro - Tendências.

Percentagem «não sabe» não indicada.

Gráfico 15: Benefício da participação na União Europeia (média UE 1983-1999)



(1) A média UE refere-se à EU-15 a partir da Primavera de 1995.

Fonte: Eurobarómetro - Tendências.

Percentagem «não sabe» não indicada.

Os dados fornecidos, sumariamente analisados, demonstram cabalmente os pressupostos em que se baseia toda esta investigação. Os europeus estão mal informados sobre a Europa comunitária e daí a sua falta de participação; tendem a desconfiar dela e revelam-se tendencial e crescentemente contra a integração europeia.

São estes os pressupostos que nos permitem identificar o problema social: a falta de participação activa, de cidadania dos cidadãos europeus, e as deficiências da legitimidade de todo o projecto Europa unida devido à falta de apoio nas suas bases, nos seus cidadãos.

Cabe-nos agora analisar o problema social estudado, identificar as suas causas, quais poderão ser as suas consequências para, a final, propor uma solução do problema social.



## I – Teoria da Cidadania: precisão de conceitos

### i. O que é a Cidadania?

*“Na concepção de cidadania democrática que defendemos, o centro motor da praxis política não se reduz aos interesses, ele deve também incluir a esfera dos valores e a articulação complexa e penosa entre os primeiros e os segundos. Mas o essencial para a fundação de uma concepção aberta e dinâmica de cidadania consiste, precisamente, no reconhecimento da sociedade como um palco, ou melhor, um habitat, para o conflito de interesses, assim como para a exposição de estratégias, argumentos e metodologias para a sua manifestação e possível harmonização”*

Viriato Soromenho Marques, 1996

A cidadania é a qualidade ou direito do cidadão, o vínculo que nos une ao Estado<sup>7</sup> <sup>8</sup>. O cidadão é o indivíduo socialmente integrado numa comunidade, entendida esta como uma esfera de poder, controlada por órgãos que ditam o conteúdo de direitos políticos, civis e sociais que constituem, no seu conjunto, a esfera de cidadania de cada indivíduo. Assim, “a nossa condição humana não integra como um predicado simples o nosso estatuto de cidadãos. Nascemos

---

<sup>7</sup> O Estado é uma pessoa colectiva jurídica distinta: tem personalidade jurídica. Contudo, há quem assim não o entende. Duguit nega o conceito de Estado enquanto pessoa colectiva e sujeito de direito. Por sua vez, igualmente Kelsen afirma que o Estado é apenas um sistema de normas (Caetano 1959: 108).

<sup>8</sup> Marcello Caetano, após analisar as teorias de noção de Estado de Jellinek, Duguit e Burdeau, define Estado como sendo “um povo fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida colectiva e assegurem a respectiva execução” (1959: 108).

homens, mas **tornamo-nos** cidadãos. A cidadania não se trata de um dado natural, mas de um processo onde intervém a vontade e a razão, conduzindo a uma aquisição artificial” (Marques 1996: 63).

Por isso escreveu Michel Miaille que “a ideia de cidadania está muito estreitamente ligada à de nacionalidade, depois da de identidade e, logo, toca em mitos fortes, em torno dos quais se constrói o sistema de relações sociais. Donde, esta dimensão afectiva e emotiva que envolve uma questão aparentemente racional e lógica de pertença a um sistema político. Isto explica porque a cidadania pode, numa sociedade atravessada de dúvidas e de dificuldades quanto ao modo de pertença, aparecer como uma solução redescoberta para reconstruir o laço social ou para lhe dar sentido” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 12). A ideia de cidadania, como vimos, só se pode conceber ligada a uma qualquer forma de organização social, a um ente organizacional social. Também no dizer de Hans-Jurgen Puhle, a cidadania “É uma construção ou um instituto jurídico referente a um suposto facto e, ao mesmo tempo, é um conceito e um projecto. Numa acepção mais ampla, o termo significa que alguém é titular do passaporte de um determinado Estado, sendo ‘nacional’ desse Estado e possuindo aquilo que na boa velha linguagem jurídica autoritária germânica se designava *Staatsangehörigkeit* (pertença a um Estado) (...). Num sentido mais restrito, a cidadania refere-se a estes direitos, muito em especial aos direitos humanos e civis, e ao facto de, nas democracias modernas, desde a Declaração de Independência americana e da atribuição de determinados poderes ao cidadão na Revolução Francesa, a soberania ter sido concebida como residindo no ‘povo’, ou na ‘nação’, definida como o conjunto dos seus cidadãos. Nesse sentido, não poderá existir qualquer cidadania ‘real’, operativa, a não ser nas democracias, sendo os cidadãos os principais actores políticos de um Estado e implicando a cidadania de um indivíduo vários direitos inalienáveis à participação, protecção e providência que vão muito além de uma mera *Staatsangehörigkeit*. Estes

---

<sup>9</sup> E este é o motivo pelo qual a Europa - onde se desenvolvem com cada vez maior frequência, movimentos de recusa de integração europeia por parte dos cidadãos - dá importância máxima à cidadania europeia, e à sua divulgação, tentando desesperadamente criar laços de pertença à Comunidade por parte dos cidadãos europeus, despertar os afectos europeus.

direitos também sugerem, em termos menos rígidos, direitos individuais e formalmente iguais a um determinado grau de pertença, de ser parte da sociedade (ou da comunidade), de reconhecimento e integração” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 25, 26).

O Homem é um ser político e social. Vive integrado em comunidade, sem a qual não sobrevive<sup>10</sup>. Essa sociedade estrutura-se e regula-se através de regras, ditadas e impostas a todos os indivíduos que a constituem. São as estruturas de poder, topo da pirâmide da organização social, que determinam o círculo de direitos que cabe a cada cidadão.

Ser cidadão significa pertencer a uma qualquer comunidade política, seja ela uma cidade, um Estado, ou qualquer outra. “Não se julgue, contudo, que só nas relações com o Estado se expressavam as virtualidades de cidadania. Digamos, antes, que a consciência dos direitos políticos de cidadania foi-se consolidando no processo de formação e consolidação da sociedade civil” (Marques 1996: 122). A sociedade civil teve também um papel fundamental para o desenvolvimento da cidadania, e é mais uma das vertentes pelas quais se afirma que a cidadania – se bem que só se justifica quando integrada em uma qualquer forma de organização de poder (em regra, um Estado) – não se confunde com o Estado, é um conceito independente.

Na verdade, se os dois fenómenos se encontram intimamente ligados – cidadania e Estado – não se confundem e são dois institutos distintos entre si. Até porque nem sempre foi a eclosão e sedimentação do Estado que fez nascer o sentimento nacional, a chamada nação (enquanto conjunto de cidadãos). Ou seja, em certos países, como a França, o processo seguido foi o de construção da nação, a partir de cima, pelo Estado. Contudo, noutros países europeus, como a Itália ou a Alemanha, o sentimento nacional preexistiu a qualquer Estado, antes da existência deste ou qualquer forma de organização política unitária que se pudesse apelidar de

---

<sup>10</sup> De acordo com a concepção de origem natural do Estado (Aristóteles, Cícero, S. Tomás de Aquino), o homem é por natureza um ser que tende a viver em sociedade. Em sentido contrário, porém, temos os autores que defendem a concepção da origem contratual (e não natural) do Estado: Hobbes, Locke, Rousseau (cfr. Freitas do Amaral 1984: 1161 a 1166).

Estado, já se desenvolviam fenómenos nacionalistas. Assim sendo, à pergunta quem é que nasceu primeiro, se foi o Estado ou a nação, a resposta terá que ser, obviamente, depende do país, pois os dois fenómenos desenvolveram-se paralelamente, e se nuns países foi o Estado que proporcionou e impulsionou o desenvolvimento de sentimentos nacionalistas, noutros estes já existiam antes do Estado. Para complicar mais teia de relações Estado - nação - cidadania, podemos ainda dizer que outras nações subsistem, ainda hoje, sem qualquer suporte de tipo estadual, como por exemplo, a nação cigana, se bem que se pode falar de nação cigana, mas não de cidadãos ciganos.

Estas duas formas de relacionamento entre Estado e nação tem implicações para a cidadania, pois, como nos diz Hans-Jurgen Puhle, tal “implica a existência de duas concepções básicas diferentes de cidadania. Nos países ocidentais, onde um Estado democrático ou democratizante deu início à construção da nação, a cidadania já foi estabelecida como um produto da edificação do Estado” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 27), podendo levar à sua confusão com o Estado e à sua aparente falta de autonomia perante este. E acrescenta ainda este autor que “na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, o Estado-nação moderno foi construído tanto a partir de baixo como a partir de cima, em França mais a partir de cima, mas em ambos os casos em estreita relação com o processo de democratização, ao passo que na Alemanha ele emergiu dentro dos limites de um sistema autoritário e pré-democrático, que contribuiu decisivamente para moldar o carácter predominantemente antidemocrático do nacionalismo germânico (...). Se considerarmos, agora, que em todas estas fórmulas simplificadas o peso da cidadania corresponde, mais ou menos, ao peso do conjunto a que chamámos ‘democratização’, os padrões diferentes e divergentes permitem ver claramente, segundo creio, que o conceito de cidadania deu contribuições bastante diferentes para a evolução dos Estados-nação e para a modernização das sociedades ocidentais” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 31).

Ser cidadão em pleno significa também participar. E participar plenamente implica o conhecimento por parte dos cidadãos dos seus direitos. Porque não basta

apenas reconhecer normativamente os direitos de cidadania. É preciso que os destinatários tenham conhecimento desses direitos e, sobretudo, que os exerçam, de pleno direito. É preciso uma consciencialização da cidadania por parte dos seus destinatários por forma a que os mesmos participem activamente neste processo de integração europeia. Acreditando em Rousseau: “Ao nascer cidadão de um Estado livre e membro do poder soberano, por mais fraca que seja a influência que a minha voz possa ter nas actividades públicas, basta-me o direito de nelas votar para me impor o dever de sobre elas me informar” (1999: 13). A cidadania é um dever, um dever de participar, de exercer activamente os direitos de que ela se compõe: os cidadãos são os participantes da autoridade soberana (Rousseau 1999: 25). “A cidadania é um tema que ocupa o pensamento político desde as primeiras meditações dos politólogos gregos. (...) Esta cidadania, em relação ao poder, significa que este está limitado na esfera da coacção que é da sua própria natureza; em relação ao homem, significa que lhe está reservada uma esfera de autonomia que inclui participar na definição do aparelho de coacção. Estes limites muito gerais do facto da cidadania servem de referência para a caracterização de uma pluralidade de situações que exprimem a variável relação entre o homem e o aparelho do Poder e definem uma moldura ideológica que é principalmente preenchida pela doutrina dos Direitos do Homem.” (Moreira 2001: 25).

Toda a pessoa humana é um indivíduo. O cidadão é o indivíduo socialmente inserido em determinada organização política. Cada organização política, entendida como estrutura de poder através da regulamentação das relações estabelecidas entre os indivíduos que a compõem, define o conteúdo de direitos fundamentais que cada indivíduo possui, como se de uma redoma invisível se tratasse, que envolve cada indivíduo social. Esse núcleo duro de direitos fundamentais constitui o objecto do conceito de cidadania.

Devemos a Kant a melhor definição do conceito de cidadania, que dominou a revolução do século XVIII. Para Kant, existem três qualitativos jurídicos para o cidadão: a liberdade constitucional (direito de apenas obedecer às leis consentidas), a igualdade civil (igualdade entre todos), e a independência política (direito de

pertencer à comunidade política sem dependência da vontade arbitrária de outro) (*apud* Moreira 2001: 27). E assim, Kant escreveu: “existe uma inata igualdade que pertence a cada homem, a qual consiste no seu direito de ser livre, de não ser constrangido por outros a mais do que aquilo a que reciprocamente ele os pode obrigar. Existe, portanto, uma qualidade inata em cada homem em virtude da qual ele deve ser, por direito, o seu próprio senhor” (*apud* Moreira 2001: 389).

Inspirado nesta ideologia, John Stuart Mill foi quem finalmente identificou a igualdade com a democracia política, defendendo a igualdade do sufrágio para todos (*apud* Moreira 2001: 390).

Podemos definir hoje cidadania como um *status* jurídico e político mediante o qual o cidadão adquire os direitos como indivíduo (civis, políticos, sociais) e os deveres relativos a uma colectividade política, além da faculdade de participar na vida colectiva do Estado. Esta faculdade surge do princípio democrático da soberania popular.

A condição de cidadania está restringida às pessoas que têm essa condição.

Esta concepção de cidadania nasce no período histórico iniciado com as grandes revoluções liberais do século XVIII, e caracterizado pela primazia do Estado-nação como colectividade política que agrupa os indivíduos. Esta cidadania equivale à nacionalidade<sup>11</sup>: “Num plano histórico, a cidadania, tal como hoje a entendemos, está ligada à grande ruptura política de 1789 (...). Em 1789, a França, a Espanha, Portugal, o Reino Unido (...), os Países Baixos e as monarquias escandinavas são Estados ‘unificados’. No século XIX surgem a Grécia, a Bélgica (1830), a Alemanha e a Itália (1870-1871); no século XX a Áustria na sua forma actual (1918 e 1945-1955). Daí resultam situações diferentes: para o primeiro grupo de países, a nacionalidade precedeu a cidadania; para o segundo, cidadania e nacionalidade são contemporâneas e a nacionalidade constituiu o fundamento da

---

<sup>11</sup> O conceito de cidadania foi evoluindo desde a antiguidade clássica (Grécia, Roma) até aos nossos dias. Já Aristóteles definia o cidadão como sendo aquele que tem o direito de participar no poder na Cidade. Contudo, ao contrário do conceito de cidadania actual, que se estende a todas as pessoas, para Aristóteles, a cidadania estava reservada apenas a alguns, aos homens que participavam nas deliberações e no exercício do poder (*apud* Moura Ramos 1984: 824 a 829).

reivindicação da cidadania com a criação do Estado-nação que daí decorre” (Parisot 2001: 257).

Com efeito, o sistema ocidental anterior à revolução francesa repousava sobre princípios de desigualdade jurídica dos homens, a sua divisão em estatutos, cada um com os seus direitos e deveres, desiguais entre si. Por este motivo, a cidadania era então bem diferente de como a entendemos hoje...

Contudo, nas palavras de Michel Miaille, “A história da cidadania em França não começa em 1789, como o senso comum deixaria crer. O Estado de Direito existe desde o Antigo Regime mas, evidentemente, ele não é aí democrático (...). Há pois, com certeza, um laço político que liga as pessoas ao poder real mas este laço é diferente segundo a categoria de cada indivíduo. Há uma cidadania monárquica na expressão de múltiplos estatutos (...). No entanto, 1789 traz uma inovação: a cidadania reconhecida a todos, qualquer que fossem as diferenças geográficas ou culturais, aparece precisamente como um meio de transcender as diferenças e os constrangimentos sociológicos. A cidadania é emancipação (...); a Revolução de 1789 impõe uma cidadania única, indiferente aos particularismos” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 13, 14). Assim sendo, o que se pretende dizer não é que a cidadania nasce em 1789, mas sim que a concepção de cidadania de hoje tem aí o seu berço.

E por isso a cidadania moderna, apesar de ser fruto da evolução histórica desde a Grécia antiga, só nasce, como hoje a entendemos, em 1789, data simbólica, pois é aí que caem por terra os valores tradicionais (como os privilégios de nascença, a desigualdade entre os homens) e surgem os valores que constituem os pilares da cidadania actual, como sendo a igualdade dos homens, a liberdade de pensar, uma nova concepção do Homem e da sociedade, dos valores, baseados em instituições radicalmente diferentes (os parlamentos, enquanto representantes do povo, isto é a teoria da superioridade parlamentar).

A revolução americana foi também de grande influência para o despertar da moderna cidadania, quer pelos princípios que preconizou, quer pela participação dos cidadãos na vida colectiva que instigou.

Karl Marx foi, durante o século XIX, um grande defensor da cidadania, entendendo esta como não tendo limites, o que significava não só a emancipação política, mas a emancipação humana geral<sup>12</sup>. Com efeito, “O debate do século XIX sobre cidadania e revolução foi modificado fundamentalmente pelo aparecimento de um movimento de trabalhadores que lutava pelo direito de formar sindicatos e de negociar colectivamente com os patrões os salários e as condições de trabalho e de emprego. (...). É na verdade um grande passo aquele que parte da convicção de que os aspectos da desigualdade social são afectados pelo alargamento do âmbito da cidadania (...) Esta nova análise é encorajada por uma interpretação crítica da obra de T. H. Marshall *Citizenship and Social Class* (1950). Nesta obra formula-se uma teoria de cidadania que incide precisamente na relação entre os desenvolvimentos da natureza da cidadania e do sistema de classes. (...). Marshall afirma que, à medida que o capitalismo evolui como sistema social e a estrutura de classe se desenvolve dentro dele, também a cidadania moderna passa de um sistema de direitos que nascem das relações de mercado e as apoiam para um sistema de direitos que existem num relacionamento antagónico com os sistemas de mercado e de classe” (Barbalet 1989: 15-17).

A cidadania vai buscar à teoria política de Rousseau dois valores fundamentais ao seu conteúdo: a liberdade e a igualdade. Como nos diz Michel Miaille, “o cidadão, segundo o modelo rousseuista, está no centro de todo o projecto político e serve de referência à análise e à avaliação das instituições democráticas” (Viegas e Dias [ Orgs.] 2000: 11).

Mas, vemos que a palavra cidadania era já conhecida da Grécia antiga: “A cidadania, para os gregos antigos, era definida em termos de comunidade política, de sociedade civil e de esfera pública, bem diferente da actual noção de Estado-nação. (...). Na Atenas clássica, a cidadania não só implicava, como hoje sucede, a titularidade de direitos e deveres – civis (reconhecidos também aos metecos) e políticos (atributo exclusivo da cidadania) –, mas também uma comunidade de língua, de etnia (*ethos*) e mesmo de religião, sendo Atena a divindade políade de

---

<sup>12</sup> *Apud* Amaral 1998: 145 a 175.



Atenas (que protegia a cidade). O cidadão era concebido como uma célula de um organismo vivo. A sua lealdade deveria exercer-se de forma exclusiva em relação à comunidade política. Atenas identificava portanto não apenas a sua cidadania mas também a sua nação” (Parisot 2001: 47, 67, 68). Contudo, a cidadania de então era bem diversa do que entendemos hoje por cidadania. Com efeito, ao admitir-se a escravatura e ao reservar a cidadania para alguns, os gregos entendiam-na de modo bem diverso...

Por outro lado, a cidadania de hoje, que, como KANT bem defendeu, implica um exercício informado e participado<sup>13</sup>, foi buscar as suas raízes a Roma: Cícero defendia já uma cidadania participativa como obrigação, tendo sido o primeiro a desvendar esta participação como obrigação do cidadão<sup>14</sup>. Contudo, a prática romana não era diversa da prática grega: “A condição do cidadão romano identificava não apenas o direito de participar nas instituições da democracia directa, mas também uma referência natural às tradições dos antepassados. (...). Noutros termos, na Atenas de Péricles como na Roma republicana, o conjunto dos cidadãos constituía um povo - isto é, um Estado - e este povo coincidia com a nação”, contudo, “A unidade entre nação e cidadania quebrou-se após a concessão da cidadania romana, de início aos Itálicos, no tempo de Sula e, a seguir, a todo o Império” (Parisot 2001: 68).

Já o cristianismo revelou-se de grande utilidade à emergência da cidadania como hoje a entendemos: o cristianismo revelou o valor absoluto da pessoa humana e contribuiu decisivamente para a defesa dos direitos humanos fundamentais, invioláveis. A concepção de S. Tomás de Aquino sobre a autonomia do Homem face ao Estado está na origem do reconhecimento e da garantia dos Direitos do Homem (*apud* Amaral 2001: 177), ideia esta desenvolvida posteriormente por HOBBS, para o qual há direitos do Homem que são inalienáveis. Com efeito, “o pensamento hobbesiano contém, na sua estrutura interna, os fundamentos necessários para o desenvolvimento de uma teoria democrática da cidadania” (Marques 1996: 51).

---

<sup>13</sup> *Apud* Folscheid 1991: 72 a 79.

<sup>14</sup> *Apud* Amaral 2001: 138.

Mas foi só com o pensamento político de Maquiavel, que definitivamente preconizou e teorizou a separação do Estado e da Igreja, que surgem os primeiros pilares da cidadania contemporânea: “o pensamento de Maquiavel anuncia e prepara a concepção contemporânea e democrática da cidadania na medida em que inaugura uma reflexão crítica sobre as condições de enquadramento da cidade, da sociedade, da organização política humana nos tempos modernos. (...). Na concepção de cidadania democrática que defendemos, o centro motor da praxis política não se reduz aos interesses, ele deve também incluir a esfera dos valores e a articulação complexa e penosa entre os primeiros e os segundos. Mas o essencial para a fundação de uma concepção aberta e dinâmica de cidadania consiste, precisamente, no reconhecimento da sociedade como um palco, ou melhor, um *habitat*, para o conflito de interesses, assim como para a exposição de estratégias, argumentos e metodologias para a sua manifestação e possível harmonização. Ora, essa noção fundamental está inteiramente na obra de Maquiavel” (Marques 1996: 34, 37).

A revolução francesa, por seu turno, teve o condão de eliminar do coração dos franceses os diversos sentimentos de pertença a variadíssimos grupos ou entidades. Assim, o sentimento de pertença simultâneo a uma cidade, a um bairro, a uma região, foi substituído por um sentimento único de pertença: a pertença exclusiva a um Estado-nação. Antes da Revolução, com efeito, o francês facilmente se identificava simultaneamente com diversos grupos e territórios. Mas o tempo da Revolução acabou com os diversos domínios para os açambarcar num só: “Em França, o círculo que coincidia com a comunidade política não era já *uma nação* entre as outras, mas a *Nação* que se tornava assim sinónimo de povo (...). O sentimento de pertença às diferentes nacionalidades e supra nacionalidades espontâneas foi desse modo ocultado no coração dos Franceses, enquanto se instalava o sentimento de pertencer a uma nacionalidade única e exclusiva, a organizada pelo poder político: o Estado-nação. (...). Com efeito, a cidadania francesa é uma cidadania individual, fundada na vontade do indivíduo, qualquer que ele seja, em pertencer à

comunidade política, e não na homogeneidade étnica ou linguística deste<sup>15</sup> (...). Indivisível, a cidadania tem por finalidade ultrapassar a heterogeneidade do corpo social e cimentá-lo, daí resultando o seu carácter total: só pode existir uma única cidadania francesa, definida pelos mesmos direitos e pelos mesmos deveres para todos, quaisquer que sejam as identidades particulares. (...) A cidadania à francesa traduz pois a pertença ao Estado francês (...). Ora o Estado francês é um Estado-nação, isto é, inscreve-se num território, delimitando por isso mesmo uma comunidade espacial. Se, contrariamente à nacionalidade alemã 'étnica' (que se baseia na crença numa ascendência, numa cultura e numa língua comum, o *jus sanguinis*) a cidadania francesa quer-se universal, destacada de considerações culturais e por isso acessível a todos a partir do momento em que os princípios políticos que a fundamentam são respeitados" (Parisot 2001: 70, 168, 169).

Segundo Walzer<sup>16</sup>, "A ideia de cidadania activa afirma-se historicamente somente com o desenvolvimento dos movimentos socialistas, com a expansão dos movimentos de massas, com a luta pela conquista dos direitos universais. A ideia de participação política é uma ideia que ganha verdadeira cidadania histórica somente no período em que se constituem os grandes partidos de massas, isto é, no século XX, no século das ideologias". Ou seja, "Uma abordagem bem fundamentada do desenvolvimento histórico dos direitos sustenta que a cidadania democrática provém da evolução da industrialização, ou do progresso cívico das nações. Por outro lado, a historiografia mais recente destaca o papel da contestação de interesses, das lutas, dos compromissos e da contenção no alargamento dos direitos de cidadania até aos grupos anteriormente excluídos, especialmente a classe trabalhadora" (Barbalet 1989: 52).

Por sua vez, Anthony Giddens põe "em destaque o facto de os direitos de cidadania terem sido obtidos em larga medida somente por meio da *luta*",

---

<sup>15</sup> É a teoria do indivíduo a vingar sobre a Teoria da cidadania, pois a primeira entende os cidadãos como indivíduos autónomos, agentes do processo social, ao passo que a Teoria da cidadania considera os cidadãos como indivíduos inseridos social e politicamente numa comunidade, participando activamente nela, influenciando os demais cidadãos que com ele partilham uma herança comum, uma semelhança que os une.

<sup>16</sup> "Citizenship in a changing society", Sintra, 1996 (cfr. [www.iespana.es](http://www.iespana.es)).

afirmando que “a expansão dos direitos de cidadania, em Inglaterra como noutras sociedades, foi em larga medida o resultado dos esforços dos desprotegidos para melhorarem a sua sorte” (*apud* Barbalet 1989: 52, 55).

Na mesma esteira de desenvolvimento, “Marshall diz de facto que o crescimento da cidadania é estimulado ‘pela luta para obter esses direitos’” (os de cidadania) (Barbalet 1989: 53).

Pelo que conclui Barbalet que “o desenvolvimento da cidadania faz-se através do conflito”, pois “os direitos são mais ganhos do que dados” (1989: 54, 55).

A ideia que fica é a de que o aparecimento do movimento da classe trabalhadora e da luta por condições sociais e de trabalho foi também uma condição importante que propiciou, ou, mais modestamente, ajudou - sendo uma condição entre tantas - o aparecimento da cidadania moderna.

Outras condições que fundaram a cidadania moderna são enumeradas por Barbalet, como, por exemplo, a prosperidade económica, a migração, as teorias igualitárias, a ordem internacional e o estado de guerra. Pormenorizando esta última condição, Barbalet diz-nos que “A ideia de que o estado de guerra promove a cidadania, que tem sido largamente aceita, baseia-se pelo menos em três proposições. Para empreender a guerra o Estado precisa do empenhamento das suas populações, o que pode ser comprado com o alargamento da cidadania. Em segundo lugar, o estado de guerra promove mudanças sociais com a mobilização de massas e a intervenção do Estado, e nestas circunstâncias surge uma nova apreciação da responsabilidade colectiva e compartilhada, e estão criados os meios pelos quais uma participação significativa na comunidade nacional pode ser conseguida através da expansão da cidadania (...). Finalmente, o estado de guerra promove o pleno emprego e mercados de trabalho rarefeitos. (...) Porém o estado de guerra, para além de tudo o mais, tem geralmente reduzido os direitos, incluindo os de cidadania (...). Os requisitos de organização para a guerra (...) prejudicam os direitos civis, políticos, industriais e sociais” (1989: 62, 65).

Em conclusão, “os moldes da desigualdade ou da estratificação podem ser modificados pelos desenvolvimentos dos direitos de cidadania, embora seja preciso

reconhecer que também outras forças estão activas neste processo” (Barbalet 1989: 92).



O conceito actual de cidadania encontra-se intimamente ligado ao surgimento do Estado Moderno: foi o Estado Moderno que vinculou a cidadania à nacionalidade. E assim, a cidadania é, em primeiro lugar, uma relação política. Mas não só.

Para T. H. Marshall os direitos de cidadania abrangem um esquema tripartido de direitos, envolvendo os direitos civis, políticos e sociais (*apud* Espada 1997: 21). Segundo este autor, direitos civis são os “direitos necessários à liberdade individual”; os direitos políticos incluem “o direito de participar no exercício do poder político”; e os direitos sociais definem-se como sendo o “direito de participar plenamente na herança social e viver a vida de um ser civilizado de acordo com os níveis dessa sociedade”.

Assim, três partes compõem o conceito de cidadania, sendo certo que cada uma delas tem diferentes bases institucionais e histórias diferentes (neste sentido, Barbalet 1989: 19)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Marshall constitui autor fundamental para quem estuda a cidadania. E, ao falar dele, é de todo conveniente deixar agora aqui algumas palavras escritas por quem investigou a fundo a obra deste autor: “Talvez o aspecto mais importante da teoria da cidadania de Marshall seja o facto de, directa e explicitamente, ela levantar a questão da relação entre cidadania e classe social. (...) O desenvolvimento da cidadania moderna, a partir do meado do século XVIII, implicando como implicava um elemento essencial embora limitado de igualdade legal, enfraqueceu e eventualmente destruiu estes aspectos de classe, e permitiu o aparecimento de um sistema de classe baseado num conjunto de relações coincidente com as instituições de propriedade privada. Ao destruir um tipo de sistema de classe, a cidadania promoveu e assegurou um segundo. Durante os séculos XVIII e XIX os direitos de cidadania coexistiram em inteira harmonia com as desigualdades de classe da sociedade capitalista. Segundo Marshall tais direitos eram “necessários à manutenção daquela forma especial de desigualdade” porque nessa época os direitos de cidadania eram basicamente direitos civis, e os direitos civis “eram indispensáveis a uma economia competitiva de mercado”. (...) Quando a cidadania inclui direitos políticos e também direitos sociais, então a sua relação com o sistema de classes é mais claramente conflituosa do que quando inclui apenas direitos civis. (...) Para Marshall, o acréscimo dos direitos sociais à constituição da cidadania significa que “a cidadania e o sistema capitalista estão em guerra”. (...) Marshall não afirma que a classe tenha sido abolida pela cidadania, mas que a cidadania “impôs modificações à classe”. (...) Qualquer interpretação da cidadania no mundo moderno e na teoria social e política deve, pois, prestar profunda atenção à contribuição de Marshall.” (Barbalet 1989: 21-24).

De acordo com o exposto, conclui Barbalet: “ A cidadania pode ser caracterizada como um *status* e como um conjunto de direitos. (...) Nem todos os direitos e nem sequer todos os direitos legais são direitos de cidadania (...). A cidadania é um *status* concedido a quem é membro pleno de uma comunidade nacional, e os direitos de cidadania, portanto, são os que derivam da participação nessa ‘posse comum’” (1989: 32-36). E conclui João Carlos Espada que para aquele autor (Marshall) o conceito de cidadania “postula um tipo de igualdade humana fundamental associada ao conceito de participação plena numa comunidade” (1997: 22).

Assim, “a cidadania surge com as primeiras disposições legais que conferem direitos civis aos indivíduos, e alarga-se aos direitos políticos com a implantação dos Estados democráticos liberais. Ainda que esta sequência, proposta por Marshall, possa ser questionada, é genericamente aceite que os princípios de cidadania se instituíram na maior parte dos países europeus durante os séculos XVIII e XIX. No entanto, a cidadania neste período está longe de abranger a generalidade dos indivíduos e de situações” (Viegas e Dias 2000: 1).

Curioso na teoria da cidadania de Marshall é o facto de ele considerar que a cidadania é uma realidade em constante transformação por alargamento. Assim, a cidadania começou por abarcar os direitos civis. Posteriormente, foi-se alargando e incluindo na sua esfera os direitos políticos, primeiro, e os direitos sociais, depois.

Se concordarmos com este entendimento, então é curioso pensar que a cidadania está, até aos dias de hoje, em constante alargamento. Na verdade, a cidadania abrange hoje não só as três vertentes supra descritas – a civil, a política e a social – mas também os chamados direitos de terceira geração, como o direito do ambiente ou das novas tecnologias. Deste modo, nas últimas décadas – nos últimos anos – a cidadania, conceito em constante transformação por alargamento – ganhou uma nova vertente.

E, se continuarmos mais um pouco neste exercício de raciocínio de ideias, também podemos afirmar que a cidadania europeia é uma quinta dimensão da cidadania: com efeito, a cidadania europeia – que, como veremos, não substitui a

cidadania nacional, logo, não faz concorrência àquela tripartização de direitos por não entrar nos seus “terrenos” - é uma outra - nova - dimensão da cidadania, que engloba novos direitos diferentes dos demais que constituem as tradicionais vertentes de cidadania.

Acresce que “O desenvolvimento da cidadania tem dois aspectos analiticamente distintos: há a inclusão de novas categorias de pessoas nos direitos de cidadania existentes, e há a inclusão de novos tipos de direitos de cidadania, a criação de novas componentes ou elementos de cidadania” (Barbalet 1989: 151).

Contrariamente ao que defende Marshall, afirma Hans-Jurgen Puhle que a cidadania tem as suas limitações. Isto é, vimos como em Marshall a cidadania é vista como um constante crescendo, é um conceito em constante alargamento. A cidadania, que começou por abarcar direitos civis, foi-se depois expandindo aos direitos políticos e sociais.

Na esteira deste pensamento, defendemos depois que de facto assim é, tanto mais que vemos que a amplitude do conceito aumentar mantém-se até aos dias de hoje, e a demonstração parece estar no facto de a cidadania abranger nos nossos dias os chamados direitos de terceira geração, a cidadania ambiental, a cidadania tecnológica.

E, depois, em pleno exercício de raciocínio intelectual, defendemos que se assim o é então a cidadania europeia pode ser considerada como uma nova componente da cidadania, uma quinta dimensão. Sempre em constante alargamento, a cidadania abrange também hoje os direitos de cidadania europeia, que acrescem às demais quatro dimensões. civil, política, social, de terceira geração. Por isso é que a cidadania europeia, nos termos do Tratado, *é complementar à cidadania nacional e não a substitui*.

Contrariamente a esta ideia, Puhle defende que cidadania tem limitações decorrentes principalmente do facto de os direitos que dela emanam têm sido protegidos exclusivamente, até à data, pelos Estados-nação. Assim, afirma Puhle que “A cidadania ainda não é um conceito aplicável a mecanismos de governação supra-nacional. Um dos casos mais evidentes, neste aspecto, é aquele que se poderá

chamar o problema da UE: o facto de, na União Europeia, depois dos Tratados de Maastricht e de Amesterdão, a cidadania comunitária apenas ter sido estabelecida como um atributo indirecto e como um projecto. (...) De um modo geral, a maioria dos direitos políticos e sociais dos cidadãos continua a ser garantido pelos respectivos Estados-nação, e não pela UE nem por quaisquer regiões, por mais 'fortes' que estas possam ser. Na União Europeia, o poder político continua a ser o domínio dos Estados-nação. (...) deve acrescentar-se que, uma vez que a União Europeia não possui nenhum dos atributos de um Estado, não pode existir *Staatsvolk* ('Nação'), nem qualquer cidadania em termos 'reais', uma constelação de direitos e obrigações que reflecta a vontade política expressa dos parceiros europeus" (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 32, 33).

Não podíamos estar mais em desacordo com este autor. Na realidade, o cerne da discórdia está em não discernir os novos direitos de cidadania dos direitos clássicos de cidadania, reservando o conceito apenas para estes últimos. Ora, o problema está em que, ao contrário do que defendido Puhle, a cidadania não é apenas composta por estes direitos ditos clássicos (civis, políticos e sociais). Paralelamente a estes direitos existem os chamados direitos de terceira geração. É certo que estes são mais recentes. E são-no de acordo com o defendido por Marshall, que seguimos, ou seja, de acordo com o princípio do alargamento constante do conteúdo da cidadania. E, em boa verdade, o fenómeno do alargamento verifica-se na própria tese contraditada. Os direitos ditos clássicos também não surgiram todos ao mesmo tempo... E não é por isso que não fazem todos parte do conteúdo de cidadania.

Ora, a actuação dos órgãos da Comunidade Europeia tem sido extrema no tocante à defesa dos direitos ao ambiente, às novas tecnologias, à protecção de dados... De tal modo, que, cremos, a defesa destes direitos tem sido bastante maior pela intervenção directa da Comunidade Europeia do que pela intervenção dos Estados-membros.

Assim, não são os direitos do ambiente, o direito à protecção de dados, o direito das novas tecnologias direitos de cidadania? E não esses direitos protegidos



por legislação comunitária? E não são os regulamentos e as directivas comunitárias normas jurídicas válidas em todos os ordenamentos nacionais dos Estados-membros? E não são elas inclusive superiores às normas internas? Claro que sim. Então pergunta-se: como se pode afirmar que os direitos de cidadania têm sido exclusivamente protegidos pelos Estados-nação? A não ser que não se considerem este direitos de nova geração como direitos de cidadania, embora não vejamos como.

Mesmo que se restrinjam os direitos de cidadania aos direitos clássicos civis, políticos e sociais – sem conceder – mesmo assim, sempre se dirá que a Comunidade Europeia tem exercido grande influência sobre a protecção destes direitos. Aliás, é Puhle quem afirma que “A maior parte dos progressos realizados na última década, embora lentos e muitas vezes graduais, verificou-se no domínio da protecção dos direitos jurídicos dos cidadãos, incluindo os direitos humanos e civis, sector em que o Tribunal de Justiça Europeu, através dos seus acórdãos, tem invadido cada vez mais o território da jurisdição nacional e exercido uma influência constante e, em certa medida, homogeneizadora” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 33).

Eis uma concessão evidente. Com efeito, é bem verdade que os órgãos comunitários penetram progressivamente na esfera reservada de poder dos Estados-membros, e tal verifica-se igualmente no domínio da protecção dos direitos dos cidadãos, dos chamados direitos clássicos.

Acresce que os próprios direitos em que se constitui a cidadania europeia são eles próprios direitos clássicos. O direito de voto para o Parlamento Europeu ou para as eleições municipais não são em si direitos políticos? E o direito de livre circulação e trabalho, de garantia das condições de trabalho e protecção social não são direitos sociais? E a constante protecção dos direitos humanos, a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não constitui em si protecção de direitos civis? Claro que sim.

Por isso, mesmo ao nível dos clássicos direitos de cidadania, a Europa exerce o seu poder, e actua ao nível da sua preservação e garantia.

Como vimos *supra*, Puhle conclui argumentando que não possuindo a União Europeia qualquer atributo de um Estado, não pode existir nação nem qualquer cidadania em termos reais. Discordamos.

Como vimos anteriormente, o facto de o conceito de nação ter-se desenvolvido com a eclosão e sedimentação do Estado, estes dois institutos não se confundem. O Estado e a nação podem permanecer como duas realidades distintas. Em diversos países europeus, como vimos (exemplos da Itália e da Alemanha) os sentimentos nacionalistas desenvolveram-se muito antes da existência de qualquer forma de organização política a que se possa apelidar de Estado. Puhle acaba por desprezar esta realidade, o que lhe diminui a legitimidade da sua lição. Esquece-se das nações que ainda hoje subsistem sem qualquer Estado (vg. ciganos) ou com uma pluralidade de Estados (vg. Árabe)!

Mais: Puhle não só confunde Estado e nação, como confunde Estado, nação e cidadania. Também neste domínio estamos perante três realidades distintas, pois a constelação de direitos e deveres em que se compõe a cidadania pode bem ser garantida por uma qualquer forma de organização político-social que não o Estado. A cidadania é o conjunto de direitos e deveres de cada indivíduo, reconhecidos e garantidos por uma forma de poder. Mas de onde resulta que tal forma de poder tem de estar revestida por um Estado? O facto de historicamente ter sido o Estado, de ser o Estado a forma de organização político-social privilegiada do mundo ocidental dos últimos tempos, não significa que o tenha de ser sempre. Aliás, nem sempre o foi. Outras formas de organização político-social existiram antes do Estado - lembremo-nos do Império e das Cidades-Estado - e estas eram o garante dos direitos de cidadania. Não existia nessas realidades qualquer intervenção estadual visando a garantia destes direitos. Como não tem de o haver hoje.

A Comunidade Europeia, enquanto forma de organização político-social, enquanto centro de poder, enquanto entidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, detentora de poderes próprios, é forma igualmente apta a proteger e garantir os direitos de cidadania.

Mesmo que assim não se entendesse - o que desde logo terminantemente refutamos - sempre se dirá que discordamos de Puhle quando afirma que a União Europeia não possui nenhum dos atributos de um Estado. Vamos ver em seguida (no próximo capítulo) que as características de um Estado são tradicionalmente: o povo, um território geograficamente determinado e a soberania exclusiva sobre esse território. Ora, o território comunitário encontra-se geograficamente determinado. O povo europeu existe (ou ao menos existe uma aspiração histórica milenar nesse sentido), e, por fim, a Europa é hoje um centro de poder. É detentora de uma fatia da soberania originariamente pertencente aos Estados. Age com competências próprias (que lhe foram delegadas, é certo, pelos Estados), e nessas tem pleno poder, total soberania. Com efeito, a União Europeia é uma comunidade de direito supranacional: assim, dispõe de poderes supra-nacionais, isto é, poderes originariamente pertencentes aos Estados e por estes delegados; e dentro das matérias que lhe foram delegadas, a União Europeia impõe a sua força, o seu poder aos próprios Estados. Mais: fá-lo, não só aos Estados em si considerados, como aos próprios cidadãos de cada Estado-membro, numa relação directa Europa-Cidadãos. Mas esta é matéria que abordaremos mais aprofundadamente no próximo capítulo... Estas considerações prévias servem, contudo, para demonstrar que a Europa é uma instituição apta a proteger e a garantir os direitos de cidadania, quer os chamados direitos clássicos, quer os novos direitos de cidadania. E, por isso, toda a sua acção vai nesse sentido e hoje é já entidade interventora activamente na consagração, defesa e garantia dos direitos de cidadania.

A cidadania abrange diversas realidades, diversos núcleos de direitos que se agrupam consoante os direitos protegidos em causa. A cidadania é a qualidade do cidadão, corresponde ao conjunto de direitos e deveres que este possui por se encontrar inserido numa comunidade política organizada. Só que esta comunidade política tanto pode ser um Estado, como um Império, ou uma Comunidade de direito supranacional. Por isso, cada comunidade política organizada encontra-se apta a estabelecer, consagrar, preservar e garantir os direitos e deveres em que se compõe a cidadania.

Na esteira deste desenvolvimento, concluímos que a cidadania define-se como sendo o núcleo duro que cabe, por direito natural (mas consagrado no direito normativo), a cada indivíduo, indispensável à dignidade humana de cada indivíduo social e politicamente inserido numa comunidade. Ser cidadão implica igualmente uma participação activa por parte dos seus sujeitos, uma participação plena numa comunidade. “A cidadania no mundo contemporâneo prescinde da exigência dos vínculos comunitários tradicionais, mas não se reduz à pura afirmação da liberdade face ao Estado. É um conceito complexo. Porque apela à participação fora de contextos necessariamente comunitários e porque, agindo na esfera da liberdade, supõe uma visão participada de cultura política sob uma matriz de tipo constitucional. A ideia de comunidade presente na cidadania moderna é de tipo ideal e sistemático” (Walzer, *Citizenship in a changing society*, Sintra, 1996<sup>18</sup>).

Também Alberto Martins, ao falar no Direito à Cidadania, enumera direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais (2000: 15).

Assim, a Constituição da Republica Portuguesa<sup>19</sup> (diploma superior que engloba o conjunto de normas jurídicas fundamentais definidoras de uma ordem jurídico-política constituindo, assim, o documento escrito ordenador de uma comunidade política<sup>20</sup>) consagra a existência da cidadania<sup>21</sup>, enumerando e descrevendo seguidamente os direitos fundamentais que constituem o seu conteúdo.

E assim, a norma constitucional consagra a cada cidadão um conjunto de direitos, direitos esses civis<sup>22</sup> (direitos, liberdades e garantias pessoais), políticos<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Cfr. [www.iespana.es](http://www.iespana.es).

<sup>19</sup> Lei Constitucional de 2 de Abril de 1976, alterada pelas Leis Constitucionais 1/82, 1/89, 1/92, 1/97 e 1/01.

<sup>20</sup> neste sentido, cfr. Canotilho 1976-77: 86.

<sup>21</sup> vide artigo 4º.

<sup>22</sup> vide artigos 24º e seguintes.

<sup>23</sup> vide artigos 48º e seguintes.

(direitos, liberdades e garantias de participação política) e sociais<sup>24</sup> (direitos e deveres económicos, sociais e culturais).

É cidadão todo aquele que contém na sua esfera individual a soma destes direitos civis, políticos e sociais, que são seus pelo facto de pertencer a uma comunidade política organizada, ser cidadão de um Estado, membro de uma comunidade. Ser cidadão implica ainda um conhecimento destes direitos e uma intervenção activa na sociedade por parte desses mesmos cidadãos.

Mais: é cidadão todo aquele que contém na sua esfera individual a soma não só da tripartização dos direitos defendida por Marshall (civis, políticos e sociais), mas também, mais recentemente, dos direitos de terceira geração. Como escreveu Manuela Reis, “Reconhecida com texto fundamental, a clássica tipologia de Marshall, distinguindo as três principais formas de cidadania – civil, política e social – que acompanham a transformação dos direitos e do sistema político nas sociedades ocidentais, começa a revelar-se insuficiente na apreensão dos novos conteúdos que a noção de cidadania tende actualmente a subscrever. A participação política nas sociedades modernas e o envolvimento cívico que a acompanha não se restringem à defesa de interesses e valores associados às condições económicas e sociais. Pelo contrário, a mobilização política para outras causas culminou num processo de criação de novos direitos, como sejam, entre outros, os direitos ambientais, culturais, dos consumidores (...); as sociedades contemporâneas acusam, nas três últimas décadas, mudanças significativas na sua cultura política que se traduzem, de certo modo, na deslocação de interesses e conflitos da esfera económica para as esferas política e cultural (Offe, 1985; Habermas, 1987). De facto, a crescente internacionalização e globalização dos processos sociais (...) coloca problemas cuja resolução não se encontra exclusivamente ao nível da esfera económica. O surgimento dos novos problemas resultantes do fenómeno da globalização – tão díspares na sua natureza –, como o estatuto das minorias, a responsabilidade global sobre os equilíbrios ecológicos, a protecção dos animais deram origem a novos tipos de cidadania, relacionados com o surgimento de novos

---

<sup>24</sup> vide artigos 58º e seguintes.

direitos ou de novas formas de participação na sociedade, estribando-se, sempre, na dimensão cultural e política (Kalberg, 1993; Turner, 1994). Este é, aliás, o conjunto de fenómenos que tem servido de base à reformulação do conceito de cidadania proposto por Marshall, na medida em que o mesmo considera a cidadania social, associada aos direitos de bem-estar económico e social, como o último estágio da plena cidadania” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 277, 285). Apesar de não concordarmos em absoluto com a interpretação que a autora dá ao sentido da teoria de Marshall – pois Marshall não defende os direitos sociais como último patamar da cidadania, mas, pelo contrário, defende antes que a cidadania encontra-se em constante alargamento e os direitos sociais, à data em que Marshall escreveu, eram o último patamar alcançado, o que não significa que, com o tempo, outro não se alcance, em processo infinito de expansão – o que interessa salientar é que a cidadania de hoje abrange não só direitos políticos, civis e sociais, mas também os chamados direitos de terceira geração.

\*

Os direitos civis e políticos são comumente apelidados de direitos negativos (ou seja, são direitos que pertencem de forma inata a qualquer pessoa, e que, por esse facto, obrigam os demais a uma prestação negativa, a um *non facere*, abstendo-se de “arrombar” esse núcleo duro que cabe a cada indivíduo, não o violando), ao contrário dos direitos sociais, que são denominados de direitos positivos (o cidadão exige dos demais uma prestação positiva, *de facere*).

Por esta razão, afirma-nos João Carlos Espada que os direitos sociais e económicos, ou *welfare rights*, ou ainda direitos sociais de cidadania, ao contrário dos outros dois grupos de direitos, “têm estado envoltos num profundo cepticismo” (1997: 18), havendo quem considere (os neoliberais) que estes não devem ser considerados como uma parte integrante dos direitos do indivíduo, e que estariam, portanto, de fora do conceito de cidadania.

Neste sentido, Barbalet defende que “a afirmação de que os direitos sociais podem ser direitos de cidadania justifica um exame crítico pelo menos por três

razões. Primeiro, os direitos de cidadania são direitos de participação numa comunidade nacional comum. Os direitos sociais podem ser precisos para a prática da cidadania na medida em que tornam possível essa participação. O que é o mesmo que dizer que, como meio de facilitar a cidadania, não se pode dizer que eles a constituem. Segundo, os direitos de cidadania são necessariamente universais. Os direitos sociais, por outro lado, são significativos apenas quando são substantivos; e os direitos substantivos nunca podem ser universais. Finalmente, os direitos sociais estão sempre condicionados a uma infra-estrutura administrativa e profissional e em última análise a uma base fiscal: assim ficarão mais bem definidos não como direitos mas como oportunidades condicionadas” (1989: 107).

Não perfilhamos esta opinião e pensamos que no desenvolver e aprofundar do conceito de cidadania e do seu conteúdo que hoje alcançámos, os direitos sociais e económicos têm obrigatoriamente que constituir parte integrante do tal “núcleo duro” que cada cidadão, pelo facto de ser pessoa humana comunitariamente integrada, deve possuir. E dizemos mais: ser cidadão de pleno direito implica ainda uma prestação positiva por parte destes, uma intervenção activa e de pleno direito.

Assim sendo, “Sem dúvida que se verifica a consolidação da cidadania, particularmente pela incorporação efectiva dos designados direitos sociais” (Viegas e Dias 2000: 2).

Com efeito, não basta hoje afirmar, como no Preâmbulo do Projecto da Declaração dos Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais, que “A liberdade absoluta não poderá existir na sociedade humana: a liberdade de cada um está limitada pelas liberdades dos outros...”. Não basta consagrar que a nossa liberdade acaba quando começa a do outro, e, portanto, a nossa esfera de direitos fundamentais encontra-se a salvo desde que os outros adoptem obrigações negativas, ou seja, não a violem.

Há ainda que acrescentar as respectivas obrigações positivas que decorrem dos direitos sociais e políticos.

Há que exigir dos demais cidadãos e principalmente do Estado<sup>25</sup> (entendido este como organização político-administrativa que impõe deveres e consagra direitos) prestações positivas, de forma a reduzir as desigualdades sociais e a assegurar a cada cidadão um *quantum minimum* de dignidade humana, que passa obrigatoriamente pela defesa dos seus direitos sociais fundamentais como sejam o direito ao bem-estar e segurança económicos, o direito ao trabalho, à protecção na saúde, à segurança social, a uma habitação condigna, à protecção dos menores e deficientes, ao ensino, em suma, a todos os direitos sociais e económicos constitucionalmente reconhecidos na maioria dos países *ditos* civilizados.

No dizer de António Teixeira Fernandes, “O primado da política desempenha um papel fundamental na refundação da sociedade na base de um novo contrato social. (...) A atribuição do primado à política parece ser a única via possível aberta à formação de um novo contrato social. Somente ela pode refundar a sociedade, mediante a activação das relações de solidariedade. Compete ao Estado reconstituir os ligames sociais e as solidariedades destruídas pelo neoliberalismo e introduzir novas formas de relação entre a economia e a sociedade” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 175).

Há ainda que exigir dos próprios destinatários desta cidadania uma intervenção positiva e de pleno direito no processo social. Para existir plenamente cidadania é necessário que os seus destinatários tenham dela consciência e que a utilizem positivamente; recorrendo novamente a António Teixeira Fernandes, “Duas alternativas se abrem à resolução dos estados de exclusão, a tendência para a vitimização e a crescente afirmação da cidadania. A vitimização continua a manter os estados de passividade, criando, em alguns segmentos da população, um sentimento vivo de auto-exclusão. (...) Esta não é indubitavelmente a via que deva ser promovida para a solução dos problemas com que se confrontam as sociedades. (...) A construção da cidadania desenvolve, ao contrário, mecanismos capazes de

---

<sup>25</sup> Devemos, contudo, dizer que a palavra Estado é passível de diversas definições. O Estado aparece-nos como Estado-Comunidade, Estado-Nação, entendido como comunidade nacional independente, como país; mas também nos aparece como aparelho, como conjunto de órgãos ou instituições: é o chamado Estado-poder ou Estado-aparelho.



restituir a dignidade a todos. (...) Na concepção actual da cidadania, tende a prevalecer o interesse individual. No tecido das liberdades, há, por isso, que fazer intervir activamente o jogo dos direitos e das obrigações. O todo e as partes devem conjugar-se harmoniosamente numa sociedade solidária. (...) É sobre a noção de cidadania, enquanto pertença à cidade, que se devem tecer os ligames sociais e solidificar a solidariedade. Esta cidadania não pode deixar de ser considerada na dupla vertente de direitos e de obrigações. O grande desafio com que se confrontam as sociedades actuais consiste, de facto, na valorização da cidadania. (...) O estado social tem mantido a coesão social na base de uma relativa passividade dos assistidos. A coesão que importa instaurar terá de se basear numa solidariedade activa (...). A instauração de um novo contrato social implica a reforma simultânea de estruturas e de mentalidades e a superação da oposição entre individual e colectivo (...). A vivência da cidadania pressupõe uma recomposição do Estado. A cidadania não é restringida pelo excesso de poder, mas pela sua carência. (...) Os desafios postos à cidadania, no momento presente (...). Deslocam-se para o sistema social e envolvem, cada vez mais, a participação colectiva. Não resultam de obstáculos postos ao nível dos direitos políticos, mas das condições materiais que possibilitam uma verdadeira vida humana, na expressão total da sua dignidade. Dá-se a passagem da cidadania do domínio político para o campo económico e, finalmente deste, para o interior da sociedade" (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 176 a 183).

O Estado é o principal garante dos direitos sociais de cidadania. Mas não é só o Estado, as comunidades de direito internacional, intergovernamentais, supranacionais... A cidadania só se desenvolve se tiver pilares de ferro, se for garantida e suportada pelas instâncias de poder, formas de organização humana, da sociedade. E mais: a protecção dos direitos de cidadania só se garante pela intervenção activa dos seus destinatários. A constante passividade e a vitimização de sectores mais desfavorecidos - que conduz à passividade - em nada aproveitam a garantia dos direitos fundamentais do Homem. Só pela cidadania activa, a verdadeira cidadania, se poderão garantir estes direitos. Não podem as estruturas de poder fazer tudo!

Estas garantem o suporte fundamental, as bases essenciais, os pilares, para depois os próprios cidadãos agirem activamente na defesa e salvaguarda deste direitos. Há que exigir dos cidadãos uma intervenção positiva, há que criar condições para se desenvolver a cidadania, para que ela seja exercida activamente.

Por esta razão se justifica a crescente protecção dos direitos humanos, a luta mundial no combate à fome e à pobreza, a aprovação de diplomas potencialmente mundiais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, ou, ao nível comunitário, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>26</sup>. Com efeito, “nenhum direito, nomeadamente os direitos individuais inerentes à condição de cidadão, estará absolutamente garantido enquanto essa garantia não for universal. Enquanto restar a possibilidade da guerra, da ocupação militar estrangeira, de as armas falarem mais alto que o direito”. E assim, “A essência de toda a organização política, e em particular dos Governos, reside na defesa dos direitos fundamentais ‘inalienáveis’ de todos os seres humanos (...). Nos diversos domínios do direito, a coluna vertebral da legitimidade política continua a ser a fidelidade aos direitos humanos ‘naturais’ que dão substância à cidadania” (Marques 1996: 141, 170-171).

Como nos diz Kofi Annan<sup>27</sup>, “antes de falar de leis, é preciso olhar os direitos do homem do ponto de vista do indivíduo, em termos claros e simples”.

E assim, acrescenta Alberto Martins que “É o direito à igual dignidade de cada ser humano que consagra a humanidade do Homem (...). A promoção dos direitos humanos apela, porém, a uma cidadania democrática activa, fundada nos direitos e deveres dos cidadãos, no exercício das suas liberdades e responsabilidades, para a qual os cidadãos e os Estados têm sempre um contributo significativo a crescer” (2000: 19, 43).

Assim, vemos que os direitos sociais são considerados como direitos do homem, direitos universais e existentes independentemente de quaisquer regras escritas e de qualquer forma de organização política.

---

<sup>26</sup> cujo texto oficial foi aprovado no Conselho Europeu de Nice, em 7 de Dezembro de 2000.

<sup>27</sup> Discurso proferido na Conferência de Viena, em 14 de Julho de 1993.

Contudo, o conceito de direitos sociais que se integra no conceito de cidadania aqui perfilhado tem um sentido bem mais restrito. Ser cidadão significa sempre sê-lo em relação a uma comunidade politicamente organizada, em regra um Estado. Os cidadãos são sempre cidadãos em relação a uma comunidade, uma forma de organização social.

E assim, os direitos sociais que integram o conceito de cidadania aqui explanada são apenas aqueles que se encontram normativamente reconhecidos (definidos e consagrados em diplomas legais) pelo poder estatal (o Estado ou a União Europeia, por intermédio dos seus órgãos legislativos).

Desta forma, há que exigir do Estado - enquanto órgão político-administrativo centralizador do poder, que impõe regras (e sanções para quem não as cumprir) e estabelece direitos - uma prestação positiva.

Há que exigir do Estado um papel activo na economia, de forma a promover o bem-estar e a justiça sociais. O Estado é o garante do bem-estar da colectividade. O Estado, enquanto forma privilegiada e preferida de organização político-social, tem este papel activo. Mas há que exigir o mesmo de outras formas de organização da sociedade, que estão cada vez mais "na moda", e tendem inclusive a substituir o Estado em diversas funções. Assim, há que exigir também das organizações regionais ou mundiais, das entidades intergovernamentais ou supra-nacionais, a protecção destes direitos, a sua salvaguarda.

Contudo, não podemos deixar os beneficiários deste papel activo do Estado em situação de pura letargia e preguiça. Não pode o Estado fazer tudo. O Estado apenas reconhece no plano teórico estes direitos e consagra-os normativamente. Depois, cabe aos cidadãos exercerem-nos no plano prático, por via da participação activa democrática. As instâncias de poder, topo da pirâmide organizacional da sociedade, devem construir os pilares em que se sustenta a cidadania, por forma a que depois os particulares a possam exercer. Cabe a cada um de nós assegurar o exercício efectivo deste direitos de cidadania, exercendo-os. A cidadania não é apenas um rol de direitos, implica também obrigações. Mais: existe um sinalagma

social, os direitos e as obrigações fundem-se ao serem exercidos. Um indivíduo, tem como obrigação exercer os seus direitos de cidadania.

O homem encontra-se inserido em sistemas político-económicos, num sistema social<sup>28</sup>. O funcionamento harmonioso de um sistema económico precisa de um certo número de regras jurídicas que assegurem e regulem a apropriação e o uso dos factores de produção, dos produtos, dos serviços.

É neste contexto que surge o direito económico, entendido como o conjunto das normas e princípios jurídicos que regem a actividade produtiva na perspectiva do interesse geral<sup>29</sup>. É a ordenação jurídica das relações paritárias entre entes públicos e das relações de *supra-infra* ordenação entre estes entes públicos e os entes privados, na perspectiva da intervenção do Estado na economia em ordem a defender o interesse geral.

O Estado é o principal garante não só dos direitos sociais mas também dos novos direitos de cidadania, dos direitos ao ambiente, às novas tecnologias, etc. Também aqui, ao contrário dos direitos políticos e civis e à semelhança dos direitos sociais, deve o Estado agir: impõe-se ao Estado uma participação activa na defesa destes direitos.

Mas não é só ao Estado que se verifica tal imposição; também outras organizações não-governamentais são chamadas para o mesmo imperativo. A Comunidade Europeia, entidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, tem também desenvolvido um papel activo na defesa e garantia deste direitos de nova geração. O papel interventor da Europa nestes novos direitos funda-se na filosofia de que os Estados nacionais não são mais capazes de garantir todos os direitos de cidadania, atento o mundo globalizado em que vivemos e a interpenetração mundial a todos os níveis. Em rigor, a tragédia do *Prestige* não conhece fronteiras,

---

<sup>28</sup> "por sistema social vai entender-se o complexo global de estruturas ou subsistemas que garantem, pelo seu posicionamento e numa visão sincrónica, a coerência e unidade do todo social e que, numa visão diacrónica, nos explicam todo o fenómeno nascido na sociedade. Sistema social será, pois, a estrutura global de determinada formação social perspectivada num processo aberto eminentemente histórico" (Vaz 1994: 34).

<sup>29</sup> Santos *et al*, "Direito Económico" 1999: *passim*.

assim como não as conheceu as nuvens de *Chernobyl*; e os cabos da internet dos nossos computadores não param na fronteira portuguesa...

Por outras palavras, “O reinvestimento na cidadania, nas suas diversas expressões e conteúdos, defronta-se, no entanto, com os problemas de aumento da competitividade, liberalização de mercados a nível mundial e revolução tecnológica, processos genericamente associados à globalização” (Viegas e Dias 2000: 7). Por isso o Estado isolado não é mais garantia da defesa dos direitos de cidadania; e os direitos de terceira geração são cada vez mais uma preocupação de entidades supranacionais, e, a nível europeu, são garantidos pelos órgãos comunitários. No dizer de Maria Eduarda Gonçalves, “Em contraste com os direitos da primeira e da segunda gerações, os direitos da terceira geração, em particular os novos direitos no domínio da informação e do ambiente e saúde pública, têm sido desenvolvidos em contextos marcados por forças e dinâmicas transnacionais. A União Europeia (UE) tem desempenhado um papel decisivo na concepção e formulação destes direitos. A ‘europeização’ não questiona a relevância do Estado-nação como garante dos direitos e bem-estar dos indivíduos, mas põe em causa a sua autonomia na definição da respectiva filosofia e conteúdo. Os direitos da informação (nomeadamente, as novas modalidades da propriedade intelectual, os direitos de acesso à informação ou à protecção de dados pessoais), assim como as novas formas de representação e participação colectivas na gestão de riscos ambientais (direitos de acesso à informação e à representação e participação na definição de políticas e na tomada de decisões) têm sido substantivados pelo direito e políticas da UE. Esta constitui, por isso, um terreno de observação privilegiado do modo como os processos de internacionalização ou transnacionalização (neste caso, sob a forma de regionalização) estão a enformar a substância dos direitos” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 257). E, depois de analisar estes novos direitos de protecção europeia, conclui esta Autora: “Pode dizer-se que estes aspectos da evolução dos direitos na sociedade da informação na União Europeia representam, em certo sentido, uma evolução na continuidade de princípios e direitos liberais, em particular a propriedade privada e a liberdade de comércio e de indústria, ou seja, as *liberdades e*

*direitos do mercado* construídos pela sociedade moderna. Os novos direitos da informação traduzem, no entanto, uma modificação profunda do sentido de outros direitos do liberalismo, designadamente as liberdades de expressão e de informação. A filosofia do direito emergente na UE revela, com efeito, uma preocupação clara de estimular o investimento privado nas novas actividades económicas tornadas possíveis pelo desenvolvimento tecnológico na perspectiva do reforço da competitividade empresarial e da harmonização das regras no mercado interno europeu” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 266).

Ora, deve-se também à Europa, em conjunto com os Estados que a compõem, a defesa dos novos direitos que a cidadania europeia veio consagrar: cabe à Europa, mas também – e principalmente – aos Estados, um papel activo na defesa e garantia dos direitos que compõem a cidadania europeia. A Europa consagrou-os; cabe agora às suas instituições defenderem e assegurarem plenamente a realização dos direitos que compõem a cidadania europeia. Mas cabe também aos Estados a sua defesa e garantia. Estes devem trabalhar no sentido da defesa destes direitos; às instituições europeias cabe depois o controlo da actuação dos Estados.

Assim, o conceito de direitos sociais, de direitos de nova geração e direitos de cidadania europeia, que se integram no conceito de cidadania aqui explanado, à semelhança dos restantes direitos civis e políticos, são apenas aqueles que se encontram normativamente elencados e definidos pelo poder estatal, que gozam de protecção jurídica.

Pelo que a cidadania define-se teoricamente como sendo o conjunto de direitos civis, políticos, sociais e de terceira geração e de deveres que pertencem a determinado indivíduo socialmente inserido numa comunidade organizada, que são definidos, garantidos e defendidos pelos órgãos de poder e organização dessa comunidade e que pertencem ao indivíduo pelo próprio facto de pertencer a essa comunidade. No plano prático, define-se como sendo a intervenção activa e defesa positiva desses direitos por parte dos seus destinatários, dentro de um profundo

processo da sua própria consciencialização. E a cidadania implica sempre estas duas vertentes.

No dizer de Marshall, “os direitos de cidadania são uma realidade apenas para aqueles que acreditam na sua autenticidade e tem capacidade para os exercer”; estes direitos de cidadania e a capacidade necessária para os exercer desenvolvem-se “através da experiência e da socialização no contexto de uma sociedade”. E assim, a cidadania requer “um sentido directo de inclusão numa comunidade, baseado na lealdade a uma civilização que é propriedade comum (...); a cidadania não é apenas igualização de direitos num sentido formal; também envolve algo de muito mais substancial; é pertencer realmente a uma comunidade autêntica” (*apud* Barbalet 1989: 105, 135, 136).

E, assim, a nova cidadania, a cidadania de hoje, contém como princípios básicos orientadores a responsabilidade individual e a participação cívico-política como deveres: é a ideologia neo-liberal de recentramento da sociedade no indivíduo proporcionada pela crise do Estado-providência. A nova concepção da cidadania corresponde “a colocar o cidadão como agente participante e responsável do processo, quer como beneficiário da protecção social, quer como interventor nos mecanismos instituídos” (Viegas e Dias 2000: 3). É esta a cidadania que defendemos neste estudo. É este o conceito de cidadania imanente em todo o trabalho.

Porque “Nesse novo quadro que se configura, o destino dos povos dependerá menos das articulações dos centros de poder político e mais da dinâmica das sociedades civis. Não que o Estado tenda a deliquescer, conforme a utopia socialista do século XIX, mas a possibilidade de que seja empolgado por minorias de espírito totalitário desaparecerá desde que a vigilância da emergente sociedade civil internacional tenha eficácia. A consciência de que está em jogo a sobrevivência da própria espécie humana cimentará um novo sentimento de solidariedade e favorecerá a emergência da figura do cidadão empenhado na defesa de valores comuns a todos os homens (...). E somente a cidadania consciente da universalidade

dos valores que unem os homens livres pode garantir a justeza das decisões políticas” (Furtado 1999: 74).

Trata-se, em suma, de uma nova concepção de cidadania, aquela que carece, como condição *sine qua non*, da participação activa dos seus destinatários, aquela que só existe quanto é praticada activamente pelos seus destinatários, aquela que impõe aos receptores dos direitos de que se compõe o dever de os exercer e de os reclamar, de participar activamente na sociedade em que se encontram situados, o que implica não só uma participação local, regional, nacional, mas também uma participação mundial, acompanhando o processo de globalização do planeta.

Fica a ideia, nas palavras de Michel Miaille: “Redescobrir a cidadania, aprender a ser cidadão não seria estabilizar populações geralmente à procura do seu lugar na sociedade, ao mesmo tempo que se reforça um sistema de valores que seria o único garante da coesão social?” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 12).



ii. A Crise do Estado-nação

*“Independentemente de o Estado coincidir com a nação, as circunstâncias mundiais desenvolveram uma interdependência tão severa que o Estado tende para mudar de natureza em obediência a um internacionalismo crescente”*

Adriano Moreira, 2001

A evolução do conceito de cidadania, tal como hoje a conhecemos, prende-se com a evolução do próprio Estado, do Estado Moderno, pois como diz Hans-Jurgen Puhle, “nas democracias ocidentais a construção de cidadania vai a par e passo com a formação histórica do Estado-nação (...). O moderno conceito de cidadania prende-se com o moderno conceito de Estado, tal como foi estabelecido pelas revoluções americana e francesa. Tem também a ver com a construção do Estado, com a construção da nação e com a democratização”, ou ainda Ernest Gellner, “O Estado-nação era um projecto dos nacionalistas e a construção do Estado coincidiu com a construção da nação” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 5, 26, 27).

Ou seja, esta concepção de cidadania nasce no período histórico iniciado com as grandes revoluções liberais do século XVIII e caracterizado pela primazia do Estado-nação como colectividade política que agrupa os indivíduos. Esta cidadania equivale à nacionalidade.

Hoje, o cidadão encontra-se em permanente relação com uma entidade de poder: o Estado. Cada Estado define normativamente as formas de acesso e do exercício da cidadania. Ser-se cidadão significa pertencer a uma comunidade

política organizada, a um Estado, gozar dos direitos e estar sujeitos aos deveres estabelecidos pela Ordem Estatal a que pertence.

Por esta razão, não podemos deixar de lado esta realidade histórico política que é o Estado.

Cumpre, pois, definir a palavra Estado, fazer uma viagem histórica sobre o nascimento desta realidade, a sua evolução e o seu estado actual.

O Estado nasceu no mundo ocidental, por contraposição às duas formas de organização política até então existentes no Ocidente – a *polis*, de origem grega, e o império, de origem oriental – e estendeu-se a todo o mundo, sendo hoje a figura principal e privilegiada de organização dos homens.

Um qualquer Dicionário de Língua Portuguesa ensina-nos que o Estado é a organização política de uma sociedade geograficamente delimitada; é o conjunto de poderes políticos de uma nação.

Em termos sociológicos, o Estado-nação é uma sociedade global, a par de outras sociedades globais – hoje quase inexistentes – como a tribo, a cidade antiga (a *polis*), o domínio senhorial feudal ou o império. Para definirmos o conceito de sociedade global usamos as palavras de Maurice Duverger, que nos diz: “O conceito de sociedade global define-se por três elementos. Implica primeiramente que os múltiplos e diversos grupos humanos – famílias, comunidades locais, sindicatos, associações, partidos, Igrejas, claque, bandos, etc. – se articulem uns aos outros em conjuntos mais vastos. Implica em segundo lugar que esses conjuntos sejam fortemente integrados, de modo a que os seus membros sintam entre si uma solidariedade profunda, que se traduz em interacções sobrepostas às que se desenvolvem no quadro de grupos particulares. Implica em terceiro lugar que esta solidariedade e as relações entre os membros da sociedade global tenham uma intensidade superior à da sua solidariedade e das suas relações com o exterior” (1983: 31). Todos os conjuntos humanos que não preencham estes requisitos e não sejam, por tal facto, sociedades globais denominam-se, por contraposição, como “grupos”.

O Estado é também um conceito sociológico: para Max Weber, “O Estado é um agrupamento social de carácter político cuja especificidade diz respeito ao facto de os seus membros “reivindicarem com sucesso o monopólio da utilização legítima da violência física sobre um território determinado”. Esta definição é uma tradução em linguagem sociológica de um conceito jurídico” (*apud* Noiriél 2001: 40). Ora, a sociedade em si, no seu todo, constitui o próprio Estado: é a nação, o conjunto de indivíduos que possui o poder soberano. É o critério cidadania que é determinante e, em termos sociológicos, o que é relevante neste conceito de Estado são as actividades dos indivíduos que têm por objectivo a ascensão ao poder e as práticas sociais que os cidadãos desenvolvem entre si, a teia de ligações estabelecidas enquanto membros de uma mesma comunidade social.

Na antiguidade clássica (ocidental) o Estado era idêntico à sociedade, não se distinguindo estes dois conceitos<sup>30</sup>.

Actualmente, a sociedade (comumente identificada e definida como nação) distingue-se do Estado<sup>31</sup>:

- o Estado é a comunidade soberana, politicamente organizada para a prossecução de fins comuns;
- a sociedade é o conjunto de homens que vivem em comum: é a nação, isto é, um ser colectivo constituído por todas as pessoas que vivem em conjunto, organizadas entre si.

Sabendo nós hoje que o Estado não se confunde com a sociedade, resta-nos a pergunta: é possível haver sociedade sem Estado? E é possível haver sociedade sem uma qualquer forma de organização política, sem um chefe, um líder, em suma, sem poder?

---

<sup>30</sup> Em *A República*, Platão afirma-nos que Sociedade e Estado são uma e a mesma coisa. Igualmente Aristóteles afirma que a Sociedade humana é uma comunidade política, e o Estado é a mais alta forma de Sociedade (*apud* Freitas do Amaral 1984: 1126 a 1177).

<sup>31</sup> Aceitando a noção histórico-cultural da palavra Sociedade, esta identifica-se com a nação, isto é, “uma comunidade de base cultural. Pertencem à mesma Nação todos quantos nascem num certo ambiente cultural feito de tradições e costumes, geralmente expresso numa língua comum, actualizado num idêntico conceito da vida e dinamizado pelas mesmas aspirações de futuro e os mesmos ideais comuns” (Caetano 1959: 109). Assim sendo, temos que concluir que não existe coincidência entre Estado e nação.

A palavra Estado é passível de diversas definições. O Estado aparece-nos como Estado-Comunidade, Estado-nação, entendido como comunidade nacional independente, como país; mas também nos aparece como aparelho, como conjunto de órgãos ou instituições: é o chamado Estado-poder ou Estado-aparelho.

Se começamos por perguntar como aparece o Estado surge-nos, de imediato, a primeira dificuldade, pois não existe unanimidade entre os autores.

De acordo com a concepção de origem natural do Estado<sup>32</sup>, o homem é por natureza um ser que tende a viver em sociedade. Assim, a origem do Estado explica-se de forma natural: o Estado surge porque o homem naturalmente tende a viver em sociedade<sup>33</sup>.

Por outro lado, temos os autores que defendem a concepção da origem contratual (e não natural) do Estado<sup>34</sup>. Para estes, a origem do Estado não é natural, mas voluntária, que resulta de um contrato celebrado entre os homens.

Quer fazendo parte da natureza – pois o Homem é, por natureza, um animal que tende a viver em sociedade –, quer resultando de um contrato social, todas as correntes supra descritas defendem que o Estado existe porque é necessário ao Homem. Sendo necessário, é porque ele realiza certos fins, preenche certas necessidades de que o Homem carece.

A doutrina tradicional católica<sup>35</sup> considera que o fim último do Estado é a realização do bem comum.

Desde Aristóteles a Montesquieu que a problemática em torno dos fins do Estado é teorizada.

Jellinek<sup>36</sup> afirma que ao Estado propõe-se essencialmente dois fins: o estabelecimento e a tutela do direito; e a afirmação da força e o incremento da cultura.

---

<sup>32</sup> Na qual se salientam Aristóteles, Cícero e S. Tomás de Aquino (cfr. Amaral 2001: 111 a 149, 169 a 191).

<sup>33</sup> E assim, Aristóteles afirma que o homem é um animal político: um homem sem Cidade seria “um deus ou um bruto” (Folscheid 1991: 26).

<sup>34</sup> Hobbes, Locke, Rousseau (cfr. Amaral 2001: 351 a 406 e Amaral 1998: 15 a 25, 45 a 58).

<sup>35</sup> Da qual se salienta S. Tomás de Aquino (cfr. Amaral 1984: 1140 a 1142).

<sup>36</sup> Cfr. Amaral 1984: 1156, 1157 e Caetano 1959: 128, 129.

Duguit<sup>37</sup> separa as três funções do Estado em legislativa, administrativa e jurisdicional.

Kelsen defende que o fim único do Estado consiste na criação e aplicação do Direito (*apud* Caetano 1959: 128 - 131).

Marcello Caetano (1959: 122) e os juristas em geral defendem que o Estado existe para cumprir, principalmente, três fins essenciais. Vejamos:

**A segurança:** o poder político é um instrumento de defesa, e os homens unem-se e submetem-se a uma sociedade política pois nela encontram-se mais seguros. O instinto mais primário do Homem é viver e, para isso, tem que se proteger contra os perigos exteriores oriundos da natureza ou de outros homens. E assim, a união faz a força e a segurança das pessoas e dos seus bens reforça-se quando unidos em comunidades políticas, instituições de poder.

**A justiça:** contudo, os conflitos e as guerras não existem apenas no plano exterior mas também dentro de uma sociedade. A sociedade aparece aqui como juiz dos conflitos de interesses entre homens, a nível endógeno.

**O bem-estar:** significa a plena realização do Homem, o seu bem-estar material, cultural e espiritual. É a realização do bem comum.

Em qualquer das teorias sobre os fins do Estado vemos que o mesmo existe para a prossecução do bem-comum: esta é a regra, e a sociedade estrutura-se em torno do Estado pois os elementos integrantes daquela - os homens - visam satisfazer e alcançar os seus interesses de sobrevivência.

De acordo com este raciocínio, então, conclui-se que o Estado é necessário, útil, positivo e deve ser permanente.

Mas será efectivamente assim?

Entendem os anarquistas em sentido contrário, para quem “o Estado não corresponde a qualquer necessidade humana fundamental, e por isso é dispensável” (Moreira 2001: 20). Com efeito, “Aceitar o facto básico de que o homem só vive em sociedade não implica reconhecer que necessariamente tem de viver numa

---

<sup>37</sup> Cfr. Amaral 1984: 1151, 1152 e Caetano 1959: 129, 130.

sociedade política nem que o Estado é a sociedade política necessária” (Moreira 2001: 19).

Os anarquistas<sup>38</sup>, que defendem a abolição do Estado como veículo para a felicidade humana, teorizam que o Homem é, por natureza, bom e são as instituições que o corrompem; partindo desta premissa, defendem a abolição do Estado e a organização da vida social em pequenos grupos sem autoridade a impor-se-lhes e baseadas no mútuo consentimento e acordo.

Marx e Engels<sup>39</sup> entendem o Estado de forma radicalmente oposta: este não existe para satisfazer o bem comum, mas serve apenas como instrumento de dominação e repressão de uma classe por outra: “Até LENINE havia, fundamentalmente, duas teorias de Estado: a teoria tradicional, que vinha de ARISTÓTELES e de S. TOMÁS DE AQUINO e desembocara na teoria do Estado liberal oitocentista, e a teoria marxista. Segundo a primeira, o Estado é uma organização destinada a prosseguir o bem-comum, é a sede do poder (...). Quanto a Marx, apresentara uma nova visão do Estado, o Estado como instrumento de força ao serviço da classe dominante, o qual estava destinado a desaparecer quando fossem abolidas as classes sociais” (Amaral 1998: 282, 283).

Estes autores, partindo de um estudo sobre a evolução histórica das sociedades, concluem que desde o momento em que se iniciaram as trocas comerciais surgiram duas classes: as dos proprietários, ricos, e dos não proprietários, explorados. Ora, quando o antagonismo e a luta de classes se agudizaram, surgiu o Estado como aparelho de poder destinado a manter os privilégios dos proprietários. Assim sendo, o Estado é uma organização de classe que concentra o poder para, através do uso da força, manter a exploração supra descrita.

---

<sup>38</sup> O socialismo anarquista, cujos principais defensores foram Proudhon e Bakunine, “é uma doutrina revolucionária que pretende abolir toda a ordem social existente, começando pelo Estado. Os anarquistas pretendem abolir o Estado e todo o seu aparelho orgânico, de natureza administrativa e policial, com vista à construção de uma sociedade de onde tenha desaparecido toda a espécie de coacção e autoridade. Por definição, os anarquistas são avessos à própria ideia de autoridade” (Amaral 1998: 136, 137).

<sup>39</sup> Cfr. Moreira 2001: 291 a 300 e Amaral 1998: 145 a 217.

De acordo com este entendimento, então, o Estado é uma criação artificial, e, como tal, não necessária, podendo desaparecer.

Assim, a sociedade existe, mas não carece do Estado para se organizar. Mas será possível haver sociedade sem uma qualquer forma de organização política, sem um chefe, um líder, um elemento que centralize o poder de forma a fazer obedecer às regras e forma de viver organizada em conjunto?

Será possível a existência de uma sociedade sem Estado e sem poder, entendido este como coerção?

O Estado não é, com efeito, a única forma de organização político-social humana. Existem outras formas de organização entre homens que não carecem de um Estado, de um poder central organizado.

As sociedades ditas “primitivas” demonstram-nos que a sociedade é uma realidade distinta e, mais, independente do Estado. Estas sociedades subsistem sem a existência de um Estado que as organiza, de um Estado-poder e de um aparelho coercivo.

Estas sociedades são, segundo as palavras de Pierre Clastres, sociedades sem Estado: “O poder realiza-se numa relação social característica comando-obediência. Daqui resulta que as sociedades onde não se observa esta relação essencial são sociedades sem poder (...). Encontramo-nos portanto confrontados com um enorme conjunto de sociedades<sup>40</sup> onde os detentores do que noutra parte se designaria por poder estão de facto sem poder, onde o político se determina como campo fora de toda a coerção e de toda a violência, fora de toda a subordinação hierárquica, onde, numa palavra, não se processa nenhuma relação de comando-obediência. É esta a grande diferença do mundo índio... (...) Existem não apenas sociedades sem Estado, como ainda sociedades sem poder” (1979: 9, 10 e 14).

Contudo, quando este autor afirma que existem sociedades sem poder significa que existem sociedades sem poder na aceção etnocentrista de poder, ou

---

<sup>40</sup> As sociedades ditas “primitivas”, ou “arcaicas”, ou sociedades sem escrita, ou ainda sociedades de economia de subsistência.

seja, relação de comando-obediência. Isto é, existe poder político mas não na acepção de poder enquanto coerção.

Tomemos como exemplo as sociedades ditas “primitivas” da América do Sul: as tribos índias da floresta tropical. Socorremo-nos dos escritos de Pierre Clastres (1979: *passim*).

Nestas, o poder exerce-se no vazio: a chefia é nominal, sem autoridade efectiva.

Estas sociedades “sobrevivem” e existem sem Estado: não existe poder centralizado, sociedade territorialmente delimitada onde é exercido o poder efectivo de um/uns sobre os demais, onde exista um órgão (ou sucedâneo) que impõe as regras de vivência em comum, dite as obrigações dos elementos dessa sociedade e assegure, por via da coerção efectiva, o cumprimento dessas “leis”.

Não existe Estado enquanto poder, enquanto aparelho, enquanto comunidade soberana que impõe regras sobre os elementos que compõem a sociedade sob pena de recorrer ao uso da força em caso de não cumprimento.

Mais: para além de ser esta uma sociedade sem Estado, é também uma sociedade sem poder, se entendermos este como coerção, relação de comando-obediência.

Na verdade, o chefe ameríndio não possui qualquer poder de decisão: as suas ordens não carecem de ser cumpridas. Nestas sociedades, a esfera política é exterior à estrutura do grupo, encontra-se excluída do grupo.

Aqui o poder é exactamente aquilo que a sociedade quer que ele seja: nada. Estas sociedades recusam a indicada concepção de poder e, assim, evitam transformar-se em sociedades autoritárias e sujeitar-se a relações de desigualdade social. O poder ameríndio caracteriza-se pela rejeição da violência e da coerção, “o grupo revela, ao proceder assim, a sua recusa radical da autoridade, uma negação absoluta do poder (...); é a própria cultura, como diferença maior da natureza, que se investe totalmente na recusa deste poder” (Clastres 1979: 41, 42).<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ora, a esfera política destas sociedades, que se baseia na recusa absoluta do poder, “pode compreender-se com um verdadeiro mecanismo de defesa da sociedades índias” (Clastres 1979: 44). Ao venerarem um chefe que não dispõe de poder de coerção, que não consegue fazer com que a



Pela análise da organização político-social destas tribos ameríndias da floresta tropical podemos concluir que a sociedade pode subsistir não só sem Estado mas também sem poder. A obediência e a convivência pacífica não se alcançam apenas pela via da coerção e do poder exercido.

A política e o poder entendido na visão etnocêntrica destes termos não são elementos naturais e essenciais à sociedade.

A natureza do poder político varia conforme a sociedade em causa, e as regras de análise etnocentricas não são válidas na análise de outras sociedades.

E, assim, ao constatararmos a existência de outras sociedades sem Estado e sem poder (coercivo), podemos afirmar que o Estado existe: é uma realidade do mundo ocidental. Contudo, não é elemento integrante da natureza e não tem necessariamente - como que por fatalidade - existir para que a vida social e organizada entre homens possa subsistir.<sup>42</sup>



Historicamente, a palavra Estado e a realidade que designa tem sofrido diversas mutações ao longo dos tempos<sup>43</sup>.

---

sociedade se submeta às suas ordens e imposições, que não sabe se as suas ordens serão cumpridas (não dispõe de meios de coerção que asseguram o cumprimento das suas ordens, mas tão só da sua influência pessoal), e ao tornar esse chefe prisioneiro das suas obrigações (que se tornam imanentes à própria noção de chefe) de orador, apaziguador e generosidade e devedor à sociedade, atenta a constante oferta de mulheres, reduzem o poder do chefe e aniquilam o poder enquanto coerção.

<sup>42</sup> E se abandonarmos a visão etnocêntrica, se nos livrarmos do pré-conceito do evolucionismo e das ideias pouco científicas e arcaicas segundo as quais toda a sociedade evolui até chegar ao estágio de evolução ocidental (sendo esta a única e boa forma de evolução) de civilização, e de que as sociedades ditas "primitivas" se encontram num estágio arcaico de subdesenvolvimento e que, com o tempo, evoluirão até alcançar o nosso (ocidental) estágio de evolução civilizacional, então concluiremos que o Estado não é essencial ao Homem, à sociedade, e que esta pode sobreviver sem Estado, e sem uma qualquer forma de poder centralizado. A obediência e a convivência pacífica não se alcançam apenas pela via da coerção e do poder exercido. O exemplo que analisámos assim o parece comprovar (as sociedades ameríndias que recusam o poder deitam por terra todas as teorias ocidentais que defendem necessidade do poder centralizado para a convivência humana pacífica). O Homem não é, assim, por natureza, um animal político: é um ser social, mas não necessariamente político. O Estado não é, deste modo, natural ou resultante de um contrato social porque necessário e essencial à sobrevivência de uma sociedade. É certo que o Homem é um ser social: tende a viver em conjunto com outros homens, em sociedade. Mas a existência de grupos de homens, de sociedades, não implica necessariamente a existência de um Estado, de um poder centralizado, de um grupo restrito de homens que ditam as leis, impõem obrigações sobre os restantes homens que lhes obedecem.

<sup>43</sup> De acordo com uma tipologia clássica (apelando a Jellinek, cfr. Amaral 1984: 1156 a 1162), podemos sumariamente apresentar diversos tipos de Estado: *Estado Oriental* (característico das civilizações

Contudo, a palavra Estado, tal como hoje a definimos, é o Estado Moderno: é o conjunto de poderes políticos de uma nação, uma sociedade geograficamente organizada e delimitada. Só com o Estado-nação aparece verdadeiramente o Estado.

Esta concepção de Estado tem as suas raízes no século XVI, resultante da afirmação, por Jean Bodin, “da soberania do Estado como poder supremo na ordem interna – contra o feudalismo e o regime senhorial – contra a submissão quer ao Papado quer ao Império” (*apud* Amaral 1996: 63), e dos seus congéneres juristas que definitivamente separaram o Estado da Igreja, pela circunscrição do carácter jurídico do Estado<sup>44</sup>, e ainda pelas teorizações de Maquiavel que, na sua obra *O Príncipe* (1513), defendeu a existência de um Estado forte e independente da Igreja e definiu aquele como “uma organização apta a fazer uso da força num certo território” (*apud* Grimal *et al.* 1996 vol II: 573)<sup>45</sup>. “A ideia do Estado-nação ganhou força, porém, no dealbar do absolutismo europeu, com o surgimento dos modernos Estados soberanos e da teoria da soberania. O Estado-nação surge da emancipação do poder real do poder papal” (Cruz 1992: 829).

---

mediterrânicas da Antiguidade Oriental, caracteriza-se por um Estado unitário de regime autoritário ou totalitário, baseado numa larga expressão territorial e pelas quase nulas garantias do indivíduo face ao poder estatal); *Estado Grego* (caracteriza-se pela sua fraca expressão territorial, e pelo povo enquanto centro da vida política); *Estado Romano* (define-se pela ideia de império mundial, nascendo, assim, a noção de poder político uno, pleno e forte); *Estado Medieval* (tem como características essenciais a forte descentralização política, a privatização do poder político e o predomínio da monarquia; *Estado Moderno* (define-se pelo surgimento do próprio conceito de Estado como hoje o entendemos, pela concentração de poderes públicos no Estado, pela definição precisa de fronteiras territoriais e controlo desse território pelos órgãos estaduais, e ainda pela secularização do Estado e pelo culto crescente da razão de Estado. Aqui surgem os conceitos de Estado-nação e de soberania: Jean Bodin, 1576).

Segundo a concepção tradicional do Estado, este existe desde as formas primitivas de organização tribal.

<sup>44</sup> O recurso aos juristas e ao seu pensamento como forma de fundamentar e legitimar novas formas de organização político-social, por oposição às existentes, não é uma ideia nova e podemos encontrá-la já na famosa “querela das investiduras”, que opôs imperadores (poder temporal) e papas (poder espiritual), e da qual foi o Estado que saiu vitorioso. Cumpre, pois, definir agora o pensamento jurídico: para tanto, usamos as palavras de Castanheira Neves, que o define como sendo “aquele sector cultural em que se assume e cumpre o sentido com que o direito se compreende a determinar as relações sociais, a ordenar a convivência humana...” (*apud* Cunha 2002: 130).

<sup>45</sup> Freitas do Amaral ensina-nos que Maquiavel é o primeiro a falar na palavra Estado, abandonando as palavras até então utilizadas, como *polis* (Grécia) e *respublica* (Roma), e quebrando “com a tradição do pensamento político que o precedeu: quebra com a tradição de PLATÃO, de ARISTÓTELES e de CÍCERO, e quebra com a tradição medieval cristã” (2001: 200 a 202).

Os juristas, consultores das grandes mentes iluminadas, tiveram uma influência fundamental no desenvolvimento do pensamento europeu, tendo já sido apelidados como “os arquitectos da modernidade europeia” (Wieacker 1993: 80), pois enveredaram pelo caminho da actividade de consulta: “Ao converterem o seu próprio mundo quotidiano (...) em objecto da sua ciência, os comentadores converteram o direito justinianeus, pela primeira vez, num direito comum de toda a Europa (...). A teoria dos glosadores e a prática dos consiliadores transformaram de alto a baixo o direito, o Estado e a sociedade na Europa – o que é característico da força que no nosso continente o espírito racional e a sensibilidade metodológica sempre têm tido sobre a vida política. A reputação da ciência jurídica comunicou-se por toda a parte à categoria corporal e corporativa dos juristas, que eram os únicos que tinham detido os comandos desta ciência. O jurista, aparentemente tão afastado da vida, teve uma participação decisiva na vitória do Estado racionalizado” (Wieacker 1993: 80, 93).

Esta concepção de Estado deve-se ainda, mais tarde, a teóricos que, à semelhança de Jean Bodin, defenderam teorias de reforço do poder do Estado. Salientem-se as teorizações de Thomas Hobbes<sup>46</sup>, Jacques Bossuet<sup>47</sup>, John Locke<sup>48</sup> e de Jean-Jacques Rousseau<sup>49</sup>.

Mas Bodin defendeu sempre o conceito jurídico de Estado-nação. Mas, porque é de sociologia que tratamos, devemos agora definir o conceito sociológico de Estado-nação como o grupo social de carácter político que reúne os indivíduos que participam no exercício de um mesmo poder soberano. Agrupa, deste modo, os

---

<sup>46</sup> De acordo com a sua visão política, o Homem é, por natureza, mau e egoísta; mas é também um ser racional, e, assim, sendo intolerável viver em estado de natureza, necessita de um Estado para garantir a paz e a segurança. E, portanto, o poder não pode ser limitado, a autoridade do Estado tem de ser a mais forte de todas (cfr. Amaral 1984: 1163 a 1166 e Amaral 2001: 358 a 406).

<sup>47</sup> Que reformou a teoria de origem divina do poder do rei, defendida e teorizada por Jean Bodin (cfr. Amaral 1984: 1163 a 1166).

<sup>48</sup> De acordo com a sua visão essencialmente jurídica, no Estado de natureza, onde todos os homens nascem livres e iguais, acontece que as diferentes interpretações da lei natural geram incertezas: daí a necessidade um pacto social (cfr. Amaral 1984: 1163 a 1166 e Amaral 1998: 15 a 25).

<sup>49</sup> Que na sua obra fundamental “O Contrato Social”, defende a necessidade do Estado para assegurar a vontade geral que corresponde sempre ao bem comum (cfr. Amaral 1984: 1163 a 1166 e Amaral 1998: 45 a 58).

indivíduos ligados entre si porque são coagidos a obedecer a um Estado de que dependem: o elo social é, antes de mais, coercivo. Mas não só. É sentimental também: as pessoas estão ligadas entre si por um sentimento de pertença, por um sentimento de comunhão com uma determinada comunidade de referência, com características comuns, próprias e diferentes das demais. Este sentimento de pertença é codificado pelo Estado, de forma a que os cidadãos sejam produto do Estado a que pertencem: já Émile Durkheim havia dito que “o indivíduo é de certo modo o produto do próprio Estado (...); a diferenciação crescente das funções sociais e o triunfo do individualismo tornaram necessário o desenvolvimento de um órgão de ligação (o Estado-nação), susceptível de manter a coesão e a solidariedade entre as pessoas e os grupos cada vez mais autónomos” (apud Noiriél 2001: 50, 52). “O nacionalismo, como o disse Max Weber, era um ‘sentimento específico de solidariedade frente a outros’, ou seja, era simultaneamente um factor de integração *ad intra* e de diferenciação *ad extra*, um elemento de agregação interior e distinção exterior” (Cruz 1992: 833).

Abrangendo um período muito longo é comum na doutrina distinguir-se diversos subtipos dentro do Estado Moderno<sup>50</sup>.

Como vimos, o Estado é hoje uma comunidade humana. O Estado Moderno nasceu com a concepção de Soberania, mas distingue-se desta. Nasceu igualmente com a concepção de nação, mas também se distingue desta<sup>51 52</sup>.

---

<sup>50</sup> Os subtipos são os seguintes (cfr. Amaral 1996: 81 a 90): *Estado Corporativo* (abrangendo os séculos XV a XVII, caracteriza-se pela organização em ordens representadas em Cortes, por uma dualidade política rei-ordens, pela multiplicidade de instituições de carácter corporativo); *Estado Absoluto* (abrange a fase da monarquia absoluta - séculos XVII e XVIII - sendo os seus aspectos fundamentais a centralização do poder real e a incerteza do direito); *Estado Liberal* (nasce das revoluções americana e francesa e desenvolve-se em todo o século XIX. Assente em dois pilares fundamentais, o económico - teorias de Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mill e Jean Baptiste Say - e o jurídico - teorias de Locke, Montesquieu e Rousseau - , o liberalismo assenta na separação total entre o Estado e a economia: esta nova ordem, assente no indivíduo livre, isolado, e igual, prefigura, deste modo, o Estado de Direito Democrático); *Estado “Constitucional”* (existem diversos subtipos de Estado na segunda metade do século do século XX, desde as democracias pluralistas, as ditaduras fascistas, os regimes de socialismo autoritário, as ditaduras comunistas...).

<sup>51</sup> Podemos entender a nação num sentido histórico, como “comunidade de base cultural” (Caetano 1959: 109), ou como definição jurídica “como um ser colectivo, indivisível, titular da soberania, composta pela universalidade dos nacionais” (Amaral, Pólis 1984: 1128). Deste conceito jurídico surge a noção de Estado-nação: cada Estado corresponde a uma Nação e vice-versa.

<sup>52</sup> Para a teoria da soberania nacional, o Estado é a forma jurídica da Nação (Canotilho 1976-77: 254).

O surgimento do Estado Moderno identifica-se com o surgimento de um território com fronteiras delimitadas, um Governo comum e um sentimento nacional de um povo<sup>53</sup>.

O Estado Moderno é uma ideia e uma realidade política. Resultou de uma verdadeira revolução política e cultural. Libertou-se das amarras do universalismo da Igreja católica, secularizou-se, e acabou com a descentralização de poderes nos feudos característico do período medieval.

O Estado Moderno surgiu quando o soberano reuniu um si todo o poder de direcção política, o *ius imperii*, numa relação de *supra-infra* ordenação directamente estabelecida com os súbditos. Resultou ainda da definição de fronteiras precisas, de um espaço geográfico perfeitamente definido que delimita a área de actuação desse poder centralizado. E, para tanto, o Estado Moderno precisou ainda do desenvolvimento de sentimentos nacionalistas, do surgimento de comunidades culturais, de um povo, de uma sociedade: a sociedade civil.

Com efeito, este processo histórico que culminou no nascimento do Estado Moderno estruturou-se em oposição a duas forças (características da Idade Média), ou seja, a descentralização do poder e sua difusão pelos diversos feudos e cidades, e o universalismo da Igreja católica.

Vencendo estes dois obstáculos, o Estado Moderno visava, assim, a criação de Estados centralizados (centralizadores de todo o poder), laicos (independentes e não submetidos ao poder papal), e assentes numa comunidade de cidadãos unidos pela cultura, usos, costumes, e motivados por sentimentos nacionalistas. Para tal, se era importante a existência de um idioma comum<sup>54</sup> (de uma cultura comum e de um sentimento nacionalista generalizado), por um lado, por outro tornava-se essencial a existência de um povo distinto dos demais (paulatinamente, surge entre as

---

<sup>53</sup> Diferentemente, durante a Idade Média, o poder político era controlado pelos diversos senhores feudais que, em regra, se submetiam ao Imperador do Sacro-Império e ao Papa, não havendo, assim, Estados Nacionais, centralizados.

<sup>54</sup> Com efeito, a língua foi um dos factores que motivou e incentivou definitivamente o desenvolver de sentimentos nacionalistas.

comunidades um sentimento de identificação cultural e nacional)<sup>55</sup>, de um território definido (com fronteiras perfeitamente delimitadas por forma a delimitar a esfera do poder político) e do exercício de uma soberania total (no lugar da suserania devida na relação de *supra-infra* ordenação existente entre os senhores feudais e os seus vassallos, surge-nos a soberania, numa relação directa Estado-indivíduos), o que implicava a existência de um exército permanente, controlado pelo Soberano<sup>56</sup>.

De tudo o que foi dito, podemos sintetizar e dizer que o Estado Moderno nasce composto por uma série de características essenciais para que possamos falar de Estado Moderno, e que são:

I - O Povo<sup>57</sup> - é a colectividade humana que, a fim de realizar um ideal próprio de justiça, segurança e bem-estar<sup>58</sup>, reivindica a instituição de um poder político privativo que lhe garanta o direito adequado às suas necessidades e aspirações. Não carece de identidade linguística, mas carecerá de uma identidade cultural, entendida esta no sentido em que a tomou E. B. Tylor, antropólogo inglês,

---

<sup>55</sup> Descrevendo superficialmente a querela em torno da origem natural ou política de uma Nação, citemos a opinião de José Mattoso: "a identidade nacional resulta antes de mais da percepção que os próprios cidadãos têm de formar uma colectividade humana. (...) Não se pode deixar de observar que o nacionalismo, nas suas diversas manifestações, procurou sempre uma base 'natural' para as formações nacionais" (2001: 5, 9). Neste processo de construção de uma Nação "vai um longo caminho, através do qual se vai formando a consciência de pertença ao colectivo nacional. O processo tem um ponto de partida meramente político: a apropriação do poder por um chefe com uma autoridade própria sobre um conjunto de homens (...); sendo assim, pode questionar-se o carácter 'natural' (...) da identidade nacional" (2001: 41).

<sup>56</sup> O Estado Moderno nasce composto por três características essenciais: o povo, o território e o poder político (a soberania, poder supremo e independente). O conceito moderno de Estado, no direito público, fixou-lhe, assim estes três elementos constitutivos essenciais, pelo que Estado é um povo social, política e juridicamente organizado, fixado num determinado território, submetido à autoridade um Governo, que tem a tríplice função de legislar, administrar e promover a justiça. Será que pode haver Estado Moderno sem estas três características? Ou poderão estas sofrer alterações, permeabilizações e flexibilizações, dado o nível de integração europeia em que hoje os Estados membros se encontram envolvidos?

<sup>57</sup> Para a existência deste povo foi necessário o desenvolvimento de um sentimento nacional, de um nacionalismo que, infelizmente, conduziu os Estados para o desenvolvimento de sentimentos racistas e fascistas. Com efeito, este nacionalismo, a consciencialização dos indivíduos, inseridos em comunidades culturais, como povos, assentes em características linguísticas e/ou étnicas, conduziu ao desenvolvimento de movimentos de extrema-direita, racistas e xenófobos. O nacionalismo confundiu-se com o racismo, com a defesa das raças superiores. A expansão do nacionalismo desde o século XIX até à primeira metade do século XX foi acompanhada pela alteração do conceito de nacionalismo de um conteúdo liberal e de esquerda para um conceito chauvinista e xenófobo de direita.

<sup>58</sup> Estes três são, actualmente, os fins próprios do Estado.

que definiu cultura ou civilização como sendo “aquele conjunto complexo que compreende os conhecimentos, as crenças, a arte, o direito, a moral, os costumes, e todas as outras aptidões e hábitos que o homem adquire enquanto membro de uma sociedade” (*apud* Duverger 1983: 87), ou de acordo com a fórmula de Durkheim “que fala de maneiras de agir, de pensar e de sentir ‘exteriores ao indivíduo e que são dotadas de um poder de coerção que se lhe impõe’” (*apud* Duverger 1983: 89), ou ainda segundo as próprias palavras de Duverger que nos diz: “A cultura é de certo modo a memória das sociedades, consciente e inconsciente. Ela resume o conjunto das transformações e dos progressos realizados desde a origem e impede-os de desaparecer” (1983: 95);

II - O território - É elemento essencial do conceito de Estado, pois sem território geográfica e plenamente delimitado, onde se exerce o *ius imperii* sobre as pessoas e as coisas nele fixadas, não há Estado na asserção de modernidade que falamos;

III - O Poder político - Define-se como sendo “a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas dispondo dos necessários meios de coacção” (Caetano 1959: 114). É, afinal, a soberania, poder supremo e independente: a soberania “representa o poder supremo (a *summa potestas*) na ordem interna e independente na ordem externa” (Quadros 1991: 338).

Temos assim que o Estado, modernamente considerado, para o ser (para existir) carece obrigatoriamente destes três elementos, ou seja, um povo (uma nação), um território geograficamente delimitado e uma soberania<sup>59</sup>.

Será que pode haver Estado Moderno sem estas três características<sup>60</sup>? Ou poderão estas sofrer alterações, permeabilizações e flexibilizações, dado o nível de integração europeia em que hoje os Estados membros se encontram envolvidos?

---

<sup>59</sup> O conceito moderno de Estado, no direito público, fixou-lhe, assim estes três elementos constitutivos essenciais, pelo que Estado é um povo social, política e juridicamente organizado, fixado num determinado território, submetido à autoridade um Governo, que tem a tríplice função de legislar, administrar e promover a justiça.

Na segunda metade do século XIX os juristas e teóricos de ciência política desenharam e adoptaram um novo estilo de análise política, que culminou na grande ruptura da modernidade com a instauração de um modelo novo de poder assente na *sociedade civil*<sup>61</sup>. Como resultado de uma evolução histórica hoje distingue-se a sociedade civil do aparelho do poder (neste sentido, Moreira 2001: 151). Maurice Duverger, ao descrever a sociedade civil, dá-nos o conceito de sociedade global, que “constitui a sede fundamental do poder” (1983: 31).

Mas o conceito de sociedade civil não teve um nascimento fácil, pois “tem uma história longa e confusa. O conceito foi criado por Locke e desenvolvido por pensadores do iluminismo escocês (Hume, Smith, Ferguson), numa tentativa de caracterizar as sociedades civilizadas modernas do Ocidente em oposição não só ao estado natural, mas também aos regimes bárbaros e despóticos do Oriente. Para Hegel, a sociedade civil era o domínio auto-regulado das relações sociais geradas por necessidades individuais (incluindo interesses materiais) e estava diferenciada do Estado, que era a esfera da moralidade. Marx herdou a concepção hegeliana, ainda que, para ele, o político – Estado – estivesse subordinado ao económico – sociedade civil (...). Em Gramsci, a sociedade civil sofreu uma nova torção ao tornar-se a parte privada, não política, da superestrutura (...). S. Giner (1985) propôs a seguinte definição de: ‘Uma esfera historicamente evoluída de direitos individuais e associações voluntárias em que a competição pacífica de indivíduos e grupos na defesa das suas diferentes preocupações, intenções e interesses é garantida pelo estado’” (Llobera 2000: 122, 123).

Surge, assim, o modelo de Estado enquanto modelo legal-racional, desenvolvido depois no século XX por Max Weber na sua tipologia dos modelos

---

<sup>60</sup> Em despeito à forma clara e precisa como foram por mim definidas, refira-se, em abono da verdade, que a definição destas três características em nada pode ser considerado unânime, havendo diversas concepções em torno destas noções, sobretudo de povo/nação e de soberania, pois a doutrina não é pacífica, para além de terem sofrido mutações ao longo dos tempos.

<sup>61</sup> Assim sendo, “O sistema político típico da modernidade seria aquele em que um único pólo político se arrogava o monopólio de poder em relação a uma comunidade territorial – um povo, um território, um Estado, um direito. A partir daqui, o conceito de Estado ganha uma nova referência – a de *um poder político único e exclusivo sobre uma sociedade civil*” (António Hespanha, “O Debate acerca do Estado Moderno”, *Working Paper 1/99*, p. 2, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em [www.fd.unl.pt](http://www.fd.unl.pt)).



políticos<sup>62</sup>. Segundo este sociólogo, o Estado Moderno define-se como sendo “um grupo de dominação de carácter institucional que procurou (com sucesso) monopolizar, dentro dos limites de um território, a violência física legítima como meio de dominação e que, para este fim, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão” (*apud* Corcuff 2003: 83).

O Estado surge-nos, assim, no século XX, como forma de organização de poder racional, geral e abstracto.

O Estado-nação é, assim, uma realidade política sedimentada ao longo de séculos, de tal forma que as pessoas aprenderam a identificar-se com ele, pelo peso da história e da sua transmissão aos mais novos pela educação, as pessoas aprendem e interiorizam amor, orgulho e identificação num Estado, o seu.

\*

Hoje, apesar do Estado-nação continuar a ser predominante na esfera internacional, depara-se com uma mutação e transformação de forma a adaptar-se às novas realidades como a globalização (a sociedade da informação; os fenómenos de integração supranacional) e o aparecimento de sociedades multiculturais.

Assim, “o Estado-nação, apesar de ser ainda hoje uma realidade política possante (alguns dirão a mais forte de todas), entrou em crise e está a ser incapaz de, por si só, dar resposta a todos os problemas que o Homem enfrenta na vida em sociedade. Por isso o Estado descentraliza-se progressivamente a nível interno - federalismo, regionalização, municipalismo -, e se agrupa em unidades geo-estratégicas mais vastas - alianças militares, uniões políticas, organizações de cooperação económica multilaterais, ONU” (Amaral 2001: 23, 24). Com efeito, “A integração política planetária em curso avançado de realização está a reduzir o alcance da acção reguladora dos Estados nacionais (...). Neste fim de século prevalece a tese de que o processo de globalização dos mercados há-de impor-se em

---

<sup>62</sup> Que são: o modelo carismático, em que o poder se baseia no carisma do líder, o modelo tradicional, baseado no poder da tradição das monarquias, e o modelo legal-racional: aqui surge o conceito de Estado (*apud* Touret 1995: 211, 212).

todo o mundo, independentemente da política que este ou aquele país venha a seguir. Trata-se de um *imperativo tecnológico* (...). Ora, a imbricação dos mercados e o subsequente debilitamento dos actuais sistemas estatais de poder que enquadram as actividades económicas estão a gerar importantes mudanças estruturais que se traduzem numa crescente concentração do rendimento e em formas de exclusão social que se manifestam em todos os países” (Furtado 1999: 22, 26, 27).

E no seio da União Europeia a crise do Estado-nação agudiza-se. Com efeito, a União Europeia é uma comunidade de direito supranacional: assim, dispõe de poderes supra-nacionais, isto é, poderes originariamente pertencentes ao Estado, que lhe foram delegados. E dentro das matérias que lhe foram delegadas a União Europeia impõe a sua força, o seu poder aos próprios Estados, que a esta se têm que submeter. Mais: fá-lo não só aos Estados em si considerados como aos próprios cidadãos de cada Estado-membro, numa relação directa Europa-Cidadãos: “Na Europa ocidental ocorre a mais importante experiência de superação do Estado nacional como instrumento de coordenação das actividades económicas em sociedades que conciliam os ideais de liberdade e de bem-estar social” (Furtado 1999: 37, 38).

Significará, então, que o desenvolvimento da Europa comunitária significa o fim do Estado-nação? “... a pergunta ‘*construção europeia - Estado-nação, antinomia ou complementaridade?*’ está aí e é incontornável. A Europa deverá ser configurada no futuro histórico como um novo *imperium* ou deverá ir-se organizando, como até agora, em concertação com os Estados-nação que tradicionalmente a constituem? Será possível e, se sim, desejável um super-Estado europeu?” (Melo 2003: 332). Implicará a maior integração europeia a meta do federalismo e o fim do Estado-nação, ou a Comunidade/União Europeia subsistirá sempre como forma engenhosa de cooperação entre Estados sem que jamais estes sejam postos em causa?

Consideramos que da evolução europeia e do estágio actual da União Europeia não podemos ainda afirmar que se trata de um Estado federal, pois este conceito “supõe tanto o domínio da unidade sobre as partes como a prevalência das

competências políticas sobre as restantes. Ora a ‘competência das competências’ continua nas mãos dos Estados membros e a sobressaliência do Conselho Europeu e, em geral, da intergovernamentalidade fazem mesmo pensar que a perspectiva dominante é a da organização do poder dos Estados na esfera internacional” (Pires 1992: 116). Existe, porém, “um grau mais profundo do que antes da integração federadora, embora não federalista” (Pires 1992: 117). Para além do que “o sistema jurídico das Comunidades Europeias veio demonstrar (que) o conceito de soberania é susceptível de revestir dois aspectos diferentes. O primeiro aspecto é o da soberania como susceptibilidade, como *aptidão* para se afirmar como poder supremo e independente (...). O outro aspecto é o da soberania como soma de *poderes soberanos*, isto é, como medida, como *quantum* de todas as faculdades em que se traduz o poder supremo e independente. (...) *A integração europeia não afecta a soberania qualitativa dos Estados membros da Comunidade* (Quadros 1991: 338 a 341).

Mas a progressiva integração e seu aprofundamento no caminho sócio-político implica necessariamente no futuro a existência de um Estado federal? Significará o alargamento aos domínios políticos e sociais o desenvolvimento de uma União Europeia enquanto Estado federal?

Sem dúvida que os movimentos globais a que hoje assistimos de integração regional, de que a União Europeia é só um exemplo (salientemos ainda, entre outros, a Associação Norte-Americana de Comércio Livre ou NAFTA<sup>63</sup>, o MERCOSUL na América Latina<sup>64</sup>, e a Associação das Nações do Sudoeste Asiático<sup>65</sup>), “reduziram drasticamente a margem de manobra dos Estados em relação ao comportamento dos outros grandes actores nas cenas nacional e internacional, limitaram progressivamente os domínios classicamente reservados ao exercício do poder soberano de cada Estado” (Crespo 1998: 103). Significará este movimento de globalização que o Estado, à semelhança de outras instituições do

---

<sup>63</sup> Criada em 1 de Janeiro de 1994 entre os Estados Unidos da América, o Canadá e o México.

<sup>64</sup> Que instaurou, em 1 de Janeiro de 1995, um mercado comum entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.

<sup>65</sup> Reunindo a Tailândia, a Malásia, Singapura, a Indonésia, o Brunei, as Filipinas e o Vietname.

passado (como a Igreja), deixará de ter o poder na cena internacional, sendo suplantado por estas novas formas de cooperação?

Sem dúvida que sim: “É portanto legítimo afirmar que a sociedade europeia está já a consolidar-se com características suficientemente unitárias: por um lado graças à interdependência crescente provocada pelo desenvolvimento das forças produtivas, e por outro graças à crise do nacionalismo” (Parisot 2001: 71). Mas tal não significa que o mesmo Estado venha a perder integralmente a sua soberania e a deixar de existir como forma de organização político-administrativa de povos. O Estado não “morrerá”, assim como a Igreja não “morreu”.

Concordamos neste aspecto com Parisot para quem “O processo de unificação europeia conduziu-nos ao limiar de uma nova situação que não se destina a fazer desaparecer as nações já organizadas, mas a negar o seu carácter exclusivo, organizando uma supranacionalidade até agora apenas espontânea” (2001: 71).

Como vemos aquelas formas de cooperação entre Estados são puramente económicas.

Não é assim no caso da União Europeia. Contudo, esta integração política da Europa não implica necessariamente que a sua meta seja o federalismo enquanto forma estadual.

Afinal, o que resta saber é quais são as finalidades desta construção europeia.

Questão tão velha quanto a própria Comunidade Europeia ainda hoje, volvidos cerca de 50 anos, não temos resposta.

Permanecem como resposta as duas teses distintas que sempre se formularam: a que vê neste projecto de construção europeia um processo que visa a final alcançar a meta do federalismo (e da perda final da total soberania dos Estados-membros, o que implicaria o desenvolvimento da UEO e da criação de um exército comum europeu, bem como o reforço de poderes das instituições comunitárias, com a criação de um “Governo europeu” e a eleição de um Presidente

Europeu); e a que considera a Comunidade Europeia como mero instrumento de garante da paz e da prosperidade económica.

Contudo, é resolvendo aquela questão prévia (as finalidades da construção europeia) que podemos dar resposta à questão de saber qual será o futuro da União Europeia.

O modelo ocidental da concepção do Estado Moderno, com as características com que se constituiu (de fronteiras delimitadas, de estrutura político-administrativa centralizadora, da existência de um povo distinto e unido por uma cultura comum, de usos e costumes próprios que os unem e os distinguem dos demais, a que corresponde actualmente a livre circulação de pessoas e bens, pessoas estas entendidas não no sentido de trabalhadores, mas como cidadãos – damos graças ao Acordo Schengen<sup>66</sup> por isso – e a delegação de poderes operada pelos Estados nas instituições comunitárias que obrigam os próprios Estados que assim se submetem a um poder superior, e ainda no sentido de uma cultura comum que os Europeus têm e que herdaram da civilização grega e romana e consolidaram com a revolução francesa de 1789, e que o próprio Tratado da União Europeia<sup>67</sup> recebeu como princípios fundamentais de organização social, como sendo a liberdade, a democracia, o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como o Estado de Direito, e que são comuns a todos os Estados-membros, sendo assim igualmente condição *sine qua non* para a adesão de um Estado à Comunidade) encontra-se em vias de extinção.

Tal não significa, porém, a “morte” do Estado, mas sim a sua mutação em ordem ao exercício da “soberania partilhada baseada numa filosofia de cooperação que visa a paz e o desenvolvimento económico e social do conjunto dos povos europeus” (Crespo 1998: 105).

Até porque podemos sempre argumentar, dizendo que, por outro lado, o ritmo acelerado da globalização nas últimas décadas fez reacender reacções

---

<sup>66</sup> Celebrado inicialmente entre os Estados-membros do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), França e República Federal da Alemanha em 14/6/1985, e recebido como direito comunitário com o Tratado de Amesterdão.

<sup>67</sup> vide artigo 6º, na revisão do Tratado de Amesterdão.

nacionalistas. Nas palavras de Prasenjit Duara, “Na verdade, a aceleração da globalização na última década não tem enfraquecido as nações enquanto tal (...); as forças globais impelem as populações nacionais a enfrentar um mercado esvaziado, mais do que nunca, de comunidade. Uma reacção mais imediatamente visível a esta ameaça é, ironicamente, o intensificar da devoção aos mitos da autenticidade nacional” (2001: 34, 35). Assim, as populações, perante uma globalização ameaçadora, tendem, por sua vez (até porque se sentem ameaçados), procurar refúgio naquilo que conhecem, reacendendo os seus sentimentos nacionalistas.

Estamos, assim, na esteira do pós-modernismo, “era do confederalismo político, (...) assente no reconhecimento dos particularismos e das identidades territoriais, na aproximação das instâncias de decisão aos cidadãos” (Crespo 1998: 104).

Neste sentido, perfilho a opinião de Lucas Pires, segundo o qual “o desenvolvimento da União Europeia poderá apontar para fórmulas de cariz neo-federalista mas que não têm de se confundir com a do Estado federal” (1997: 77).

A União Europeia caminha para uma nova fórmula de organização político-administrativa, uma nova “invenção” organizacional (tal como com a CECA se criou uma nova fórmula de direito internacional: a supranacionalidade), que se situa entre a simples confederação de Estados e o Estado federal e se baseia na soberania partilhada, em formas *sui generis* de exercício de poder, assente na cooperação, inter-acção e ampla discussão: esta nova forma de exercício de poder tem já sido apelidada de federalismo corporativo, ou de condomínio, ou ainda de federação de Estados, por contraposição à de Estado federal.

E, portanto, as velhas fórmulas existentes, como sendo o supranacionalismo, o intergovernamentalismo e o federalismo, já não se adequam a esta nova forma de organização: há que criar uma nova, há que a denominar, por forma a que ela possa vingar a sua existência.

Há, finalmente, que aceitar e abrir as nossas mentes a este novo modelo de integração: pois a evolução europeia introduziu elementos que superam a própria

vontade dos Estados, num processo que não tem retorno e que se encontra hoje fora do controlo dos próprios Estados que a compõem<sup>68</sup>.

Com efeito, e recordando agora os três elementos que tornaram possível o nascimento do Estado Moderno – soberania, território, povo – vemos que à União Europeia só falta “ganhar” aos Estados esta última. A soberania de hoje é já partilhada, e a União Europeia é detentora de um núcleo abrangente de poderes, é detentora, em suma, de uma quota-parte de soberania<sup>69</sup>. O território também a União Europeia já o tem perfeitamente delimitado e demarcado. Encontram-se hoje estabelecidos os limites territoriais onde a União Europeia exerce o seu *ius imperii* sobre os próprios Estados, mas também sobre os seus nacionais, de forma directa. Falta, assim, o desenvolvimento de um sentimento europeu, de uma identificação com as origens, tradições e costumes comuns dos europeus. Aqui, infelizmente, o idioma não poderá funcionar como elemento cultural influenciador do sentimento europeu.

Acresce que a Europa se encontra hoje perdida. O método de integração até aqui utilizado parece já não funcionar. E, assim, os Chefes de Estado dos “grandes” Estados-membros discordam em relação ao futuro da Europa, e cada um apresenta a sua proposta<sup>70</sup>, diferente das outras, bem como da proposta do Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> neste sentido, vide Fraga 2001: 33.

<sup>69</sup> Falta, porém, o desenvolvimento de um exército único europeu, operante, e não apenas existente no plano teórico. Sendo realistas, para que esta soberania seja verdadeiramente desenvolvida, a par dos Tribunais europeus, é preciso “acordar” a CED, fazer “marchar” o exército europeu e institucionalizar a figura do Ministro da Defesa Europeu. Tal como para o nascimento do Estado Moderno foi necessário formar exércitos permanentes, controlados pelos Soberanos, por forma a garantir as decisões do Estado Soberano, a Europa precisa de uma política de defesa operante.

<sup>70</sup> E assim, o vice-chanceler da Alemanha, Joschka Fischer, apresenta propostas de inspiração claramente federalistas, defendendo a criação de uma Federação de Estados. Pelo contrário, pela França, Jacques Chirac distancia-se desta visão federalista de Fischer, propondo a “refundação” da Europa, onde os Estados continuam a ser os principais actores. Por sua vez, pela Grã-Bretanha, Tony Blair defende o reforço do papel político do Conselho Europeu, visto como o Governo da União, em detrimento de um modelo tendencialmente federal (neste sentido cfr. Teresa de Sousa, em edição on-line do jornal *O Público*).

<sup>71</sup> Que lançou um grito de alarme perante a tendência crescente dos “grandes” Estados-membros para atropelarem o método de integração comunitária e optarem pela cooperação directa entre Governos (neste sentido cfr. Teresa de Sousa, em edição on-line do jornal *O Público*).

Por aqui se vê a importância ainda dominante dos Estados-nação que continuam a ser os actores predominantes na esfera internacional.

Contudo, e apesar de ainda hoje o Estado-nação continuar a ser o elemento chave do mapa político mundial, estão a acontecer mudanças que supõem um claro desafio a este tipo de organização política.

Pelo que vemos, o Estado depara-se hoje com uma mutação e transformação, de forma a adaptar-se às novas realidades, como a globalização (a sociedade da informação; os fenómenos de integração supra-nacional) e o aparecimento de sociedades multiculturais (em que se fragmenta a teórica homogeneidade dos Estados-nação, e surge a diversidade regional) e multiétnicas (devido à crescente imigração).

O Estado Moderno encontra-se em fase de profunda mutação e renovação. E, no final deste processo de alteração do próprio Estado, será que poderemos dizer que o Estado Moderno ainda existirá?

Recordemo-nos que o Estado Moderno, para existir, carece dos seus três elementos caracterizadores e essenciais: o território; a soberania; o povo.

Ora, o território já não é o mesmo: as fronteiras encontram-se ainda delimitadas. Mas já não servem os seus fins, pois não designam mais o espaço de actuação territorial do poder estatal.

A soberania total e centralizadora de todo o poder é pura ficção: estamos na era da soberania partilhada, da submissão do próprio poder estatal a outra forma de poder superior.

O povo e os seus sentimentos nacionalistas encontram-se igualmente em crise, apesar de este ser ainda o elemento de distinção entre Estados: mas por quanto tempo? Quanto tempo falta para nos sentirmos todos europeus?

Ora, se por um lado o Estado-nação encontra-se em fase crítica de renovação e mutação e depara-se com fenómenos de integração supra-nacional (com a consequente delegação de competências e poderes e submissão do Estado a uma



entidade que lhe é superior – perda de soberania – e perda de fronteiras e território delimitado e de um povo cultural único), vemos, contudo, que o peso desse Estado no seio deste processo de integração é ainda superior. O poder do Conselho e a sua quase exclusividade neste processo de integração supra-nacional demonstram bem que o Estado-nação está para ficar. De facto, “O Estado é uma sociedade política com indefinida continuidade no tempo” (Miranda 2002: 35).

Contudo, neste novo processo de integração parece não haver mais lugar à definição clássica de Estado Moderno: “ O Estado europeu move-se, do século XVI aos nossos dias, num mundo em transformação e ele próprio é um poderoso agente de transformação do mundo. Sofre o influxo das condições espirituais, socioeconómicas e internacionais” (Miranda 2000: 60,61).

No palco de actuação da União Europeia o território geográfico com fronteiras precisas que caracteriza o Estado Moderno quase já não existe. Sem dúvida que as fronteiras estão lá. Contudo, parece já não existir um território plenamente delimitado onde o Estado é o único órgão competente e centralizador do *ius imperii*. As quatro liberdades de circulação<sup>72</sup> e o Espaço Schengen ditaram uma nova realidade.

Igualmente o poder político centralizado no Estado, a soberania total, também já não existe. O Poder político total e centralizado, uno e indivisível, supremo e independente, deu lugar a novas formas de soberania partilhada entre os Estados e os órgãos comunitários. O Estado não é mais o detentor exclusivo do *ius imperii* e, ao delegar poderes e competências em estruturas supranacionais que lhe são superiores, submeteu-se, ele próprio, a uma esfera de poder maior.

Por fim, também o povo, terceira característica do Estado Moderno, encontra-se em crise: os povos europeus também são o povo europeu, uno, assente numa história comum, partilhando ideais e princípios civilizacionais comuns e, sobretudo, assente no fenómeno mais abrangente de globalização de culturas, usos e costumes, dotado de uma identidade única e semelhante.

---

<sup>72</sup> Livre circulação de pessoas, de serviços, de mercadorias e de capitais.

Sendo certo que, de acordo com o supra exposto, estas características no mínimo se diluíram e no máximo não existem mais, poderá ainda assim existir Estado Moderno?

Devemos concluir que sim. O Estado Moderno, forma de organização político-social, existe e não morrerá. Contudo, encontra-se em fase de mutação, reestruturação, alteração, dando lugar a um novo conceito de Estado.

No seio da Europa é certo que o Estado já não é o mesmo. Mas permanece, bem como a sua força e supremacia.

Volvidos cerca de 50 anos sobre os Tratados iniciais a Europa já conquistou “terreno”. Muitas foram as transformações a que deu lugar e a Europa de hoje é diferente e encontra-se em constante mutação: a adesão de dez novos Estados-membros, com todas as transformações sociais, institucionais, políticas e jurídicas que tal facto implicará, a elaboração e aprovação de um Tratado que institui uma Constituição para a Europa<sup>73</sup>, com as radicais mudanças que tal poderá implicar a nível do ordenamento jurídico-político europeu e do futuro da Europa, são apenas alguns exemplos que demonstram o que estamos a afirmar. A Europa é hoje diferente do que era há cinquenta anos atrás e encontra-se em constante mutação, num ritmo cada vez maior.

Apesar das dúvidas e incertezas, da falta de decisão, da visão eurocéptica em moda, da crise europeia latente, acreditamos que a União Europeia caminha para uma nova fórmula de organização político-administrativa: uma forma original de imbricação entre Estados que está a ser “inventada”, passo a passo, e que carece ainda de ser denominada. Trata-se de uma original forma de organização político-social, de uma inovação sem precedentes, de um projecto de engenharia política, de uma forma inteligente que combina a filosofia do Estado-nação e a filosofia do federalismo, duas realidades aparentemente contraditórias, mas que encontraram aqui um feliz casamento. Por isso as ideias avançadas de apelidar este novo fenómeno de federação de Estados (por contraposição à de Estado federal) ou de

---

<sup>73</sup> Resultado final da Convenção sobre o Futuro da Europa, apresentado aos Estados-membros como documento final no Conselho Europeu de Salónica de 20 de Junho de 2003.

condomínio: porque, neste projecto, os Estados-nação mantêm a sua fundamental importância e não desaparecem, antes aparecem como actores principais e principais impulsionadores de toda a cooperação e integração, mas porque, também livremente, delegam os seus poderes originários e aceitam partilhar a sua soberania e delegar parte dela em instituições próprias e autónomas que constituem uma nova entidade jurídica autónoma.

Jacques Delors, comissário comunitário, terá dito um dia que a Europa é um OPNI, isto é, um *objecto político não identificado*" (Rogero 1993: 131). A frase, tão simples, mas original, quanto a nós, diz tudo...

### III – A construção do projecto Europeu

*“Toda a raça e toda a terra que foi sucessivamente romanizada, cristianizada, e submetida, quanto ao espírito, à disciplina dos gregos, é absolutamente europeia”*

Paul Valéry, 1941

A ideia de construção de uma Europa unida económica e politicamente não surgiu apenas neste século, e os Estados Unidos da Europa são um “sonho de visionários e de poetas” (Fontaine 1998: 9).

Apesar de apenas no final da II Guerra Mundial se terem reunido as condições necessárias para o arranque deste processo, a ideia não é nova. Pensadores como<sup>74</sup> Pierre Dubois<sup>75</sup> (Sec. XIII - XIV), Podiebrad<sup>76</sup> (Sec. XV), Hugo Van Groot<sup>77</sup> (Grotius: Sec. XVI - XVII), Duque de Sully<sup>78</sup> (Sec. XVI - XVII), Emeric Lacroix (Crucé)<sup>79</sup> (Sec. XVI - XVII), William Penn<sup>80</sup> (Sec. XVII - XVIII), John Bellers<sup>81</sup>

---

<sup>74</sup> Sobre estes pensadores, cfr. Crespo 1998: 35 a 46, Ribeiro 2003: 33 a 55 e Dreyfus *et al.* 1996: volume III *passim*.

<sup>75</sup> Dubois desejava pôr fim às desavenças entre os Estados europeus, e, para isso, acarinhou a ideia de um Império Universal, um projecto de paz, na sua obra *De recuperatione Terrae Sanctae* (1305-1307).

<sup>76</sup> Rei da Boémia, no seu *Tractatus pacis toti christianitati* (1458-1471) propunha a reunião permanente de um parlamento constituído por representantes de todos os Estados cristãos, a fim de assegurar a paz contra a ameaça do Império Otomano: propunha uma federação europeia.

<sup>77</sup> As suas doutrinas jusnaturalistas e trabalhos jurídicos são importantes como coordenadas das ideias de justiça e tolerância.

<sup>78</sup> No seu “Grande Projecto” apoia uma verdadeira confederação europeia, onde se aplicasse a liberdade plena do comércio e regulada por um órgão supremo de tipo colegial.

<sup>79</sup> Que em 1623, publicou o “Novo Gineas”, cinde aspirava a uma sociedade mundial de Estados, descrevendo a Assembleia permanente dos príncipes europeus e dos seus delegados para arbitrar os conflitos internacionais.

<sup>80</sup> Baseando-se na experiência americana, Penn defende a constituição de uma Assembleia Geral, constituída por representantes dos Estados Europeus, no seu *Essay towards the Present and the Futur Peace os Europe by the Establishment of an European Dyet, Parliament, or Estates* (1693).

(Sec. XVII - XVIII), Voltaire<sup>82</sup> (Sec. XVII), Saint-Pierre<sup>83</sup> (sec. XVII - XVIII), Leibnitz<sup>84</sup> (Sec. XVII - XVIII), Mateus Galdi<sup>85</sup> (Sec. XVIII), Emmanuel Kant<sup>86</sup> (Sec. XVIII - XIX), Saint-Simon<sup>87</sup>, Frederico Carlos Von Savigny<sup>88</sup>, Auguste Comte<sup>89</sup>, Vitor Hugo<sup>90</sup>, Montesquieu<sup>91</sup> (Sec. XVII - XVIII), Mazzini<sup>92</sup> (Sec. XIX), Jean Jacques Rousseau<sup>93</sup>,

---

<sup>81</sup> No seu *Some Reasons for an European State* (1710) defende a ideia de paz e harmonia universal por via de uma instituição confederal representada por um Parlamento Europeu.

<sup>82</sup> Escreveu um dia Voltaire que “A Europa é como uma grande república articulada em muitos estados, alguns monárquicos, outros mistos; alguns aristocráticos, outros populares; mas todos em relações recíprocas, todos com o mesmo fundo religioso, ainda que dividido em múltiplas seitas, todos possuidores dos mesmos princípios de direito público e de política, desconhecidos nas outras partes do mundo”.

<sup>83</sup> Dedicou-se durante largos anos às questões europeias: no seu projecto unionista, defende que os conflitos de interesses entre os Estados europeus, que degeneram invariavelmente em conflitos armados, só poderão ser ultrapassados por via da constituição de uma organização europeia que imponha a arbitragem, e disponha de poder armado para tal. Defende, assim, a criação de uma União Europeia de mediação de conflitos, governada por um Senado constituído por um representante de cada Estado.

<sup>84</sup> Em 1693 no *Codex Juris Gentium Diplomaticus* desenvolve o seu projecto de paz perpétua.

<sup>85</sup> Que imaginou uma união federal das nações europeias democráticas.

<sup>86</sup> Defende igualmente a ideia de criação de uma Federação de Estados nos seus estudos *De la paix perpétuelle* (1795) e *Projet de paix perpétuelle, essai philosophique* (1796). Kant defende a construção política no sentido de uma comunidade mundial – o *cosmopolismo* – a fim de alcançar uma sociedade de cidadãos do mundo. Kant defende a necessidade de uma federação para uma paz perpétua.

<sup>87</sup> Que, apesar de defender uma União Europeia, exprime, contudo, um verdadeiro cepticismo acerca do projecto apresentado pelo Duque de Sully. Em 1814 publica a “Reorganização da sociedade europeia”, onde defende que “A Europa possuiria a melhor constituição possível se todas as nações que ela compreende, governadas cada uma por um parlamento, reconhecessem a supremacia de um parlamento geral colocado acima de todos os governos nacionais e investido do poder de julgar as suas controvérsias”.

<sup>88</sup> Fundador da escola histórica do direito, também ele defendeu que as nações deveriam reconhecer a proeminência da superior comunidade europeia.

<sup>89</sup> Foi o continuador da tradição europeísta sansimoniana.

<sup>90</sup> Que durante a sua vida fez-se paladino do ideal federativo, defendendo a constituição dos Estados Unidos da Europa, afirmando que “Dias virão em que tu, França, tu, Itália, tu, Rússia, tu, Inglaterra, tu, Alemanha, vós todas, ó nações do continente, sem perderdes as vossas qualidades particulares e as vossas gloriosas individualidades, vos fundireis estreitamente numa unidade superior e constituireis a fraternidade europeia”.

<sup>91</sup> Charles de Secondat, barão de Montesquieu considera que “A Europa é um Estado composto por muitas províncias”.

<sup>92</sup> Defende, no manifesto que acompanha o movimento “Jovem Itália” a criação de uma grande federação europeia que deve unir todas as famílias do velho mundo, por forma a superar as divisões do Estados, as rivalidades de raças.

<sup>93</sup> Que se declarou entusiasta das ideias defendidas por Saint-Pierre no seu *Jugement sur la paix perpétuelle* (1782) e no *Extrait du Projet de paix perpétuelle de M. l'Abbé de Saint-Pierre* (1761), onde defende a ideia de criação de uma Federação de Estados.

Proudhon<sup>94</sup> (Sec. XIX), Karl Marx<sup>95</sup>, Coudenhove-Kalergi<sup>96</sup>, Aristide Briand<sup>97</sup> (sec. XX), entre outros, defendiam já a ideia de construção de uma Europa. Destaque-se, de entre eles, Kant, pois “é o universalismo de Kant que rompe com a ideia da ‘Europa dos Príncipes’, que aponta para a identidade dos Estados como entidades constituídas pela vontade dos povos e que chama a atenção para os princípios de cidadania republicana” (Ribeiro 2003: 37).

A Europa unida vai também buscar os seus fundamentos às raízes histórico-culturais europeias comuns: a todo o passado histórico comum europeu, desde a Grécia e Roma antigas até ao século XX, a toda a cultura ocidental comum, que nos distingue dos demais, à herança das ideias, da cultura, das instituições, da forma de organização política, em suma, a civilização europeia. “Existe uma convicção largamente difundida segundo a qual a existência de um ‘mercado comum cultural’, na expressão de Edgar Morin, é um esteio basilar de uma união europeia” (Ribeiro 2003: 9).

Imbuído deste espírito de reconstrução de uma Europa unida, Winston Churchill “faz um apelo à reconciliação franco-alemã e à unidade do continente” (Fontaine 1998: 9), convidando os países do continente europeu a fundar os Estados Unidos da Europa, no célebre discurso proferido em Zurique a 19 de Setembro de 1946.

Em Maio de 1948 realizou-se o Congresso de Haia, onde se apelou à criação do Conselho da Europa (o que veio a acontecer em Maio do ano seguinte<sup>98</sup>), bem

---

<sup>94</sup> Nos seus livros *Du principe fédératif* (1863) e *De la capacité juridique des classes ouvrières* (1865) defende a união da Europa através da constituição de uma federação: a Europa seria uma “federação de federações”.

<sup>95</sup> Juntamente com Engels, são o expoente máximo do europeísmo proletário.

<sup>96</sup> No seu livro publicado em 1923 intitulado “Pan-Europa” defendia, não só a criação de uma confederação europeia, mas também, e desde logo, a instituição de uma cidadania europeia.

<sup>97</sup> Que procurou, dentro do movimento criado por Coudenhove-Kalergi, e juntamente com Gustavo Stresemann, reconciliar a França e a Alemanha.

<sup>98</sup> Apesar deste Conselho da Europa ser um órgão intergovernamental - e não supra-nacional - a sua obra principal, de 4 de Novembro de 1950, a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, instituiu uma Comissão e um Tribunal, e pela primeira vez os Estados podem ser sentados no “banco dos réus”. Para além do que “o Conselho Europeu foi também criado para se institucionalizar a cooperação política entre os Estados membros” (Quadros 1991: 312).

como à união económica e política dos Estados, através da transferência de soberania nacional.

Apesar da defesa pela maioria de uma integração política, no rescaldo do fim da II Guerra Mundial, a Europa, devastada, opta pela integração puramente económica, primeiro pelo bom uso do plano Marshall<sup>99</sup> e depois no salto qualitativo dado no Plano Schuman<sup>100</sup>, que culminou com a assinatura do Tratado de Paris em 18 de Abril de 1951 e entrou em vigor a 23 de Julho de 1952.

Para coordenar o funcionamento do plano Marshall, foi criada, em 1948, a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE, posterior OCDE).

A extrema relevância do Tratado de Paris prende-se não só com os bons resultados económicos que obteve, mas também, e principalmente, pela sua originalidade.

Com efeito, pela primeira vez os Estados criam uma autoridade supranacional<sup>101</sup> (a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço: CECA), com poderes originaria e exclusivamente reservados aos Estados em que os mesmos são obrigados a submeter-se, numa relação de *supra-infra* ordenação<sup>102</sup>: “Decorrido que era apenas um mês sobre a assinatura do Tratado de Paris, já *Schlochauer* fazia notar que a CECA era algo de ‘completamente novo’ e que aquele tratado instituiu a Comunidade ‘sobre fundamentos de Direito interno, não de Direito Internacional’” (Quadros 1991: 34).

---

<sup>99</sup> Extremamente generoso, o Plano Marshall visava, através da ajuda económica concedida pelos Estados Unidos da América à Europa, declarar “guerra à fome, à pobreza, ao desespero, ao caos”.

<sup>100</sup> O Plano Schuman propõe colocar o carvão e o aço franco-germânico sob uma autoridade comum.

<sup>101</sup> “*Robert Schuman* insistia em que ‘nenhuma outra palavra seria capaz de exprimir melhor (do que o adjetivo ‘supranacional’) a ideia nova que (com a CECA) se pretende exprimir, distinguindo-a de todas as categorias tradicionalmente admitidas’. E, numa frase que ficou célebre, acrescentava que o supranacional se situava ‘a meio caminho entre, por um lado, o individualismo internacional (...) e, por outro lado, o federalismo dos Estados’, pois a CECA ‘não possui as características de um Estado; mas possui e exerce certos poderes soberanos’” (Quadros 1991: 42).

<sup>102</sup> Sobre as características permanentes da Comunidade Europeia nomeadamente soberania, monopólio de coação, territorialidade, estrutura de cargos formalmente centralizados, controle da circulação de produtos e pessoas, função de acumulação de capital e função de legitimidade, recomendamos a leitura de Schmitter 1992: 762 a 772.

Este passo *sui generis* de direito internacional segue na linha de orientação dos “pais fundadores” do movimento europeu<sup>103</sup> e do seu “método de integração funcional em que cada etapa da integração arrastaria sucessivamente a seguinte, de maneira praticamente automática, numa progressão por andaimes que iria crescendo em largura e altura” (Pires 1992: 109).

O que quer dizer que, apesar dos primeiros passos dados no processo de integração europeia serem exclusivamente económicos, tal não significa que não se tenha tido em vista uma integração política como último patamar a alcançar.

E assim, se o primeiro Tratado<sup>104</sup>, bem como o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA ou Euratom)<sup>105</sup>, são diplomas sectoriais, exclusivamente económicos, já assim não poderemos qualificar o outro Tratado de Roma, assinado no mesmo dia, que constituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE), entrando em vigor no dia 1 de Janeiro de 1958.

Contudo, o caminho percorrido no método de integração europeia foi o método funcional, em detrimento do método federalista.

Este defendia desde o primeiro momento a construção de uma Europa política, de uma Europa segundo o método político, de tipo federalista, com a elaboração de uma Constituição Europeia.

De forma a melhor entender a filosofia ínsita ao federalismo, usamos as palavras de António Goucha Soares: “As raízes ideológicas do moderno federalismo são reportáveis ao pensamento de Johannes Althusius. (...) Diferentemente de Bodin, Althusius não atribuía a soberania ao supremo magistrado, ou ao príncipe, mas sim à comunidade organizada, ou seja, ao povo. (...) caberia a estes decidirem sobre se deveriam associar-se, ou confederar-se, com outras entidades, fossem elas vilas, cidades ou províncias. O objectivo dessa associação seria o de tornar as comunidades confederadas mais fortes e seguras. Althusius distinguia, ainda, o grau de associação entre povos que a decisão de se confederar comportava: se uma

---

<sup>103</sup> Jean Monnet e Robert Schuman.

<sup>104</sup> O Tratado de Paris, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

<sup>105</sup> O Tratado de Roma, assinado em 25 de Março de 1957.



confederação total ou, apenas, uma confederação parcial. Em seu entender, verificava-se uma confederação total quando uma entidade política estrangeira, juntamente com os seus habitantes, fossem integralmente admitidos naquela ou outra comunidade a que se associavam, participando das suas leis fundamentais e dos seus direitos de soberania. Nos casos de confederação parcial, diversas entidades políticas obrigam-se-iam mutuamente através de um tratado, e por período limitado de tempo, a manter relações amistosas e organizar a defesa comum contra os inimigos externos conservando cada uma das entidades políticas envolvidas, todavia, os seus próprios direitos de soberania. A diferença que o precursor do moderno federalismo estabelece entre confederação total e confederação parcial reflecte, de certo modo, a distinção contemporânea entre federação e confederação, respectivamente” (2000: 77, 78), bem como as palavras de Luís Salgado de Matos: “A filosofia política também escora esta concepção federalista. Tal como a do Estado-nação, tem duas vertentes. Uma, mais individualista, concebe como única forma política legítima a federação dos indivíduos, o contrato livre e sinalagmático; é o anarquismo. A outra parte das unidades políticas mínimas e concebe as de âmbito territorial mais vasto como a delegação de poderes feita por essa unidade mínima. Sabemos, desde Hannah Arendt, que tal concepção, mais individualista ou mais estamental, esteve na base da primeira grande e duradoura federação política, os Estados Unidos da América” (2001: 26).

Mas o caminho seguido foi o do método funcionalista, da construção da Europa passo a passo, começando pela progressiva integração das economias dos diversos Estados-membros: no início desta viagem europeia, as relações económicas ganharam assim em detrimento das relações políticas.

A Comunidade Europeia tem personalidade jurídica. Constitui em si um ordenamento jurídico distinto<sup>106</sup>, cuja aplicabilidade abrange todo o território comunitário e se sobrepõe aos ordenamentos nacionais. O Direito comunitário – as regras jurídicas criadas pelos órgãos comunitários – rege-se, aquando da sua

---

<sup>106</sup> Sobre a caracterização do Direito Comunitário e as diversas doutrinas em seu torno, cfr. Quadros 1991: 129 a 266.

aplicação nos territórios nacionais, por dois princípios fundamentais: o princípio do primado do direito comunitário e o princípio da aplicabilidade directa.

O primado do direito comunitário significa que a norma jurídica europeia (quer seja proveniente dos Tratados originais - Direito Comunitário Originário - quer das normas de execução desses Tratados, ou seja, Regulamentos, Directivas, Decisões, Recomendações ou Pareceres - Direito Comunitário Derivado) é sempre superior à norma jurídica de direito interno, nacional, que com ela não se coaduna. Esta é a interpretação a dar e constitui ponto assente na aplicabilidade do direito comunitário desde o célebre acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias “Costa/Enel”, de 15 de Julho de 1964.

O princípio da aplicabilidade directa do direito comunitário significa que qualquer cidadão pode invocar perante as suas jurisdições nacionais uma norma comunitária (mesmo que, devendo esta norma ter sido recebida no direito interno - como é o caso das Directivas -, não o tenha sido, por lapso, falta ou demora do Estado nacional): é o que resulta claramente de outro célebre acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias “Van-Gend en Loos”, de 5 de Fevereiro de 1963.

Esta é a originalidade da Comunidade Europeia: ser um ordenamento jurídico, com personalidade jurídica própria, que cria direito e regras jurídicas que se impõem aos Estados soberanos e que estes têm que obedecer! Que original nova forma de imbricação entre Estados soberanos, que fabulosa engenharia política que mexe com a soberania dos Estados!

Um dos objectivos iniciais da CEE visava já “estabelecer os fundamentos de uma União cada vez mais estreita entre os povos europeus”, conforme se pode ler no seu Preâmbulo.

Contudo, o motor de arranque de todo este processo continuava a ser económico.

O que significa que, sob a capa de uma União Europeia Económica, o que se visava também - e desde o início - era a interpenetração política e social da Europa. Porque a Europa nasceu e constituiu-se não só para fazer face à miséria e pobreza

que devastou a Europa finda a II Guerra Mundial, para relançar a economia da Europa, visando a prosperidade e o bem-estar das populações. O motivo político esteve sempre imanente. O grande objectivo da Europa unida era manter uma Europa em paz, sem guerra: “A estruturação da CECA pelo método da integração parcial significou a recusa *para essa comunidade* do método federal, dissemo-lo há pouco. Ora isso tem, como vimos, uma explicação histórica: os sucessivos reveses dos federalistas, devido à oposição vinda até aí sobretudo dos britânicos, determinaram que os teóricos e práticos da integração europeia, por razões de realismo ligadas à necessidade de se evitar maior perda de tempo, decidissem avançar pela via do funcionalismo. Mas não há razões nem políticas nem jurídicas (...) para se ver nessa recusa a rejeição, pelos funcionalistas, do federalismo para a ulterior marcha da integração europeia. Antes pelo contrário” (Quadros 1991: 121, 122).

Por isso, em 27 de Maio de 1952, os representantes dos Estados-membros que instituíram a CECA, criaram igualmente a Comunidade Europeia de Defesa (CED), visando a criação de um exército europeu comum sob o comando dum Ministro da Defesa Europeu<sup>107</sup>, e a criação de uma Comunidade Política Europeia com objectivos de “concertar e unificar a política externa dos Estados membros no domínio civil (...). Subjacente ao *Relatório Davignon* encontrava-se, pois, o propósito de pôr a Comunidade e os Estados a falar ‘com uma só voz’ com terceiros Estados” (Quadros 1991: 313).

Igualmente as sucessivas revisões do Tratado da CEE e a sua redenominação para apenas Comunidade Europeia - CE (deixando cair o Económico) - demonstram bem que, se o primeiro passo foi exclusivamente económico, a Europa,

---

<sup>107</sup> A CED continua, porém, adormecida até aos dias de hoje. Como causas deste facto podemos invocar a predominância ainda visível dos Estados Unidos da América nos desígnios da Europa e a correlativa importância da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949 para institucionalizar a participação americana na defesa militar da Europa Ocidental, bem como o falhanço da tentativa de criação de uma Comunidade Política Europeia (CPE), iniciativa esta decorrente da decisão tomada em 10 de Setembro de 1952 pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos então seis Estados-membros, e lograda pela rejeição da mesma pela Assembleia Nacional Francesa em Agosto de 1954. Sobre os fenómenos frenadores da integração neste âmbito da segurança e da defesa cfr. Couto 1992: 885 a 887.

à medida que avançava, tomou consciência da necessidade de uma integração mais profunda e alargada a novos domínios do político e do social. “Formara-se, assim, a consciência generalizada – a que os governos dos Estados-membros não podiam ser indiferentes – de que a Comunidade carecia de novos impulsos, na perspectiva da criação da tão falada União Europeia...” (Campos 1997 vol. I: 124).

Assim, o Tratado de Fusão<sup>108</sup> unifica para as três Comunidades o Conselho e a Comissão, bem como o orçamento, e, por ele, as Comunidades Europeias passam a estar unidas nos seus Estados-membros e em todos os órgãos institucionais comunitários, e bem assim no orçamento comum, à excepção das receitas e despesas operacionais do orçamento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Na mesma linha de orientação, o Acto Único Europeu<sup>109</sup> formalmente instituiu no quadro comunitário a Cooperação Política Europeia. O Acto Único Europeu veio dar resposta à encruzilhada em que a Europa se encontrava, enquanto “gigante” económico e “anão” político: “Será, afinal, viável fazer as outras uniões sem a união política? A ‘política’ como consciência primordial do todo poderá ser apenas a abóbada ou representará antes a única forma de antecipar e enraizar qualquer projecto de ‘união europeia’? (...) Confrontada com a abertura a leste, por um lado, e com as novas ambições de integração dos países da Associação Europeia de Comércio Livre, por outro, a Comunidade só não se dissolverá numa espécie de ONU europeia se conquistar uma ‘dimensão política’” (Pires 1992[II]: 727, 731).

Contudo, foi apenas com a revisão operada pelo Tratado de Maastricht<sup>110</sup> que se verificou a grande viragem de rumo europeu face ao encontro das novas dimensões social e política a acrescer à dimensão económica já sedimentada. Foi só após Maastricht que se introduziu o conceito de *cidadania europeia*.

---

<sup>108</sup> Assinado em Bruxelas, em 8 de Abril de 1965, entrou em vigor no dia 1 de Julho de 1967 e teve como antecedente a Convenção Relativa a Certos Órgãos Comuns às Comunidades Europeias, assinada em 25 de Março de 1957: esta procedeu à fusão dos órgãos com funções de controlo, a Assembleia e o Tribunal, pelo que constitui assim o primeiro Tratado de Fusão dos órgãos comunitários.

<sup>109</sup> Assinado por todos os Estados-membros em 17 e 28 de Fevereiro de 1986, entrou em vigor no dia 1 de Julho de 1987.

<sup>110</sup> O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia foi assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 e entrou em vigor no dia 1 de Novembro de 1993.

Pelo Tratado da União Europeia, os Estados-membros, “resolvidos a assinalar uma nova fase no processo de integração europeia”<sup>111</sup>, instituíram entre si uma União Europeia que além de abarcar o primeiro pilar já instituído com a Comunidade Europeia criou dois novos pilares: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos (JAI), introduziram a união económico-monetária, alargaram as competências comunitárias a quase todos os domínios até então exclusivos do Estado, instituíram a cidadania da União (chamando os indivíduos a intervir e a envolverem-se no processo de integração) e democratizaram as decisões (através do procedimento da co-decisão, chamando o Parlamento – representante dos povos – a intervir no processo legislativo, em detrimento da exclusividade do Conselho – representante dos Governos), aproximando-se, deste modo, a uma ideia de constituição política da Europa.

Pelo Tratado de Maastricht, “erguia-se o edifício sobre a base da cidadania suportada por três colunas: a União Económica Monetária (UEM), a política estrangeira de segurança comum (PESC) e a cooperação em matéria de polícia e de justiça” (Ribeiro 2003: 73).

O Tratado da União Europeia revolucionou por completo o processo de construção europeia: a criação de uma moeda única, a instituição de uma cidadania europeia com ligação directa dos cidadãos à própria Comunidade Europeia, a cooperação em domínios como a justiça e os assuntos internos e a criação de uma política europeia de defesa comum demonstram bem que o método de integração europeia começou a mudar em Maastricht. O método funcionalista deu lugar, em diversos domínios, ao método federalista. Porque foi em Maastricht que a Europa mudou o seu rumo: de cooperação económica, passou a cooperação política, aproximando-se cada vez mais dos contornos de uma federação.

Este Tratado surgiu para resolver o impasse a que a Europa tinha chegado: “A Europa encontrava-se prisioneira entre as palavras e as coisas, os discursos e os acontecimentos. No essencial, o mercado único foi concluído, e decorrem desse facto

---

<sup>111</sup> vide o Preâmbulo.

novas solidariedades, tanto objectivas como subjectivas. Nada do que acontece a um país europeu pode deixar os outros indiferentes. De uma maneira ou de outra sofrerão as consequências. Os problemas específicos de cada país são, por assim dizer, ‘comunitarizados’. Desde logo, esta interdependência é tão forte que a recusa a geri-la suscita ou acentua os desequilíbrios” (Fitoussi 1997: 71). Ora, a progressiva integração económica e o estado de interpenetração a que haviam chegado os Estados no plano económico, exigia uma maior cooperação política, uma integração económica àquele nível não podia sustentar-se sem o apoio da correspondente integração política.

O Tratado de Maastricht “constituiu um verdadeiro salto qualitativo que esteve na origem de uma mudança na própria natureza da construção europeia, no sentido em que revelou bruscamente a dimensão política do processo, durante muito tempo oculta em proveito exclusivo do conteúdo económico e financeiro posto em evidência. Esta consciencialização foi acompanhada de uma multiplicação de divergências entre os Estados-membros quanto à natureza e à profundidade da cooperação política” (Hen e Léonard 2002: 12). Com efeito, entre a data de aprovação do Tratado da União Europeia e a data da sua entrada em vigor “desenrolou-se um período relativamente longo de ratificação pelos Estados, alguns dos quais enfrentaram dificuldades, nomeadamente a Dinamarca, onde o Tratado foi rejeitado num referendo no mês de Junho de 1992, antes de ser aprovado, também pelo mesmo processo, um ano mais tarde. (...) Este processo de ratificação suscita, no mínimo, dois comentários essenciais: por um lado, pela primeira vez desde o Tratado de Roma de 1957, um texto comunitário requer revisões das constituições nacionais (o que demonstra o seu carácter político); por outro lado, verificou-se um distanciamento importante entre o discurso dos dirigentes políticos e dos principais operadores económicos, todos favoráveis ao Tratado, e as diversas opiniões públicas, receosas e às vezes até hostis, como demonstram as sondagens e até os referendos. (...) Não obstante estas dificuldades, o Tratado de Maastricht entrou em vigor, permitindo passar da *lógica da integração económica*, que era a da Comunidade Económica Europeia, para a *lógica da integração política*, que é a da

União, porque, apesar de a maioria dos Estados não ter querido que se fizesse referência ao 'laço federal' no texto, o objectivo é, a prazo, a criação de uma espécie de Estado federal europeu" (Hen e Léonard 2002: 70, 71).

O processo de aprovação e ratificação do Tratado de Maastricht revela a sua fundamental importância em todo o processo de integração europeia quer pela positiva, quer pela negativa. Pela positiva, porque, pela primeira vez, claramente a Europa embarca na viagem da integração política. Este era um desejo oculto desde o Tratado de Roma de 1957 e que, com o Acto Único Europeu, deu já o seu primeiro salto, tímido embora, através da instituição da Cooperação Política Europeia. Mas só em Maastricht revelou a sua verdadeira força, a verdadeira vontade da Europa em se unir também politicamente. A partir de Maastricht, a par da integração económica, temos também agora a integração política.

Esta nova faceta política, posta a descoberto em Maastricht – que no nosso entender é positiva – revela, contudo, igualmente o aspecto negativo que Maastricht levantou. Pela primeira vez os cidadãos europeus manifestaram-se contra a integração europeia. Talvez porque esta deixou de ser apenas económica, talvez porque esta mexeu com as regras fundamentais de cada Estado-membro – as respectivas Constituições –, talvez até porque se tratou de um passo muito largo que foi decidido sem prévio conhecimento dos cidadãos europeus, estes demonstraram bem a sua opinião, e, receosos, rejeitaram Maastricht. Com medo que Maastricht pudesse pôr em causa a sua identidade, perante algo tão grandioso que desconheciam, pela primeira vez os cidadãos europeus, a base de todo o contrato social desta que suporta a viagem europeia, manifestaram o seu desagrado, e, em discurso contrário aos dos seus dirigentes políticos, rejeitaram a viagem europeia!

Este foi o primeiro alarme dado do problema que hoje vive a Europa: de distanciamento face aos seus cidadãos, de rejeição daquela por estes.

E por isso "A reacção negativa ao Tratado de Maastricht deve ser analisada, também, à luz da querela metodológica da integração europeia. Tendo a construção europeia sido sempre conduzida em circuito fechado por uma elite político-burocrática, de repente os cidadãos foram confrontados com a ratificação de um

Tratado que previa a criação da moeda única, instituía a cidadania europeia, falava de uma política externa e de defesa comuns, bem como da actuação nas áreas da justiça e dos assuntos internos. Ou seja, tendo o debate europeu sido conduzido até então numa dimensão essencialmente económica e tecnocrática, de repente as opiniões públicas descobrem que a integração europeia estava a entrar em aspectos essenciais da soberania dos Estados nacionais” (Soares 2000: 76).

O Tratado de Amesterdão<sup>112</sup> reforçou as disposições do Tratado e inseriu uma lista de princípios fundamentais<sup>113</sup>, novos princípios e direitos<sup>114</sup> e novos mecanismos de garantia<sup>115</sup> <sup>116</sup>. Igualmente desenvolveu e aprofundou a política social e de emprego e reforçou substancialmente os poderes de co-decisão e parecer conforme do Parlamento Europeu, reduzindo assim o “défice democrático”.

Apesar de ter ficado muito aquém das expectativas, o Tratado de Amesterdão é “uma revisão incremental do processo histórico de integração europeia” (Covas 1999: 109), a “primeira pedra de uma sociedade civil europeia” (Pires 1998: 7).

O Tratado de Amesterdão releva também a sua importância ao nível da política de defesa comum, tão essencial à integração política europeia. Assim, Amesterdão “tentou reforçar a defesa europeia. Nesta óptica, os chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho Europeu em Helsínquia nos dias 10 e 11 de Dezembro de 1999, tomaram decisões com vista à construção de uma verdadeira política estrangeira e de defesa: até 2003, os Estados-membros devem estar em condições de desenvolver, num prazo de 30 dias, e de sustentar, durante um ano pelo menos, uma força de reacção rápida de 60 000 homens. No Conselho Europeu de Nice, foram criadas novas estruturas encarregadas de levar a cabo esta tarefa: o

---

<sup>112</sup> Aprovado em Amesterdão no dia 2 de Outubro de 1997, entrou em vigor no dia 1 de Maio de 1999, tendo sido aprovado em Portugal, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 7/99 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 65/99, ambos publicados no *Diário da República*, 1ª série - A, n.º 42, de 19 de Fevereiro de 1999.

<sup>113</sup> vide artigo 6º do Tratado da União Europeia.

<sup>114</sup> vide artigos 13º e 16º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>115</sup> vide artigos 7º do Tratado da União Europeia e 309º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>116</sup> neste sentido, cfr. Gorjão Henriques, *in* Riquito *et al.* 2001: 35.



Comité Político e de Segurança (COPS), composto por representantes permanentes dos Estados-membros, o Comité Militar composto pelos chefes de Estado-Maior dos exércitos, o Estado-Maior da União Europeia. Mas depois de uma aceleração no decorrer destes últimos dois anos, a construção de uma defesa europeia parece estar a marcar passo, devido a dificuldades em reunir os meios financeiros necessários à realização de um verdadeiro potencial militar (...). Depois do revés da CED (Comunidade Europeia de Defesa) em 1954, a questão da *defesa comum europeia* continua em aberto. A sua instauração é dificultada por vários obstáculos, incluindo a oposição, dentro da União, entre os 'atlantistas' (principalmente a Inglaterra e, em menor grau, a Alemanha), que consideram suficiente a existência de uma defesa americana da Europa por meio da NATO, e os partidários de uma defesa europeia da Europa (como a França). (...) Por outro lado, a presença na União Europeia de Estados neutros, como a Irlanda ou a Dinamarca ou, depois de Janeiro de 1995, a Áustria, só pode complicar essa tarefa" (Hen e Léonard 2002: 91, 92). Esta antinomia de interesses e a prevalência dos interesses nacionais sobre o interesse europeu foi bem revelada aquando do conflito militar na ex-Jugoslávia ou, mais recentemente, na Guerra do Iraque. A Europa, em questões de defesa e política militar, não responde a uma só voz; pelo contrário, são sempre os chefes de Estado e de Governo a responder cada um por si, com posições contrárias, em defesa exclusiva dos interesses nacionais, em detrimento do interesse europeu... A Europa é a primeira potência comercial do mundo, o que faz dela um "gigante" económico, mas, em contrapartida, é um "anão" político! A questão da defesa europeia é complexa e será das mais difíceis de resolver a breve trecho. Contudo, enquanto não for resolvida vai abrindo brechas na coesão europeia sempre que surge um conflito armado.

Mas depois dos atentados terroristas que sofreu a América, os Estados Unidos não querem mais agir sozinhos e suportar, sós, o peso do mundo global, exigindo da Europa aliada uma colaboração que poderá servir de impulso à política europeia de defesa e militar.



Este reforço de integração política, iniciada aquando da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, tem vindo a consolidar-se e a aprofundar-se ao longo da vida da União Europeia até aos nossos dias, o que é bem demonstrado pela aprovação, no Conselho Europeu de Nice<sup>117</sup>, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. O Tratado de Nice, porém, diz-nos pouco a respeito do futuro do projecto europeu<sup>118</sup>.

À semelhança do que aconteceu em Amesterdão, Nice soube a pouco. Após o grande impulso dado à Europa pelo Tratado de Maastricht, e segundo os seus próprios objectivos, era de esperar que quer Amesterdão quer Nice fossem mais longe ao nível da integração política da Europa.

Contudo, ao assinarem a “Declaração sobre o Futuro da União”, anexa ao Tratado de Nice, os Estados-membros reconheceram que Nice não serviu para antecipar o futuro, mas apenas para dar resposta às questões mais imediatas, deixando para um futuro próximo a verdadeira revolução necessária nos próprios fundamentos, objectivos e forma de organização da Comunidade/União Europeia.

Por isso, essa declaração anexa ao Tratado de Nice identifica desde logo quais os problemas e grandes desafios actuais que devem ser resolvidos num futuro próximo. E são eles: a delimitação e clarificação de competências entre Estados-membros e União Europeia; a necessária simplificação dos Tratados; o estatuto a atribuir à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia; o papel dos parlamentos nacionais na arquitectura institucional europeia.

E, por essa razão, se Nice soube a pouco, afirmou-se frontalmente que as grandes questões não foram decididas.

Porém, também não as deixou por definir: e estabeleceu logo que num futuro próximo elas teriam resolução. Em suma, em Nice, por falta de coragem,

---

<sup>117</sup> Realizado em 7 de Dezembro de 2000.

<sup>118</sup> E o “não” da República da Irlanda ao Tratado de Nice deve ser entendido “como uma clara rejeição de um processo de integração assente no aprofundamento das ideias federalistas, aliada a uma grande dose de desinformação dos povos europeus” (Gonçalves et al 2001: 15).

limitou-se apenas a adiar as questões que imperativamente devem ter resposta num futuro próximo.

E são elas:

- i. a necessidade de conciliar a convivência no mesmo espaço entre distintos Estados soberanos e diferentes povos, com culturas e raízes próprias e diferentes, que pretendem preservar sem, contudo, abdicar de um desenvolvimento de uma identidade comum: esta identidade comum europeia – onde se salientam a protecção dos direitos fundamentais, os princípios de Estado de direito democrático, a construção de um Estado social que proteja a pessoa humana – é essencial e necessária se se quer preservar os valores e interesse comuns europeus e próprios de cada Estado-membro no seio desta “aldeia global” e de mundialização dos usos e costumes; face à crescente e imparável uniformização de gostos, usos e costumes em todo o planeta, os Estados nacionais não são mais capazes de, sós, preservarem os costumes próprios do seu povo e, por isso, a Europa surge bem mais apetrechada e com muito mais força para assegurar tal preservação;
- ii. Toda a construção e afirmação desta identidade específica europeia no contexto mundial deve assentar num contrato social legitimado pelo povo europeu e a melhor forma seria, a nosso ver, a refundação da Europa assente numa Constituição Europeia;
- iii. Para tal, é essencial o desenvolvimento da cidadania europeia (porque os cidadãos europeus são o pilar de todo o contrato político fundador da Europa unida), engrossar os direitos de que ela se compõe e dá-los a conhecer, por forma a que os seus destinatários os utilizem e participem activamente em todo este projecto, tendo neste aspecto os parlamentos nacionais um papel fundamental a desenvolver, enquanto órgãos mais próximos dos cidadãos e por natureza defensores dos interesses das pessoas, do povo europeu;

iv. Essencial também é a defesa do modelo social europeu pela própria Europa: os Estados-nação, por pressões decorrentes da globalização económica e financeira, tendem a abandonar o modelo social de Estado, de Estado-providência, e a retornar aos contornos de um Estado liberal. Sózinhos não conseguem manter o nível de protecção dos seus trabalhadores, dos seus cidadãos; pelo que cabe à Europa unida, com a força que os Estados *de per si* não têm, reforçar e preservar a dimensão social.

E, por isso, as ideias continuam no ar. A Europa faz-se fazendo, aos poucos, passo a passo. E no velho continente Europeu, com séculos de história, cinquenta anos é muito pouco.

Os novos desafios também estão aí: a entrada na Comunidade/União Europeia dos chamados PECO (Países da Europa Central e Oriental), o gigante alargamento já consumado no papel e a concretizar muito em breve, com a consequente necessidade de reorganização de todo o sistema institucional europeu; a necessidade de construção de uma defesa europeia, face às recentes guerras que se desenrolaram no espaço geográfico europeu e à ameaça terrorista mundial ao modelo ocidental de organização sócio-política.

Por isso, se Nice soube a pouco, no entanto, também não foi o fim, nem a meta final.

E, assim, surgem diversas propostas para o futuro da Europa Unida.

Joschka Fischer, enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, proferiu, em 12 de Maio de 2000, na Universidade de Humbolt, um discurso verdadeiramente federalista, assente na teoria do *dual federalism*, afirmando que para a solução dos novos desafios do alargamento é necessário “a transição de uma união de Estados para uma verdadeira parlamentarização numa Federação europeia, algo que Robert Schuman tinha preconizado há cinquenta anos atrás. E isto implica nada menos que um parlamento europeu e um Governo europeu que exerçam efectivamente o poder legislativo e o poder executivo dentro da Federação, uma Federação que terá de ser fundada num tratado constitucional” (2000: 47-59). E

depois acrescenta ainda Fischer, prevendo de antemão as críticas ao seu discurso federalista, que “ Claro que esta solução simples será imediatamente criticada como perfeitamente impraticável. A Europa não é um continente novo, dirão os críticos, mas sim um continente cheio de diferentes povos, culturas, línguas e histórias. Os Estados nacionais são realidades que não podem ser simplesmente apagadas e, quanto mais a globalização e a europeização criam superestruturas e actores anónimos distanciados dos cidadãos, mais a população aderirá aos Estados nacionais que lhes proporcionem conforto e segurança. Partilho de todas estas objecções (...). Só se a integração europeia tiver em conta os Estados nacionais numa Federação deste tipo, só se não se desvalorizarem ou mesmo desaparecerem as suas instituições é que um projecto como este será viável (...). A conclusão da integração europeia só poderá ser realizada com sucesso se for realizada com base numa divisão da soberania entre a Europa e o Estado-nação” (2000: 47-59). Para tal, propõe de seguida certas medidas concretas, como a dupla função do Parlamento Europeu de representação de uma Europa dos Estados nacionais e de uma Europa dos cidadãos, bem como a criação de uma segunda câmara. Para o executivo europeu, propõe a transformação do Conselho Europeu em Governo Europeu.

Também Jacques Chirac, na qualidade de Presidente da República Francesa, apresentou as suas propostas para o futuro da Europa, em discurso proferido no *Bundestag*, Berlim, em 27 de Junho de 2000, adoptando um discurso mais nacionalista, de defesa dos Estados-nação e frontalmente contra a criação de um super-Estado Europeu, mas, em contraposição, mais moderado e inteligente, com clara intenção de chegar a consenso, pois afirmou que “E, por fim, creio ser necessário esclarecer o debate sobre a natureza da União. Dizer que de um lado estão os que defendem a soberania nacional e de outro os que a desbaratam é distorcer a verdade. Nem vós, nem nós visamos a criação de um super-Estado europeu que substituiria os Estados nacionais e marcaria o fim da sua existência como actores da vida internacional. As nossas nações são a fonte das nossas identidades e das nossas raízes. A diversidade das suas tradições políticas, culturais, linguísticas é uma das forças da nossa União. Nos tempos que virão, as nações

permanecerão as referências primordiais. Considerar a sua extinção seria tão absurdo como negar que elas escolheram já exercer em comum uma parte da sua soberania e que o continuarão a fazer” (2000: 61-71).

Perante este discurso, propõe igualmente medidas mais concretas, como democratizar a União Europeia, através de uma maior participação dos seus cidadãos, representados pelos respectivos parlamentos nacionais e pelo Parlamento Europeu e clarificar a repartição de competências entre os diferentes níveis do sistema europeu.

Quando em 2000 os dois discursos foram proferidos considerou-se – a nosso ver precipitadamente – que a Alemanha e a França – os dois países impulsionadores de todo o projecto europeu – seguiam rumos e filosofias diversas, pela primeira vez não falavam mais a uma só voz, e, por tal, o futuro da Europa estaria comprometido. A título de exemplo, Francisco Seixas da Costa, Secretário de Estado Português dos Assuntos Europeus à data, disse: “... se o discurso de Fischer propõe um modelo para uma gestão federal da Europa do futuro, a intervenção de Chirac configura, muito simplesmente, um projecto de intergovernamentalização orientada, sob a elegante aparência de uma proposta de integração europeia reforçada” (2000: 95).

Os mais alarmistas bradaram de imediato aos céus, concluindo que a Europa estava em crise, pela discordância do método de integração a seguir no futuro. Que a Alemanha claramente defendia uma fuga para a frente, pela aposta na integração de tipo federalista. E que a França, arrependida e nacionalista, queria retornar ao esquema da simples intergovernamentalidade, em detrimento da supranacionalidade.

Contudo, os dois discursos, aparentemente contraditórios, não estão tão distantes assim como uma leitura menos atenta poderia levar a crer. Com efeito, Fischer apela a um discurso claramente federalista, mas igualmente não esquece a importância dos Estados-nação em todo o processo de integração europeia. Também Chirac, ao falar em Berlim, dirige-se claramente a Fischer quando afirma que nem nós nem vós queremos a criação de um super-Estado Europeu nem a “morte” por

dissolução dos actuais Estados nacionais. Ele compreendeu bem o discurso de Fischer e foi, de certo modo, ao encontro das suas aspirações, ao defender uma maior democratização de todo o projecto europeu, ao falar da importância dos cidadãos em todo este processo e na necessidade de uma maior participação dos respectivos parlamentos, enquanto representantes do povo europeu, e ao afirmar a necessidade de uma mudança institucional europeia.

Por isso não foi difícil obter o acordo entre alemães e franceses aquando da preparação e elaboração dos trabalhos na Convenção Sobre o Futuro da Europa. Parece que, desde o começo, a Europa avança sempre pelo impulso da Alemanha e da França e sempre que estes se põem em acordo...

O futuro deu-nos razão e em 2003 – pela análise do resultado dos trabalhos da Convenção Sobre o Futuro da Europa – conseguimos ver claramente que em 2000 Alemanha e França não estavam assim tão distantes...

E, assim, cumpre por último analisar as recentíssimas propostas apresentadas pela Convenção Sobre o Futuro da Europa, presidida por Giscard d'Estaing.

Esta, no seu Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa<sup>119</sup>, segue o consenso alcançado entre aqueles dois países e que pudemos já depreender dos dois discursos agora analisados.

E propõe, desde logo, a constitucionalização de todo o projecto europeu, a reunião dos diversos Tratados numa Constituição Europeia, e ainda a atribuição de personalidade jurídica à União.

As suas propostas mais relevantes ao nível institucional são a criação da figura do Presidente do Conselho Europeu e do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, em intenção clara de relançar de uma vez por todas a política de defesa europeia comum e de acabar com os embaraços que teimam em assombrar a Europa sempre que se desenrola um conflito armado e os respectivos chefes de Governo dos Estados-membros tomam posições unitárias e contrárias entre si...

---

<sup>119</sup> Apresentado ao Conselho Europeu reunido em Salónica, em 20 de Junho de 2003: cfr. Conclusões da Presidência.

Como vemos, existem muitas ideias, mas consensos também. A Europa estagnou e é preciso uma refundação de toda a sua estrutura orgânica, um novo pacto social para fazer face aos novos desafios. A Convenção sobre o Futuro da Europa trouxe o consenso possível e, independentemente das discussões em torno do facto de esta privilegiar os grandes países em detrimento dos interesses dos pequenos países – que não nos cumpre aqui analisar –, a verdade é que o texto do projecto foi recebido como bom e deverá inevitavelmente ser aprovado dentro em breve, trazendo um novo fôlego à Comunidade/União Europeia.

A Europa faz-se aos poucos, responde aos desafios que se lhe vão aparecendo. A Europa evolui consoante os estímulos. E vive actualmente perante inúmeros desafios e precisa de lhes dar resposta.

A Europa defronta-se com as constantes tentativas de prevalência do interesse nacional sobre o interesse europeu (invariavelmente contraditórios entre si). Com o fim dos anos dourados e a actual crise económica latente. Com o avanço da globalização, o que torna difícil pensar em termos de estratégia regional. Acresce a entrada iminente de dez novos Estados-membros, o que faz necessariamente perder a coesão inicial. Com o fim da ameaça global à Europa como projecto social e de valores. Com a constante instabilidade social e financeira. Com a falta de defesa europeia e a sua manifesta impossibilidade de surgir como potência militar, o que a torna sempre dependente política e estrategicamente dos desígnios dos E. U. A.

Por todos estes motivos, a Europa vive actualmente uma crise de valores. Por essa razão se defende a urgência de um novo pacto refundador.

Em toda a construção europeia tem sido fundamental o papel do Conselho Europeu<sup>120</sup>, que, apesar de não ser um órgão comunitário, desempenha a função de “arquitecto constitucional”, de mentor e de decisor, tendo decisivamente influenciado o processo de integração europeia, e desempenhado um peso relevante

---

<sup>120</sup> Nasceu da livre prática de reunir os chefes de Estado ou dos governos dos Estados-membros, com vista a influenciar o processo de integração europeia, tem como base o acordo intergovernamental da Cimeira de Paris de 1974.



sobre o Acto Único Europeu e o Tratado da União Europeia (neste sentido, vide Weidenfeld e Wessels 1997: 59).



A União Europeia é uma comunidade de direito: é constituída por diversos órgãos, cabendo a cada um funções específicas, pelo que estes repartem as competências entre si.

Aproxima-se hoje de uma federação de Estados. Senão vejamos. Todas as características típicas de uma federação podem ser vislumbradas no seio da União Europeia. Dispõe de órgãos próprios. É uma comunidade de direito supranacional, e não intergovernamental (dispõe de competências e poderes próprios e, no âmbito desses, decide por si, por direito próprio, e as suas decisões impõem-se ao Estados-membros). Dispõe de personalidade jurídica. Na maioria dos domínios decide segundo a regra da maioria e não da unanimidade. Rege-se por direito próprio, pelo direito comunitário, e não pelo direito internacional. O direito porque se rege emana originariamente dos Tratados que a constituíram. As suas normas têm como destinatários não só os Estados-membros mas também os seus nacionais. Os nacionais dos Estados-membros são titulares de uma cidadania europeia, distinta da cidadania nacional, havendo assim um vínculo jurídico próprio União - cidadãos. Dispõe de poderes em variadíssimos domínios da soberania, como a justiça ou a política externa. Finalmente, se bem que o direito comunitário originário não foi denominado de Constituição - independentemente da proposta apresentada pela Convenção Sobre o Futuro da Europa e recebida como boa pelos Estados-membros, o que deverá levar com certeza à aprovação e assinatura do Tratado que instituirá uma Constituição para a Europa -, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias podem ser considerados como verdadeiras constituições, e assim foram já considerados por diversos autores, entre os quais salientamos Francisco Lucas Pires (1997: *passim*).

Por todos estes motivos a Europa é hoje, sem dúvida, muito mais do que mero instrumento de cooperação entre Estados.

Não será ainda um Estado federal, certamente, no sentido clássico do termo, pois podemos sempre argumentar afirmando que a Europa é ainda hoje movida pela vontade dos Estados-nação, que são estes os verdadeiros detentores do poder e dos desígnios europeus, que a política externa não existe na realidade, que não dispomos de um exército comum europeu, que a cidadania activa está ainda por realizar, etc. Aliás, na maioria dos Estados-membros, a realidade é marcada por um enorme receio de falar em federalismo, levantando-se desde logo a voz dos eurocépticos, dos defensores acérrimos da soberania nacional, de sentimentos racistas e xenófobos, que vêem no Estado nacional o refúgio ideal contra as “invasões” indesejadas.

Porém, a realidade acaba sempre por vir ao de cima: e se a palavra federalismo é um fantasma, a realidade mostra-nos que o Estado nacional, sob pena de perder eficácia, tem de partilhar a sua soberania.

Esta realidade é tão evidente, atento o fenómeno da globalização, que, apesar dos medos, as pessoas começam a aperceber-se que o federalismo - a intercolaboração entre Estados - é a melhor - talvez a única - forma de garantir os seus interesses.

A isso acresce que a Europa, bem vistas as coisas, não pretende ser um Estado federal, a semelhança dos E. U. A. É sim uma federação de Estados e, por isso, não está aqui para aniquilar os Estados-nação, mas para trabalhar com eles, em processo original de colaboração e imbricação de filosofias Estado-nação *versus* federalismo.

Não estamos perante um Estado federal, mas perante algo novo, um fenómeno de engenharia política original, algo que fica a meio termo entre um Estado federal e uma confederação de Estados, algo cujo processo de construção e desenvolvimento surgiu antes de ser denominado: é uma forma nova que articula convenientemente Estado-nação e federalismo.

Como podemos denominar a Europa de hoje<sup>121</sup>? Não podemos. Trata-se de um fenómeno político que carece ainda de ser denominado, de uma forma de organização do poder nova e diferente.

Apenas podemos descrevê-la, explicar a sua forma de organização. Mas ainda não denominá-la.



Para terminar esta pequena incursão histórica sobre a evolução da nova Europa, devemos atermo-nos- se bem que de forma resumida e simplesmente complementar – ao sistema institucional da União Europeia.

E porque é de Cidadania que tratamos devemos dar especial destaque ao órgão Parlamento Europeu, pois é este quem representa o povo europeu, é ele a “voz do povo”.

Após a constituição da CECA por via da assinatura do Tratado de Paris, no segundo semestre de 1952 instalaram-se as instituições comunitárias previstas no Tratado de Paris: a Alta Autoridade<sup>122</sup>, a Assembleia Comum<sup>123</sup>, o Conselho de Ministros<sup>124</sup> e o Tribunal da Comunidade<sup>125</sup>.

Os dois Tratados de Roma (que instituíram a CEE e a CEEA) criaram órgãos diversos dos instituídos pelo Tratado de Paris: contudo, apesar da sua diversa

---

<sup>121</sup> Sobre as propostas de denominação, nomeadamente *confederatio* e condomínio, cfr. Schmitter 1992: 745 a 749.

<sup>122</sup> Composta por nove personalidades independentes, nomeadas pelos governos dos Estados-membros. Assimilando as competências estatais que lhe foram transferidas, está dotada de poderes para agir tanto sobre os Estados-membros como sobre as empresas nacionais e dispõe de produção legislativa autónoma, assumindo, deste modo, aspectos característicos de uma organização parafederal.

<sup>123</sup> É o órgão parlamentar da CECA, dispondo do poder exclusivo de demitir a Alta Autoridade através de uma moção de censura. Para além dos poderes políticos, não detém outros poderes.

<sup>124</sup> Composto por representantes dos governos dos Estados-membros, tem a função de dar parecer conforme a certas decisões (actos importantes) da Alta Autoridade.

<sup>125</sup> Efectua o controlo jurisdicional dos actos da Alta Autoridade, por iniciativa de qualquer Estado-membro ou de uma empresa que se considere lesada, detendo poderes de anular aqueles actos por incompetência, desvio de poder ou violação de regras de direito.

denominação, a estrutura orgânica estabelecida é extremamente similar às três comunidades.

Na CEE, temos agora o Conselho de Ministros<sup>126</sup>, a Comissão<sup>127</sup>, o Parlamento Europeu<sup>128</sup>, e o Tribunal de Justiça<sup>129</sup>.

Contudo, “ embora do ponto de vista de estrutura orgânica a semelhança entre as três comunidades seja à primeira vista grande, avulta entre a CECA e as duas novas comunidades instituídas pelos Tratados de Roma uma diferença essencial” (Campos 1997 vol. I: 94). Com efeito, o insucesso da CED e da Comunidade Política fizeram adormecer as concepções préfederais que animaram a criação da CECA e, por essa razão, pretendeu-se na CEE reduzir o papel da Comissão, em detrimento do maior poder conferido ao Conselho (enquanto órgão representante dos Estados).

Em contrapartida, a estrutura orgânica similar criada para as três Comunidades permitiu, sem grande esforço, a criação de órgãos comuns para todas as Comunidades. E assim, após a “Convenção relativa a certas instituições comuns

---

<sup>126</sup> O Conselho de Ministros é composto por Ministros que representam os Estados-membros, sendo, assim, o órgão onde os interesses nacionais de cada país têm voz. É constituído por um Conselho de Assuntos Gerais - constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros - e por diversos Conselhos especializados (de onde se salientam os Conselhos da Agricultura, da Economia e Finanças - ECOFIN -, do Ambiente, dos Transportes, da Indústria, etc.). É um órgão de direcção política, sendo considerado como órgão legislativo por excelência. Aprova, mediante proposta exclusiva da Comissão, os actos jurídicos formais, ou seja, o direito comunitário derivado, constituído pelas normas legais aprovadas, e que são: os Regulamentos, as Directivas e as Decisões, cuja consagração e definição se encontra no artigo 249º do Tratado da Comunidade Europeia, revisto pelo Tratado de Amesterdão, por oposição ao direito comunitário originário, constituído pelos Tratados Originários (Tratado de Paris e Tratados de Roma) e sucessivas alterações (Tratado de Fusão, Acto Único Europeu, Tratado de Maastricht, Tratado de Amesterdão, e futuramente Tratado de Nice) e Tratados de Adesão dos diversos Estados-membros não fundadores.

<sup>127</sup> Órgão independente em relação aos Estados-membros, é a guardiã dos Tratados. Dispõe do poder exclusivo de formular propostas de actos de direito comunitário derivado ao Conselho (monopólio da iniciativa legislativa), e este não os pode aprovar sem esta iniciativa da Comissão. É o órgão executivo comunitário, e defende o interesse comum da Europa.

<sup>128</sup> Local de debates e de impulso político, o Parlamento Europeu é o órgão representativo da opinião pública, a *vox populi* da Europa. Partilha com o Conselho o poder legislativo em determinadas matérias.

<sup>129</sup> O Tribunal de Justiça assegura a uniformização na interpretação do direito comunitário, e tem, talvez incorrectamente, servido muitas vezes de legislador (enquanto fonte indirecta de direito, os seus acórdãos têm servido para clarificar, interpretar e colmatar lacunas).

às Comunidades Europeias<sup>130</sup> e o Tratado de Fusão (1965) tal desiderato concretizou-se e a divisão em três Comunidades constitui, a partir desta fusão dos órgãos comunitários, uma espécie de ficção jurídica.

As sucessivas revisões do Tratado da CEE e a constante integração e aprofundamento políticos alteraram significativamente as competências dos órgãos comunitários e a sua estrutura.

A estrutura orgânica actual das Comunidades Europeias é composta por órgãos de direcção política (o Conselho de Ministros e o Conselho Europeu<sup>131</sup>), órgãos de direcção, execução e decisão (o Conselho de Ministros e a Comissão), órgãos de controlo (o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o Tribunal de Contas<sup>132</sup>) e órgãos auxiliares (o Comité Económico e Social<sup>133</sup>, o Comité das Regiões<sup>134</sup>, o Banco Europeu de Investimentos<sup>135</sup> e o Banco Central Europeu<sup>136</sup>).



Como vimos, o órgão representante dos cidadãos é o Parlamento. Cumpre, então, falar um pouco mais sobre ele.

---

<sup>130</sup> Assinada em Roma, no dia 25/3/1957, determinou que a Assembleia (o Parlamento) e o Tribunal de Justiça previstos em cada um dos três Tratados passassem a ser comuns a todas as três Comunidades.

<sup>131</sup> Que nasceu da livre prática de reunir os chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, com vista a influenciar o processo de integração europeia, tem como base o acordo intergovernamental da Cimeira de Paris de 1974.

<sup>132</sup> Criado pelo Tratado financeiro de 22/7/1975, é elevado a instituição comunitária com a revisão operada pelo Tratado de Maastricht: a ele compete examinar as contas da totalidade das receitas e despesas da Comunidade.

<sup>133</sup> Instituído pelos Tratados de Roma de 1957, tem como função a representação institucionalizada dos interesses dos diferentes sectores da vida económica e social dos Estados-membros: a sua função resume-se à natureza consultiva.

<sup>134</sup> Instituído pela revisão dos Tratados operada em Maastricht (Tratado da União Europeia), representa os interesses das autoridades regionais e locais no seio da União Europeia, e garante a sua participação no processo de integração europeia.

<sup>135</sup> Fundado no dia 1 de Janeiro de 1958, é simultaneamente um banco e uma instituição independente: concede empréstimos e garante o financiamento de projectos de investimento que contribuam para um desenvolvimento equilibrado da Comunidade.

<sup>136</sup> Instituído pela revisão dos Tratados operada em Maastricht (Tratado da União Europeia), iniciou o seu pleno funcionamento aquando da terceira fase da União Monetária.

Saído das revoluções americana e francesa, o princípio da separação de poderes<sup>137 138 139</sup> reservou para os parlamentos a função legislativa<sup>140 141</sup>.

Com efeito, “é muito antiga a prática do exercício da função política por colégios numerosos de cidadãos que deliberem sobre os problemas fundamentais do Estado ou assistam com o seu parecer e as suas críticas os órgãos que tenham de decidir” (Caetano 1959: 185).

Em Portugal, a Assembleia da República Portuguesa é “a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses”<sup>142</sup> (cfr. artigo 147º da Constituição

---

<sup>137</sup> Este princípio foi primeiro preconizado por Locke e depois universalizado por Montesquieu. Tem como premissa a dificuldade de quem detém o poder em não abusar dele, pelo que é necessário limitar o poder pela única forma possível: outro poder. Assim o primeiro autor distingue o poder legislativo, o poder executivo e o poder federativo, e o segundo distingue o poder legislativo, executivo e judicial: ambos defendem a imperatividade desta separação de poderes por órgãos diferentes de maneira que se possam controlar mutuamente: para cada poder deve, portanto, existir um órgão próprio, diferente e independente dos demais (*apud* Amaral 1998: 15 a 39). O princípio foi, posteriormente, normativamente consagrado, ao ser introduzido no artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26/8/1789.

<sup>138</sup> “o mesmo sucedeu em Portugal. A Constituição de 1822 determinou, logo no título II, a separação dos poderes legislativo, executivo e judicial, atribuindo o primeiro às Cortes, o segundo ao Rei e aos Secretários de Estado, e o terceiro aos juizes, e estabelecendo que ‘cada um destes poderes é de tal maneira independente, que um não poderá arrogar a si as atribuições do outro’ (art. 30º)” (Amaral 1996: 73).

<sup>139</sup> Recentemente, defende-se que este princípio inclui duas dimensões complementares “(1) a separação como ‘divisão’, ‘controlo’ e ‘limite’ do poder – dimensão negativa; (2) a separação como ‘constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado’ – dimensão positiva (Canotilho 1999: 246).

<sup>140</sup> A separação do poder político português assenta no princípio da separação dos órgãos de soberania, que são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (cfr. artigos 110º e 111º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa).

<sup>141</sup> Contudo, “Relativamente à *função legislativa*, pode dizer-se que, salvo em alguns domínios específicos, a lei é fundamentalmente um acto determinado pela forma, procedimento e força jurídica, sendo intrinsecamente aberto a *qualquer conteúdo*. A falar-se de um *conteúdo típico* da função legislativa, esse será o que resulta sobretudo da análise das matérias sujeitas a reserva de lei da AR, da qual se pode deduzir a obrigatoriedade de se regularem por lei os domínios mais importantes da vida comunitária, bem como as ‘decisões políticas’ mais relevantes para a concretização da Constituição” (Canotilho e Moreira 1991: 187). Contudo, na nossa Constituição, a função legislativa não é exclusiva da Assembleia da República, e o Governo (poder executivo) também pode legislar.

<sup>142</sup> A Assembleia da República representa todos os cidadãos: o que engloba não só os cidadãos que, através do voto participam na eleição, mas também todos aqueles que não quiseram ou não puderam votar.

da República Portuguesa, adiante CRP<sup>143</sup>). É um órgão de direcção política do Estado<sup>144</sup>, de soberania, autónomo<sup>145</sup>, permanente<sup>146</sup>, unicameral e colegial<sup>147</sup>.

A existência de uma Assembleia composta por representantes eleitos pelos cidadãos é um dado constante em todas as constituições portuguesas<sup>148</sup>.

A República Portuguesa assenta, desde a CRP de 1976, no sistema monocameralista<sup>149</sup> <sup>150</sup>: a Assembleia da República é composta por deputados eleitos por sufrágio universal, pelo período de quatro anos, e dispõe de amplos poderes legislativos<sup>151</sup> e de fiscalização política (controlo da actividade do Governo)<sup>152</sup>.

---

<sup>143</sup> Diploma superior que engloba o conjunto de normas jurídicas fundamentais definidoras de uma ordem jurídico-política constituindo, assim, o documento escrito ordenador de uma comunidade política: neste sentido, vide Canotilho 1976-77: 86.

<sup>144</sup> "Por órgão do Estado entende-se, pois, o centro autónomo institucionalizado de emancipação de uma vontade que lhe é atribuída, sejam quais forem a relevância, o alcance, os efeitos (externos ou mesmo internos) que ela assuma; o centro de formação de actos jurídicos do Estado (e no Estado); a instituição, tornada efectiva através de uma ou mais de uma pessoa física, de que o Estado carece para agir (para agir juridicamente). Cada órgão diferencia-se dos demais, antes de mais pelos poderes jurídicos que recebe para esses fins; estrutura-se em razão de tais poderes; insere-se no plano dos princípios e do sistema constantes da Constituição (*maxime* da forma e do sistema do governo); e subsiste por virtude da institucionalização que daí procede." (Miranda 2002: 373).

<sup>145</sup> Princípio da autonomia do Parlamento.

<sup>146</sup> Embora com algumas aflorações do princípio da descontinuidade do parlamento.

<sup>147</sup> Composta por um órgão principal - o Plenário - e por órgãos auxiliares - o Presidente da Assembleia da República, a mesa da Assembleia da República, as Comissões (permanentes e eventuais) e os grupos parlamentares.

<sup>148</sup> O século XX tem, contudo, sido o século de crítica à eficácia representativa do Parlamento: a crítica desta actividade parlamentar assente, essencialmente, sobre o princípio representativo e na eficácia do sufrágio universal.

<sup>149</sup> Ao contrário da tradição constitucional portuguesa, uma vez que só a Constituição de 1822 previa uma só assembleia, ao contrário da Carta Constitucional de 1826, e das Constituições de 1838, 1911, e 1933, que, apesar de formas diversas (Câmara dos Pares, Senado, Câmara Corporativa), mantiveram ininterruptamente uma solução bicameral.

<sup>150</sup> Diferentemente, temos, como exemplo, a Constituição Britânica (cujo sistema parlamentar é composto pela Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns) e a dos Estados Unidos da América (cujo Congresso é constituído pela Câmara dos Representantes - a quem cabe a representação do povo - e pelo Senado - a quem cabe a representação dos Estados).

<sup>151</sup> Dentro dos poderes legislativos podem distinguir-se três áreas de actuação: matérias de reserva de competência legislativa absoluta; matérias de reserva de competência legislativa relativa; direito de apreciação e de não-ratificação dos Decretos-lei do Governo.

<sup>152</sup> A função política de controlo da Assembleia da República é uma das mais importantes funções, e exerce-se por diversas vias, como sendo as perguntas e interpelações (direito que qualquer deputado tem de questionar quaisquer actos do Governo ou da Administração Pública); os inquéritos (constituindo, para o efeito, comissões de inquérito); exame de petições que lhe são formuladas, denunciando abusos; e moções de censura ao Governo, que põem em causa a responsabilidade política

Os parlamentos são, por natureza, os representantes da vontade colectiva, dos cidadãos: por isso, controlam o respectivo poder executivo e têm como função primacial legislativa (*policy-making*).

Para além das funções principais (legislativa e de fiscalização e controlo), a Assembleia da República Portuguesa dispõe ainda de outras competências<sup>153</sup>, onde se incluem a função autorizante<sup>154</sup> e a função de representação, pois o Parlamento representa todos os cidadãos.

O Parlamento Europeu é considerado como a primeira assembleia internacional de tipo parlamentar. Até 17 de Julho de 1979 os membros do Parlamento Europeu eram eleitos directamente pelos parlamentos nacionais. A partir daquela data, o Parlamento Europeu passou a ser eleito por sufrágio universal directo, eleito de 5 em 5 anos simultaneamente em todos os países da União<sup>155</sup>.

Mais importante que o número de deputados que compõem este órgão é o facto de os mesmos se reunirem não por países mas por agrupamentos políticos, sendo cada grupo constituído por uma associação de vários partidos nacionais unidos por afinidades e tendências políticas<sup>156 157</sup>.

---

do Governo. Para além desta função de controlo, a Assembleia da República exerce igualmente uma função fiscalizadora, controlando o cumprimento da Constituição, as contas do Estado e os Planos nacionais.

<sup>153</sup> “Por competência entender-se-á o poder de acção e de actuação atribuído a vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos” (Canotilho 1999: 503).

<sup>154</sup> Consistindo esta no poder de autorizar certos actos de grande relevância: é a função de *indirizzo político*.

<sup>155</sup> Todos os países procedem por escrutínio proporcional a uma volta, em listas nacionais ou regionais. O Tratado de Amesterdão simplificou o processo de decisão, com vista à aprovação de um sistema eleitoral uniforme. O Tratado de Nice, tendo como um dos seus objectivos principais a adequação das instituições aos novos alargamentos, fixou o número máximo de deputados em 732 (cfr. artigo 189º, n.º 2 do Tratado da Comunidade Europeia).

<sup>156</sup> Desde 1953 que o Parlamento Europeu se organiza em grupos políticos, e não em grupos nacionais.

<sup>157</sup> Para além dos grupos políticos, há ainda que salientar a existência de diversas comissões permanentes, que asseguram uma representação equitativa quer dos Estados-membros quer dos grupos políticos e se especializam em certo tipo de matérias.



O Parlamento Europeu dispõe de diversos poderes<sup>158</sup>. Nos termos dos artigos 189º e seguintes do Tratado da Comunidade Europeia, revisão de Amesterdão, o Parlamento intervém no processo de revisão dos Tratados, na elaboração de direito comunitário derivado, na celebração de acordos internacionais, em matéria orçamental e exerce a fiscalização política da direcção comunitária.

Em relação à Comissão, o Parlamento Europeu tem o poder de investidura<sup>159</sup> e pode votar moções de censura<sup>160</sup>. É o órgão que dá quitação ao orçamento e tem o poder de formular à Comissão perguntas escritas e orais.

Mas as suas competências legislativas são as mais importantes: os poderes que tem face ao Conselho. Dependendo das matérias a legislar, o Parlamento intervém no processo legislativo por diversas formas: a consulta<sup>161</sup>, o parecer favorável<sup>162</sup> e, o mais importante, a co-decisão<sup>163</sup>.

A par dos poderes legislativos o Parlamento Europeu partilha igualmente com o Conselho os poderes orçamentais, sendo uma verdadeira co-autoridade orçamental.

Ao longo do tempo, os poderes e as competências do Parlamento Europeu foram sendo alargadas: todavia, não se pode ainda comparar aos parlamentos nacionais. Com efeito, “O Parlamento Europeu é talvez o órgão cuja constituição e

---

<sup>158</sup> A par das competências definidas expressamente nos Tratados das Três Comunidades Europeias, é de salientar ainda o Regimento do Parlamento Europeu, que supre a insuficiência das disposições dos Tratados, atribuindo-se, deste modo, todas as prerrogativas características dos parlamentos nacionais.

<sup>159</sup> Desde 1 de Janeiro de 1995.

<sup>160</sup> Por esta forma, a Comissão é responsável politicamente perante o Parlamento Europeu.

<sup>161</sup> Parecer obrigatório, mas não vinculativo.

<sup>162</sup> Dado pelo Parlamento por maioria absoluta dos seus membros: intervém no processo legislativo apenas para dar um parecer, mas que carece de ser favorável. É o chamado processo de cooperação, onde o Parlamento Europeu dá o seu parecer, por duas leituras, e onde, para superar a rejeição da proposta em segunda leitura pelo Parlamento, o Conselho tem de aprovar o acto por unanimidade.

<sup>163</sup> Nova forma de aprovação legislativa, introduzida pela revisão dos Tratados operada pelo Tratado de Maastricht: institui uma verdadeira partilha do poder legislativo com o Conselho. Neste processo, igualmente o Parlamento dá o seu parecer, por duas leituras e, se na segunda leitura, o seu parecer for de rejeição da proposta, o Conselho tem de convocar um Comité de Conciliação, e o acto só é aprovado se o Conselho e o Parlamento adoptarem a posição comum; caso contrário, o Parlamento pode sempre rejeitar o acto por maioria absoluta e o mesmo não é adoptado.

competências foram mais afectadas pelos actos convencionais comunitários posteriores a 1957, facto que se fica a dever à timidez das soluções inicialmente adoptadas a seu respeito” (Ramos 1994: 49).

O Acto Único Europeu alargou os casos em que o Conselho deve pedir parecer ao Parlamento Europeu e instituiu um procedimento especial de cooperação Conselho-Parlamento no processo de produção legislativa.

O Tratado da União Europeia reforçou claramente os poderes deste órgão: concedeu-lhe o poder de aprovação da investidura da Comissão e, principalmente, introduziu o processo da co-decisão na forma de criação legislativa, reforçando, assim, a intervenção do Parlamento em matéria legislativa.

O Tratado de Amesterdão seguiu na mesma linha, reforçando os poderes do Parlamento no processo de decisão (= criação legislativa) da União, por via da abolição quase completa do procedimento de cooperação, mas consignando o alargamento substancial das matérias submetidas ao procedimento da co-decisão, e ainda através do reforço da competência consultiva, abrangendo agora os novos domínios comunitarizados, bem como através da sua intervenção no processo de cooperação reforçada<sup>164</sup>. A revisão de Amesterdão trouxe ainda ao Parlamento a competência para aprovar a designação do candidato à presidência da Comissão.

O Tratado de Nice, atento os novos alargamentos, fixou um número máximo de 732 deputados; e consagrou a base jurídica necessária para a definição do estatuto e regras de funcionamento dos partidos políticos europeus.

O Parlamento Europeu é um verdadeiro órgão político: local de debates e discussão democrática é a “voz do povo europeu”<sup>165</sup>. As suas funções exercem-se, deste modo, em três grandes domínios: acção política (influência sobre as políticas comunitárias, através de iniciativas, processos de cooperação e controlo); acção reformadora do sistema (onde procura fazer evoluir a integração europeia); e

---

<sup>164</sup> Cfr. artigo 43º do Tratado da União Europeia, inovação introduzida pelo Tratado de Amesterdão, que permite aos Estados-membros avançarem no processo de integração a ritmos distintos. É a chamada Europa “a várias velocidades”.

<sup>165</sup> Desde as primeiras eleições por sufrágio universal directo, que o Parlamento Europeu desenvolveu um conjunto de acções políticas: condenou as violações dos direitos do Homem e não hesitou em recorrer ao Tribunal de Justiça quando não concordava com as oposições do Conselho de Ministros.

interacção com os cidadãos que representa (interacção ente os seus deputados e os eleitores que aqueles representam, por meio de mobilização destes cidadãos para a causa europeia).

Contudo, apesar das suas largas competências o Parlamento Europeu não se deve confundir com os parlamentos nacionais: por um lado, e apesar do reforço das suas competências legislativas operado ao longo das sucessivas revisões dos Tratados (com o reforço das matérias sujeitas a co-decisão, entendida com superação e redução do défice democrático<sup>166</sup>) não é o órgão que detém a competência legislativa por si só; por outro lado, jamais poderá ser um sistema parlamentar clássico, dado não existir um verdadeiro governo europeu, que este órgão investisse e fosse representativo de uma maioria política (Fontaine 1997: 54).

Apesar dos sucessivos alargamentos de competências do Parlamento Europeu e de este ser a voz dos cidadãos comunitários, o representante do povo europeu, este continua a ter grandes dificuldades em transmitir aos cidadãos comunitários a importância das suas funções e realizações<sup>167</sup>.

Com efeito, o Parlamento Europeu está lá longe, e ninguém percebe muito bem o que faz: a falta de informação é generalizada, e cada deputado europeu representa uma grande percentagem de população (talvez demasiada), o que indicia, no mínimo, os défices de representatividade do povo no Parlamento Europeu.

De forma a superar o problema da falta de informação e participação dos cidadãos comunitários na vida europeia e a evitar desconfiças por parte dos cidadãos, deve o Parlamento Europeu, enquanto representante da *vox populi*, fazer

---

<sup>166</sup> Com efeito, o fundamento para o reforço das competências do Parlamento Europeu prende-se com a necessidade de aumentar a legitimidade democrática do processo de decisão da União Europeia. Por este motivo, o Tribunal Constitucional da Alemanha Federal, no Acórdão de 12 de Outubro de 1993, observou que a legitimidade democrática do processo legislativo europeu passa pelo direito de observação que os parlamentos nacionais exercem sobre o que as instituições europeias decidem. Acresce que há ainda que destacar o reforço de legitimidade democrática concedida pelos cidadãos europeus através da eleição, por sufrágio universal directo, do Parlamento Europeu (Weidenfeld e Wessels 1996: 132).

<sup>167</sup> De acordo com uma sondagem realizada em 1994, apenas 52% dos cidadãos europeus tinham lido ou ouvido dizer qualquer coisa sobre o Parlamento Europeu (Weidenfeld e Wessels 1997: 137).

chegar a Europa aos cidadãos, fazer com que estes participem mais activamente na vida comunitária.

De forma a superar a distância entre aqueles que representa, o Parlamento Europeu deve aliar-se aos parlamentos nacionais.

Pois apesar de o Parlamento Europeu não se confundir com os parlamentos nacionais (mesmo com o desenvolvimento das competências do Parlamento Europeu, pelas razões já aduzidas, e comparando as funções e competências do órgão comunitário em comparação com as funções e competências dos órgãos nacionais) a sua génese, razão de ser e fundamento é o mesmo: ser a “voz do povo”, representar os interesses dos cidadãos individuais, agir em nome deles, porque foram eles que lhes conferiram (por sufrágio universal directo) essa incumbência.

O Parlamento Europeu deve aliar-se aos parlamentos nacionais e trazer até si os cidadãos comunitários, sendo esta um meio de desenvolver e aprofundar a cidadania europeia. De forma a alcançar a defendida criação de uma segunda câmara<sup>168</sup>, e antes dela, devemos hoje enveredar por uma interpenetração e colaboração profunda entre os órgãos representantes dos cidadãos: a nível europeu e a nível nacional.

A ideia não é nova e existem já raízes, pilares, no seio da Europa que devem ser aplaudidos e reforçados<sup>169</sup>.

Assim, a 14<sup>a</sup> Declaração anexa ao Tratado de Maastricht convidava já os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu a reunirem-se, consagrando a iniciativa dos parlamentos nacionais de desenvolver processos de intercâmbio de

---

<sup>168</sup> As propostas de criação de uma segunda câmara, de um Senado Europeu, vêm sendo defendidas desde 1989, pretendendo-se como competências para ela o controlo do Conselho na Política Externa e Segurança Comum e nas matérias de Justiça e Assuntos Internos (segundo e terceiros pilares), a fiscalização da aplicação do princípio da subsidiariedade e a avaliação da base legal das propostas de actos legislativos. A criação desta segunda câmara é vista como fundamental para incentivar um maior apoio à integração europeia por parte dos parlamentos nacionais.

<sup>169</sup> Salientem-se as Conferências dos Presidentes dos Parlamentos das Comunidades (a primeira reunião teve lugar em 1963, em Roma), a Conferência dos Parlamentares (a primeira reunião teve lugar em 1990, em Roma), e as Conferências dos Órgãos especializados em Assuntos Comunitários (COSAC: a primeira reunião realizou-se em 1989, e realiza-se duas vezes por ano).

experiências, com o objectivo de resolver problemas comuns, iniciativas estas que o Parlamento Europeu, embora inicialmente renitente, acolhera<sup>170</sup>.

Actualmente, o COSAC é visto como um espaço de intercâmbio e troca de informações, e o Parlamento Europeu promove uma série de iniciativas para fomentar o contacto com os parlamentos nacionais.

Acrescem igualmente os contactos privilegiados desenvolvidos entre deputados nacionais e europeus da mesma orientação política.

E é assim, num espaço de diálogo aberto e alargado, que podemos chamar os cidadãos a participar no processo de integração europeia.

Neste âmbito, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais têm uma responsabilidade acrescida, por serem a “voz do povo”, cabendo-lhes desenvolver uma cidadania ampla e participada. Cabe-lhes, pela sua própria definição, a responsabilidade acrescida de chamar à colação o povo europeu.

Este é o momento: a colaboração inter-parlamentar é considerada como um passo seguro no caminho da maior integração europeia. É, talvez, a melhor forma para se alcançar a criação de uma segunda câmara. E a criação deste novo órgão é, com efeito, um bom trilha a percorrer no processo de redução e supressão do défice comunitário, da falta de legitimidade democrática de todo o processo de construção europeu, um dos seus grandes defeitos tanta vezes apontado. Com efeito, muitos são os autores que desde sempre defenderam a existência de duas Câmaras na organização do poder político<sup>171</sup>.

No caso das organizações entre Estados, a existência de uma segunda câmara permite a representação do povo por uma e a representação dos Estados por

---

<sup>170</sup> “... na própria Acta Final do Tratado da União Europeia existe uma declaração expressa relativa ‘ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia’” (Canotilho e Moreira 1993: 659).

<sup>171</sup> “Os argumentos geralmente aduzidos a favor da existência de duas Câmaras são os seguintes: 1.º a segunda câmara é uma garantia contra a precipitação ou a irreflexão na feitura das leis pela primeira, permitindo remediar e ponderar o que esta tiver decidido; 2.º a existência de duas câmaras divide a autoridade das assembleias, impedindo que uma só assuma a plenitude do poder e resvale no despotismo e na tirania (é o argumento de Montesquieu); 3.º uma segunda câmara constituída por modo diverso da primeira pode formar um centro de resistência ao predomínio momentâneo de um partido ou da demagogia.” (Caetano 1959: 191).

outra: assim sendo, no seio da União Europeia a criação da segunda câmara permitiria a representação dos Estados por uma câmara parlamentar.

Ou melhor, e visto que a representação dos Estados já se encontra institucionalizada a nível europeu através do Conselho de Ministros, a criação de uma segunda câmara, mais do que representar os governos nacionais, poderia representar os parlamentos nacionais: institucionalizar-se-ia esta colaboração e participação dos parlamentos nacionais no projecto europeu. E assim, a criação desta segunda câmara “teria a vantagem política de se incentivar um maior apoio à integração europeia por parte dos parlamentos nacionais” (Fraga 2001: 133). Ora, “O papel do Parlamento na UE e a sua imagem perante a opinião pública estão em grande parte dependentes da especificidade do sistema da UE e da posição institucional do Parlamento dentro do sistema, bem como do modo como o PE se situa perante as suas prioridades nas suas funções” (Weidenfeld e Wessels 1997: 138).

Apesar das constantes mutações do papel do Parlamento Europeu, por meio das sucessivas alterações de competências, a experiência do Parlamento Europeu não se assemelha àquela que foi desenvolvida nacionalmente com os parlamentos nacionais. O Parlamento Europeu não é um órgão legislativo por excelência (apesar do constante reforço de matérias sujeitas ao procedimento da co-decisão).

Contudo, uma vez que o Parlamento Europeu controla o executivo na sua totalidade, e não apenas através de uma oposição, corresponde melhor ao princípio clássico da separação de poderes do que os parlamentos nacionais.

Aproveitando o reforço de competências que, nas sucessivas revisões dos Tratados, lhe têm sido atribuídas o Parlamento Europeu deve tomar o rumo, pegar as rédeas desta nova tendência europeia de fazer chegar a Europa aos seus destinatários e de desenvolver este processo de integração e aprofundamento comunitário através de um processo que passa pela participação activa das partes (cidadãos) que compõem o todo.

Enquanto representante da *vox populi* é ele o responsável por acatar esta nova orientação europeia de desenvolvimento de uma cidadania amplamente participada e activa.

Dada a sua dificuldade de chegar àqueles que representa – a dificuldade é, desde logo, geográfica, pois a Europa é geograficamente muito ampla e os cidadãos europeus são um grande número, pelo que cada deputado europeu representa um número incomportável de cidadãos – o Parlamento Europeu deve aliar-se aos parlamentos nacionais (pois também estes representam o mesmo povo, os mesmos cidadãos, têm, assim, os mesmos destinatários).

A cooperação, interpenetração e conjugação de esforços entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais tem consequências positivas e deu já os seus frutos.

Esta aliança de esforços é necessária para superar o excessivo controlo do processo europeu pelos governos nacionais, é um passo inteligente e necessário para desenvolver e aplicar as orientações teóricas que a própria Europa já defendeu recentemente: chamar os cidadãos a si, desenvolver a cidadania ampla e participada, passar do papel – do plano teórico, em que os direitos e deveres dos cidadãos comunitários se definem normativamente – para a prática, incutir na mentalidade, nos usos e costumes dos povos europeus, a noção de povo europeu, de identidade comum, fundamental ao desenvolvimento futuro deste empreendimento europeu. A colaboração inter-parlamentar é o rumo certo a tomar no caminho da maior integração europeia; é por via desta troca de experiências e informações parlamentares que podemos alcançar a criação de uma segunda câmara.

A criação ultrapassou o criador, e a União Europeia não se funda mais apenas na vontade dos Estados<sup>172</sup>. Os cidadãos aceitaram a autoridade e legitimidade de outros cidadãos europeus, pelo que os Tratados comunitários devem ser vistos como um “contrato social”<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Defendida pela perspectiva supranacional estadual da União Europeia.

<sup>173</sup> Defendida pela perspectiva do constitucionalismo europeu da Europa.

Fundando-se, então, a União Europeia, num “contrato social”, numa legitimidade atribuída pelos próprios cidadãos, são estes que fundam a União Europeia e é para aqueles que esta deve agir, numa relação directa cidadãos-Europa.

E são aqueles que nela devem participar: esta participação desenvolve-se através de uma maior representatividade e participação dos órgãos que representam estes cidadãos: os parlamentos (Europeu e nacionais)<sup>174</sup>.

O Parlamento Europeu é o órgão comunitário que mais depressa pode alcançar o objectivo de fazer chegar a Europa aos seus destinatários, de atingir a tão necessária cidadania participada, activa, de fazer com que os cidadãos, os próprios destinatários, participem neste processo de integração europeia: ele é o representante dos povos da Europa, melhor dizendo, do *Povo Europeu*. E é a esse povo, às massas, que se pretende chegar, e não a um número limitado de cabeças pensantes que fazem a Europa, mas que sós não a poderão sustentar.

E quem melhor que “o representante” dos cidadãos para chegar a estes?

Deste modo, “o reforço da representatividade dos cidadãos dentro dos Estados poderá ser efectuada através do reforço do papel dos parlamentos nacionais nas questões europeias” (Fraga 2001: 23,24).

Ora, e porque o Parlamento Europeu é só um, e os seus deputados (cujo número tem que ser limitado, sob pena de perder a sua funcionalidade) não são suficientes para chegar a tão elevado número de cidadãos que representam, deve este aliar-se aos diversos parlamentos nacionais (que são órgãos nacionais que têm a mesma génese: representar o povo), e, juntos, fazer chegar a Europa às pessoas, ou as pessoas à Europa.

Assim sendo, e no que ao caso de Portugal diz respeito, vemos que a nossa Assembleia da República dispõe já de competência parlamentar europeia<sup>175</sup>, definindo-se esta como “o conjunto de competências constitucionalmente atribuídas

---

<sup>174</sup> Assim vemos que os relatórios da Comissão, Conselho e Parlamento Europeu consideram que a democracia é alcançada pelo maior envolvimento dos parlamentos nacionais no processo europeu, dada a necessidade de envolver mais os cidadãos nas questões europeias.

<sup>175</sup> Cfr. o artigo 7º da Constituição da República Portuguesa.



à Assembleia da República com a finalidade de acompanhar e participar na construção da União Europeia” (Canotilho 1999: 593).

O aditamento desta competência<sup>176</sup> revela bem a intenção de Portugal em reagir contra o chamado défice democrático da União Europeia, que se traduz também na crescente desparlamentarização do processo político nos Estados-membros. “Ao reconhecer à AR o **direito de acompanhar e apreciar a participação** de Portugal no processo de construção da união europeia, a Constituição pretende estabelecer instrumentos de compensação do crescente peso do Governo neste processo.” (Canotilho e Moreira 1993: 659).

Com efeito, a construção europeia é um processo de interpenetração entre Estados: apesar de supranacional, a União Europeia só exerce os poderes que lhe foram originariamente delegados pelos Estados. Esão os Estados os actores principais: o Conselho, órgão comunitário representante dos interesses dos Estados, é o órgão com maior relevância no seio comunitário, dispondo do poder (embora hoje amplamente partilhado com o Parlamento Europeu) legislativo. São os governos nacionais que determinam os desígnios da Europa e optam ou não por uma maior integração. Por isso, é necessário chamar os parlamentos nacionais (enquanto representantes dos povos) à Europa, fazê-los participar e acompanhar este processo, de forma a surgirem como contrapeso do excessivo papel dos governos neste processo.

E, assim, perfilho a opinião daqueles autores, quando afirmam que este direito de acompanhamento e apreciação implica uma maior intervenção da Assembleia da República Portuguesa no projecto europeu.

Esta participação implica a existência de *debates parlamentares sobre os assuntos comunitários*, a criação de uma comissão parlamentar de questões comunitárias, o direito dos deputados e grupos parlamentares requererem e obterem dos órgãos comunitários todas as informações que considerarem úteis para o exercício deste direito de acompanhamento da participação de Portugal no processo de integração europeu, etc.

---

<sup>176</sup> Cfr. o artigo 163º, alínea f) da CRP, introduzido pela Revisão Constitucional operada em 1992.

A maior intervenção no projecto europeu passa obrigatoriamente pelo desenvolvimento de vias de comunicação e integração privilegiadas com o Parlamento Europeu. Ambos os órgãos representam o povo, o povo europeu! São eles os principais responsáveis pela representação dos cidadãos em todo este processo de Europa Unida. Pelo que à excessiva representação dos Estados devem os parlamentos - nacionais e europeu - contrapor uma maior intervenção da sua parte, processo este que será tanto mais feliz quanto os dois parlamentos - nacional e europeu - colaborarem.

A associação dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu é processo considerado fundamental e condição *sine qua non* da legitimidade de todo o processo de construção europeu.

De contrário, a falta de representação dos interesses dos cidadãos europeus implica também a falta de legitimidade democrática do processo de construção europeia. Implica, em último, a própria violação do contrato social em que se baseia toda a Comunidade/União Europeia. Tal circunstância é tão grave quanto o facto de a mesma poder, de futuro, pôr em causa toda a Europa unida, por falta de apoio dos seus cidadãos, pelas manifestações destes contrárias ao processo de integração, a sua frontal negação da Europa Unida.

A Europa unida só tem um caminho que é o de enveredar pelo caminho da Europa social, da maior representatividade e defesa dos interesses dos seus cidadãos, pelo desenvolvimento destes de uma cidadania activa e participativa. De contrário, será mesmo por falta desta que a Europa pode "morrer".

Como disse Jacques Chirac, "o ritmo de construção europeia não se estabelece por decreto. Este resulta, em grande parte, dos progressos entre os nossos povos, do sentimento de identidade e de pertença europeias, da sua "vontade de viver juntos" numa comunidade solidária" (2000: 65).

Ou ainda nas palavras de José Cutileiro, "... numa altura em que a política e os políticos gozam de pouca credibilidade na Europa, acrescentar ao projecto económico da construção europeia um projecto político é tarefa difícil e melindrosa.

Para o fazer de maneira convincente e duradoura será preciso que o público entenda e participe. Os federalismos mais intensos e urgentes terão de se resignar à velocidade lenta imposta pela maioria dos cidadãos. A nova arquitectura institucional terá de ser aceite traça a traça, pedra a pedra, se se quiser que resista ao tempo e cumpra as suas funções” (2000: 117).

## **IV – A Eurocidadania**

### **i. Evolução histórico-normativa da Cidadania Europeia**

*“... não são as nossas planícies, os nossos montes e os nossos rios que fazem a Europa: ela é produzida pelos europeus.”*

Mario Bastianetto, 1960

A União Europeia é uma comunidade de direito supranacional. Ao instituírem as Comunidades Europeias, pela primeira vez os Estados (estruturas políticas detentoras de todo o poder organizacional) delegaram poderes que lhes eram exclusivos numa organização externa e superior, que impõe regras e obriga os Estados a cumprir os seus ditames.

Contudo, a Comunidade Europeia não impõe apenas regras aos Estados em si considerados, mas também aos seus nacionais, numa relação directa Comunidade-indivíduo, sem a necessidade do Estado enquanto intermediário. Os súbditos deste poder comunitário não são apenas os Estados, mas igualmente os seus nacionais.

E, por esta razão, o cidadão de um Estado-membro é igualmente cidadão da União, o que significa que à esfera de direitos e deveres que possui por ser nacional de um Estado-membro, deve acrescentar a esfera de direitos e deveres que decorre do facto de ser simultaneamente cidadão da União.

O poder comunitário exerce-se sobre uma pluralidade de pessoas. Que pessoas são essas? São os cidadãos da União, que se encontram submetidos ao poder das instituições administrativas comunitárias, sob pena de, em casos de desvio, serem penalizadas.

A União Europeia é, assim, um sistema de dominação política, e os seus súbditos são os cidadãos da União.

Por esta razão se justifica o presente trabalho. Porque ser cidadão em pleno significa também participar. E participar plenamente implica o conhecimento por parte dos cidadãos dos seus direitos. Porque não basta apenas reconhecer normativamente os direitos de cidadania. É preciso que os destinatários tenham conhecimento desses direitos e, sobretudo, que os exerçam, de pleno direito. É preciso uma consciencialização desta Eurocidadania por parte dos seus destinatários, por forma a que os mesmos participem activamente neste processo de integração europeia.

A União Europeia tem vindo a dar, ao longo dos anos de existência, passos no caminho da integração política: nascida com uma vertente marcadamente económica (segundo o método funcionalista), a Europa é hoje também uma comunidade política.

A cidadania europeia releva desta vertente política da União. Foi longo o caminho percorrido até à instituição desta nova qualidade de cidadão europeu. Ela foi beber ao passado comum do *homo europeanus*, às tradições ocidentais, aos pilares da cultura greco-romana, da tradição cristã, em suma, às características comuns dos europeus, que nos distinguem dos demais. Assim, não podemos entender a cidadania europeia de hoje se não começarmos por saber onde ela nasceu, onde ela foi buscar o seu corpo, a sua alma.

Com efeito, a instituição cidadania europeia é complexa. E para a perceber, há que desmontá-la, num estudo epistemológico desconstrutivo, percebendo as partes, a fim de alcançar o todo, submetendo a prática científica a uma reflexão teórica, as operações da prática à polémica da razão epistemológica.

Este estudo desconstrutivo começa por esta questão: onde podemos ir buscar as raízes da actual cidadania europeia?

A resposta é o mais abrangente possível: a cidadania europeia vai buscar as suas raízes à cultura europeia comum, ao passado, à história. Pois que “uma mesma linfa vital circula nas texturas espirituais dos europeus, e não será possível descobri-la sem procurar as fontes fundamentais e perenes donde ela brota: é preciso, pois, imputar à Grécia, a Roma, ao Cristianismo e ao Germanismo alguns desses indícios” (Bastianetto 1971: 6). Como disse Vaclav Havel, no seu discurso no Parlamento Europeu em 8 de Março de 1994<sup>177</sup>, “A União Europeia assenta sobre um amplo leque de valores, que mergulham as suas raízes na Antiguidade e no Cristianismo e que, ao longo de dois mil anos, evoluíram para formar aquilo que consideramos hoje como os fundamentos da democracia moderna, do Estado de Direito e da sociedade civil”, ou ainda como disse Isabel II no seu discurso ao Parlamento Europeu em Maio de 1992<sup>178</sup>, “A família europeia compreende personalidades diversas. Quanto a isso, e na sua necessidade de tolerância e de suporte mútuo, ela é como uma qualquer família”. E assim, Paul Valéry afirmou “São totalmente europeus todos os povos e terras que foram, sucessivamente, romanizados, cristianizados e espiritualmente submetidos à disciplina dos gregos” (*apud* Bastianetto 1971: 173). É preciso, pois, ir buscar aos Gregos, aos Celtas, aos Romanos, ao Germanos, aos judeus, aos cristãos e aos árabes as raízes e as influências da Eurocidadania: no dizer de Krzysztof Pomian, “Só uma má geografia que não tenha em conta o tempo atribui à Europa contornos fixos. De facto, estes alteraram-se significativamente. E só uma história que esqueça os seus próprios princípios confere à Europa um conteúdo único e invariável, quer este seja religioso, jurídico, económico, ético ou cultural. E isto porque a Europa sempre foi investida de conteúdos múltiplos, diversos, por vezes incompatíveis e cujos pesos, manifestações e efeitos se transformam no tempo e variam no espaço” (*apud* Parisot 2001: 303), ou nas palavras de Parisot “definir o sentido da Europa é procurar em simultâneo um conteúdo e uma direcção para o projecto europeu” (Parisot 2001: 303).

---

<sup>177</sup> Cfr. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>178</sup> Cfr. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

A instituição da cidadania europeia agarra-se à terra com estas raízes, e começa logo em 1957, aquando da assinatura do Tratado de Roma, que instituiu a CEE: este Tratado consagrou, desde logo, a livre circulação de pessoas no território comunitário (ainda que necessariamente ligada a uma actividade económica). É aí que podemos ir buscar o embrião da futura cidadania europeia. Assim como a Europa como projecto se funda nas raízes e princípios comuns, também a cidadania europeia invariavelmente se funda nas características comuns do povo europeu.

No começo desta viagem europeia, o cidadão europeu era visto apenas na perspectiva económica: em 1957, aquando da assinatura do Tratado de Roma, não se fala ainda de cidadão europeu. Contudo, em 1957, este cidadão, que ainda não existia formalmente, ganha já alguns direitos, embora exclusivamente económicos. Assim, podemos dizer que o Tratado de Roma definiu e consagrou uma espécie de cidadania europeia económica. “Realizou-se, assim, na Europa Ocidental, uma separação formal entre duas esferas: a dos direitos civis e políticos, mantidos no quadro da soberania e responsabilidade estatais, sob o controlo, sendo o caso, das instâncias de Estrasburgo, e a do mercado e das liberdades económicas regulada num quadro essencialmente transnacional e integrado pela CEE. A CEE não rejeitou os direitos do homem e do cidadão como sua referência filosófica e jurídica: ela foi criada, por assim dizer, sobre este património comum de valores e princípios. Mas não recebeu competências de intervenção específicas neste domínio, o qual continuou a ser remetido para a esfera constitucional dos Estados-membros...” (Santos 2002: 343).

Assim, sendo certo que a cidadania é constituída por uma série de direitos, que comumente se repartem em direitos sociais, direitos civis e direitos políticos, aquando da constituição da Comunidade Europeia, esta só recebeu competências no domínio dos direitos económicos. Os direitos civis e políticos mantiveram-se na esfera de actuação dos Estados-membros.

Todavia, desde o começo desta viagem europeia que os direitos fundamentais do Homem mereceram figura de destaque.

Com efeito, a protecção dos direitos e liberdades fundamentais é igualmente uma das componentes de cidadania. À tripartização dos direitos, há sempre que acrescentar na dimensão cidadania a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais são parte integrante do conceito de cidadania. E, logo em 1950, a função de garantia destes direitos foi atribuída ao Conselho da Europa, com a assinatura da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais<sup>179</sup>, tendo esta instituído o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Acresce que a dimensão dos direitos civis e políticos foi também reconhecida na dimensão comunitária, enquanto valores e princípios fundamentais a respeitar. Acontece apenas que a protecção desses direitos ficou a caber ainda aos respectivos Estados-membros, o que não significa que estes não os devessem cumprir e assegurar, sob pena de serem chamados à responsabilidade perante a Comunidade Europeia. Só que, a princípio, não ficou a competir à Comunidade Europeia a salvaguarda directa desses direitos, mas apenas a sua salvaguarda por intermédio dos Estados-membros.

Acresce que, a visão do homem europeu como simples instrumento de trabalho não casava bem com a evolução seguida na própria Comunidade Europeia. O desenrolar da nova faceta política da Europa exigia mais.

Assim, é na Cimeira de Copenhaga, em 1973 que decorre a primeira tentativa de analisar a questão da identidade europeia. Contudo, o desenrolar dos trabalhos deste Cimeira conduziram a análise de identidade europeia numa perspectiva de política externa, em comparação com o resto do mundo.

E foi então que na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo celebrada em Paris, em 9 e 10 de Dezembro 1974, foi delineada a necessidade de reconhecer “direitos especiais” aos cidadãos dos Estados-membros: o ponto 11 do Comunicado Final desta Cimeira fala na necessidade de reconhecer “direitos especiais que

---

<sup>179</sup> Apesar de esta Convenção não ser, em si, direito comunitário, mas direito internacional, consideramos necessária a sua referência, tendo em conta que o Tratado da União Europeia a ela faz referência (crf. artigo 6º), comunitarizando-a também por esta via.



poderiam ser atribuídos aos cidadãos europeus num espaço jurídico comunitário”. E assim, nessa Cimeira Léo Tindemans fica encarregue de elaborar e apresentar um Relatório com um capítulo dedicado à Europa dos Cidadãos. Pelo que a primeira vez que encontramos o propósito de criar uma comunidade de cidadãos é em 1976, no Parecer de Tindemans<sup>180</sup>: porém, as propostas apresentadas não são seguidas de resultados práticos.

Ainda no ano de 1975 (mais precisamente em 6 de Agosto), o Parlamento Europeu toma uma Resolução na qual propõe que “para dar aos cidadãos da Comunidade o sentimento da sua comunidade de destino, seja elaborada uma carta dos direitos dos cidadãos da Comunidade Europeia e sejam adoptadas as medidas práticas, há muito solicitadas, aptas a contribuir para a formação da consciência comunitária europeia”. Como vemos, a preocupação da consciencialização da Eurocidadania vem de longe, e o desejo de aprovação de uma carta de direitos dos cidadãos (que só se concretizou agora no Conselho Europeu de Nice: Dezembro de 2000) é um sonho muito antigo...

No ano seguinte, a Comissão Europeia apresenta um Relatório, transmitindo ao Conselho e ao Parlamento Europeu a necessidade da “protecção dos direitos fundamentais aquando da criação e do desenvolvimento do direito comunitário”.

Imbuído do espírito da Comissão Europeia insito nesse Relatório, o Parlamento Europeu aprova, no dia 16 de Novembro de 1977, uma Resolução acerca da atribuição de direitos especiais - civis e políticos - aos cidadãos da Comunidade Europeia e de protecção desses direitos.

Em 1979, as primeiras eleições para o Parlamento Europeu por sufrágio universal constituíram um passo decisivo no afirmar desta Cidadania. O Parlamento Europeu, voz do povo, passava a ser eleito directamente por aqueles que representa.

Em 1982, o eurodeputado Altiero Spinelli apresentava ao Parlamento Europeu o Projecto de Tratado da União Europeia que foi por este órgão

---

<sup>180</sup> Tindemans propunha, mais do que uma série de actuações dirigidas à maior protecção dos direitos dos cidadãos, a aprovação de diversas medidas, que proporcionaram o aparecimento de uma “consciência europeia”.

comunitário de imediato aprovado. Contudo, neste a cidadania europeia não surge claramente.

Mas em 1984 (em Fevereiro), o Parlamento Europeu adopta o projecto de Tratado da União Europeia, e neste, o artigo 3º define claramente a cidadania europeia, estipulando: “Os cidadãos dos Estados-membros são, por isso mesmo, cidadãos da União. A cidadania da União está ligada à qualidade de cidadão de um Estado-membro; não pode ser adquirida ou perdida separadamente. Os cidadãos da União participam na vida política desta segundo as formas previstas pelo presente tratado, gozando dos direitos que lhes são reconhecidos pela ordem jurídica da União e sujeitam-se às suas normas”.

Decisivo para o nascimento da Eurocidadania foi, sem dúvida, o Conselho Europeu celebrado em Fontainebleau (França) em 1984, pois, prevendo “ser indispensável que a Europa responda à expectativa dos povos europeus adoptando medidas adequadas ao reforço e à promoção da sua identidade junto dos seus cidadãos e no mundo”, criou um *Comité Europa dos Cidadãos*, dirigido por Pietro Adonnino, encarregado de estudar a Europa dos Cidadãos. No ano seguinte, o Comité apresenta um Relatório ao Conselho Europeu de Bruxelas (realizado em 29 e 30 de Março), e um Relatório ao Conselho Europeu de Milão (realizado em 28 e 29 de Junho), que continham uma série de propostas tímidas em relação à constituição de uma cidadania europeia, como o aprofundamento dos direitos económicos dos cidadãos europeus e a atribuição de novos direitos, como o direito de voto com procedimento eleitoral único, ou o direito de voto nas eleições municipais.

O Acto Único Europeu<sup>181</sup> foi uma desilusão para a cidadania europeia, pois mesmo tímidas, as propostas de Adonnino não foram recebidas. No Acto Único Europeu não é feita qualquer referência aos direitos do cidadão, ou sequer do indivíduo.

Contudo, o Acto Único Europeu recebeu no direito comunitário originário o “diálogo social europeu”, o que indirectamente releva no âmbito da cidadania. O “diálogo social europeu” designa um procedimento do concertação desenvolvido

---

<sup>181</sup> Assinado, no Luxemburgo, nos dias 17 e 18 de Fevereiro de 1986.

pelos parceiros sociais no plano europeu, que engloba as discussões entre os parceiros sociais europeus, as suas acções conjuntas e eventuais negociações, bem como nas discussões entre os parceiros sociais e as instituições europeias. Este diálogo foi iniciado pela Comissão Europeia em 1985 e, desde o Acto Único Europeu, o Tratado da Comunidade Europeia passou a obrigar formalmente a Comissão Europeia a desenvolvê-lo<sup>182</sup>. O “diálogo social europeu” pode também conduzir a relações convencionais, incluindo acordos, cuja aplicabilidade depende da decisão adoptada pelo Conselho de Ministros, sob proposta da Comissão Europeia<sup>183 184</sup>.

Só em 1989, no Conselho Europeu de Madrid (realizado em 25 e 26 de Junho), Felipe Gonzalez, então Primeiro-ministro espanhol, volta a falar na necessidade de tomar medidas concretas com vista à definição de uma cidadania europeia, desejo teórico de muitos. O Governo espanhol foi mestre neste seu desejo, e no ano seguinte (1990), no Conselho Europeu de Dublin (realizado em 28 de Abril), Felipe González apresenta uma proposta sobre a cidadania europeia na qual são elencados alguns direitos e obrigações dos cidadãos, como o direito de circulação e residência e o dever de participação política.

A Comissão Europeia aceita com bom agrado estas propostas, e em 21 de Outubro de 1990 aprova uma Declaração na qual a cidadania deve “tornar-se consistente progressivamente sem em nada prejudicar a cidadania nacional da qual seria um complemento e não um substituto”<sup>185</sup>. A Comissão Europeia retoma o conceito proposto por Felipe González de uma cidadania europeia, complemento da cidadania nacional, que envolveria a consagração no Tratado dos direitos relacionados especificamente com a qualidade de cidadão europeu e a atribuição de direitos e a definição de deveres nos domínios civil, económico e social.

---

<sup>182</sup> Cfr. artigos 138º e 139º do Tratado da Comunidade Europeia: até à data, foram emitidos quinze pareceres comuns sobre o crescimento económico, a introdução de novas tecnologias, a educação, a formação profissional, etc.

<sup>183</sup> Até à data foram adoptados dois acordos deste tipo entre os parceiros sociais, que dizem respeito à licença parental e ao tempo parcial.

<sup>184</sup> No ordenamento jurídico português, a título de curiosidade, cfr. a Lei n.º 34/2003, de 22 de Agosto, relativa ao reconhecimento e valorização do movimento associativo popular.

<sup>185</sup> In *Boletim das Comunidades Europeias*, Suplemento 2/91, ISBN 92-826-2951-1.

Na sequência deste Projecto aprovado, o Conselho Europeu de Roma (realizado em 14 e 15 de Dezembro de 1990) introduziu depois a noção de uma cidadania europeia - mencionando especificamente os direitos civis, sociais e económicos fundados no princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento de todos os cidadãos - como um elemento essencial da reforma dos Tratados e com características e direitos similares aos que posteriormente se reconheceram no Tratado da União Europeia ou de Maastricht, e pronunciou-se igualmente a favor de um reforço das competências da Comunidade nos domínios social, da saúde, do ambiente, da investigação, da energia, das infra-estruturas, da cultura e da educação. Mencionou ainda o direito de protecção dos cidadãos nos países terceiros (que viria a ser o direito de protecção diplomática e consular) e a possibilidade de criação de um mecanismo que viria a ser o direito de petição ao Provedor de Justiça.

Também a Comissão Europeia, em 21 de Outubro de 1990, emite um Parecer<sup>186</sup> sobre o Projecto de revisão do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia relativa à União Política (que viria a ser o Tratado de Maastricht). Neste, a Comissão toma uma posição clara e defensora da instituição de uma cidadania europeia, como conceito essencial ao reforço da legitimidade democrática e coloca a questão da real participação dos cidadãos na construção do projecto europeu e é de opinião que “O reforço das instituições já não é suficiente, na opinião da Comissão, para assegurar uma *verdadeira participação dos cidadãos* na acção comunitária, à medida em que se desenvolvem as políticas em domínios que os atingem directamente. É esta a razão por que a Comissão subscreve o conceito, proposto pelo presidente F. González, de cidadania europeia. Esta deveria tomar progressivamente forma sem prejudicar em nada a cidadania nacional, de que seria um complemento, e não um substituto. Trata-se, por outras palavras, de desenvolver o sentimento de pertença à construção europeia”. Assim, propõe um projecto de texto para inclusão no Tratado de um capítulo dedicado à cidadania da União, onde inclui os direitos fundamentais do Homem, o direito de residência e livre circulação e o direito de voto nas eleições europeias e municipais.

---

<sup>186</sup> In *Boletim das Comunidades Europeias*, Suplemento 2/91, ISBN 92-826-2951-1.

Em 22 de Novembro de 1991, o Parlamento Europeu toma uma Resolução sobre a cidadania europeia, referindo que esta “constitui um elemento essencial e unificador no processo de criação da União Europeia”, e que “a União tem de se fundar não só na relação entre os Estados mas também na relação entre os cidadãos”<sup>187</sup>. O Parlamento Europeu prevê ainda a inscrição no novo Tratado de uma declaração dos direitos e das liberdades fundamentais destinada a proteger qualquer pessoa abrangida pelo âmbito de aplicação do direito comunitário. Esta declaração retoma a lista de direitos que figura na Convenção Europeia de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como nas constituições dos Estados-membros, mas acrescenta-lhe uma série de direitos específicos dos cidadãos da União. O Parlamento Europeu salienta ainda, em atitude inovadora, a necessidade de protecção de novos direitos, como a higiene e segurança no local de trabalho ou o direito ao ambiente.

Na sequência de numerosas contribuições que os Estados-membros apresentaram à conferência sobre a União Política – que abrangeram principalmente o domínio da legitimidade democrática e o conceito de cidadania – a presidência do Conselho Europeu apresentou, em 15 de Abril de 1991, um primeiro Projecto de Tratado sobre a União Política, que propunha alterações ao Tratado em três vertentes distintas: a cidadania da União; as competências comunitárias; e os poderes do Parlamento Europeu (no sentido da sua extensão face à necessidade de reforço de legitimidade democrática).

Em 18 de Junho de 1991, a presidência do Conselho Europeu apresentou uma versão revista deste Projecto de Tratado sobre a União Política, e, com base neste, o Conselho Europeu, reunido no Luxemburgo, em 28 e 29 de Junho de 1991, sublinhou a importância da instituição duma cidadania da União, o que viria a ser concretizado com o Tratado de Maastricht.

Apesar de se revelar extremamente revolucionária aquando da sua constituição – criando uma nova forma de organização política –, vemos assim que a

---

<sup>187</sup> In *Boletim das Comunidades Europeias*, Suplemento 2/91, ISBN 92-826-2951-1.

Europa, contudo, apenas com a revisão operada pelo Tratado de Maastricht<sup>188</sup> é que operou a grande viragem de rumo europeu face ao encontro das novas dimensões social e política a acrescer à dimensão económica já sedimentada: a moeda e a segurança interna e externa, elementos fundamentais da soberania de um Estado, foram transferidos para a Comunidade supranacional.

É neste contexto que surge a noção de *cidadania*<sup>189</sup>, somando aos objectivos de natureza económica objectivos de natureza social: “O essencial do conceito está em ser a própria União a garantir os direitos e fazer respeitar os deveres previstos nos tratados” (Moura 1999: 14). Esta cidadania da União foi, assim, instituída em Maastricht assentando fundamentalmente em dois princípios:

- a complementaridade da cidadania da União face à cidadania nacional: a cidadania europeia é um elemento constitutivo de um reforço da legitimidade democrática da Comunidade Europeia e complementar da cidadania nacional;
- a cidadania da União reflecte as finalidades da União Europeia, pois reflecte o desenvolvimento da União Europeia nos domínios político, económico e social.

O Tratado de Maastricht recebeu o projecto apresentado pelo Fórum Europeu Permanente da Sociedade Civil intitulado “Carta das Cidadãs e dos Cidadãos Europeus”, apresentado em Roma, a 22 de Março de 1991, e tornou-o Declaração comum anexa ao Tratado da União Europeia.

E assim nascia em Maastricht, definitivamente, a cidadania da União. O Tratado da União Europeia alterou o Tratado da Comunidade Europeia, acrescentando-lhe um novo capítulo intitulado a cidadania da União. O artigo 8º dispõe “*É instituída a cidadania da União (...) Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado*”. “Assim surge a cidadania da

---

<sup>188</sup> O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia foi assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 e entrou em vigor no dia 1 de Novembro de 1993.

<sup>189</sup> O artigo B do Tratado de Maastricht dispõe que “À União atribui-se os seguintes objectivos (...) o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União”.

União, cujo objectivo é reconhecer os direitos civis e políticos dos nacionais dos países da União. Até então, o cidadão comunitário apenas tinha direitos económicos e sociais (...). A partir desse momento, o cidadão da União passa a gozar de direitos civis e políticos. Surge assim uma nova categoria de indivíduos, cujo estatuto se situa a meio caminho entre o nacional e o estrangeiro. Ao mesmo tempo, realiza-se pela primeira vez uma dissociação entre a nacionalidade e a cidadania” (Hen e Léonard 2002: 74).

Estes direitos foram depois regulamentados por Directivas<sup>190</sup> aprovadas em 1993 e 1994: em 17 de Novembro de 1993 o Parlamento Europeu aprova a proposta de Directiva que regula o direito de voto e de elegibilidade nas eleições europeias, e a Directiva é aprovada em 7 de Dezembro de 1993, vigorando já aquando da realização das eleições europeias em Junho de 1994.

Contudo, “este explícito desligamento de uma parcela da cidadania da referência a uma soberania nacional nunca deixou de inquietar os adversários de uma integração política supranacional em moldes federais” (Moura 1999: 15).

Por essa razão, e de forma a superar as desconfianças e medos da perda de identidade nacional, ficou desde logo estabelecido que só é cidadão europeu quem tenha a nacionalidade de um Estado-membro: assim, o conjunto de destinatários beneficiários deste conceito é definido por uma série de outros conceitos, que são aqueles de cidadão tal como se encontram definidos em cada um dos Estados-membros.

Porém, o Acordo sobre política social foi apenas subscrito por 11 dos então 12 Estados-membros, o que significa que, ao contrário dos direitos civis e políticos, que receberam expressa consagração jurídica em Maastricht, a ideia dos direitos sociais não foi recebida em Maastricht, e tivemos que esperar pelo Tratado de Amesterdão para que o Direito Originário Comunitário expressamente reconhecesse os direitos sociais.

---

<sup>190</sup> Cfr. Directiva 93/103/CE e Directiva 93/109/CE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1993; Directiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994 e Directiva 96/30/CE do Conselho.

Na verdade, a recepção, pelo direito comunitário, dos direitos sociais sempre foi problemática e lenta, talvez porque estes direitos sociais apareceram e fazem sentido apenas no âmbito de um Estado social. Daí a sua dificuldade de transplantação para a ordem jurídica comunitária.

Na sequência da cidadania instituída pelo Tratado da União Europeia, a Declaração do Conselho Europeu de Birmingham<sup>191</sup> especificou depois os contornos dessa cidadania.

Mas a Europa queria mais...

Em 26 de Outubro de 1993 o Parlamento Europeu toma uma Resolução pedindo que o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais, previsto para vigorar a partir de 1 de Janeiro de 1996, começasse a vigorar logo a partir das eleições municipais francesas de 1995.

O Conselho Europeu realizado em Essen, nos dias 9 e 10 de Dezembro de 1994, não esqueceu a importância do desenvolvimento da cidadania europeia. Pode ler-se nas Conclusões da Presidência: “O Conselho Europeu considera que deve ser dado um conteúdo concreto à ideia da cidadania da União, respeitando as particularidades nacionais e os princípios constitucionais dos Estados-Membros da União Europeia (...). O Conselho Europeu é unânime em que a União tem de ser mais transparente e estar mais próxima dos cidadãos”.

Em 15 de Março de 1995, por ocasião da primeira reunião da DG XV, o novo presidente da Comissão Europeia, Jacques Santer, propõe acrescentar novos direitos à cidadania europeia.

O Conselho Europeu de Madrid, realizado nos dias 15 e 16 de Dezembro de 1995, também não esqueceu a importância de tornar a Europa mais visível aos olhos dos cidadãos, mais transparente. Pode ler-se nas Conclusões da Presidência que é pela maioria dos Estados-membros considerado fundamental que o Tratado Europeu proclame os valores democráticos essenciais, como a proibição da discriminação em função do sexo, raça, religião, orientação sexual, idade ou deficiência, a defesa dos direitos do Homem, apesar de alguns Estados-membros

---

<sup>191</sup> 1992.



considerarem que os direitos e deveres de cidadania é matéria dos próprios Estados, e só deles. De qualquer modo, todos acordam em que o cidadão deve ser colocado no centro da aventura europeia e que a inclusão de uma cidadania europeia, pelo Tratado de Maastricht, surgiu da necessidade de envolver os cidadãos no processo de construção europeia. Contudo, reconhecem também que este objectivo teve consequências diversas consoante os Estados-membros, e se em alguns reforçou o sentimento de pertença à União Europeia, noutros, pelo contrário, foi mal interpretado e gerou revolta por se ter pensado que a cidadania europeia pretendia substituir a cidadania nacional. Daí advém uma das conclusões deste Conselho Europeu – que é essencial deixar bem claro que a cidadania europeia não substitui a cidadania nacional, apenas acresce a esta. Outra das conclusões é a de que a melhor forma de a União recuperar o empenho dos seus cidadãos é centrar os seus esforços nas acções que permitam desenvolver as questões que são de maior importância para os cidadãos, como a segurança, a solidariedade, o emprego, melhor ambiente, etc.

A Conferência InterGovernamental para a Reforma do Tratado da União Europeia, realizada em 1996, foi rica em propostas apresentadas com vista ao reforço da cidadania, ainda que este fosse um tema que não estava incluído na ordem do dia desta CIG<sup>192</sup>.

O Grupo de reflexão criado no seio do Conselho Europeu apresentou um Relatório, em 5 de Dezembro de 1995, no qual constata a sensação cada vez maior do desapego do público ao projecto europeu, e, por isso, considera necessário explicar claramente aos cidadãos europeus porque é que a Europa unida continua a ser importante. E, para tal, torna-se necessário pôr a Europa mais em consonância com os seus cidadãos, preservando os valores democráticos fundamentais, os

---

<sup>192</sup> Cfr. Informação do Conselho sobre o funcionamento do Tratado da União Europeia, Bruxelas, 6 de Abril de 1995; Informação da Comissão sobre o funcionamento do Tratado da União Europeia, Bruxelas, 10 de Maio de 1995; Resolução do Parlamento Europeu sobre o funcionamento do Tratado da União Europeia na perspectiva da Conferência Intergovernamental de 1996, de 17 de Maio de 1995; Informação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias sobre determinados aspectos da aplicação do Tratado da União Europeia e Contribuição do Tribunal de Primeira Instância para a Conferência Intergovernamental, Luxemburgo, 10 de Maio de 1995.

direitos humanos, os valores europeus, e desenvolver o conceito de cidadania como essencial para conseguir uma aceitação do Tratado por parte da opinião pública europeia.

Também a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu elegeram como um dos principais objectivos da CIG de 1996 fazer chegar a Europa aos cidadãos.

Em 1996, a Comissão Europeia emite um Parecer, intitulado “Reforçar a União política e preparar o alargamento”<sup>193</sup>, no qual conclui que “Os cidadãos devem ser implicados na Europa. A noção de ‘cidadania europeia’ consagrada no Tratado da União Europeia, completa a cidadania nacional. Esta noção de cidadania, múltipla, deve ser desenvolvida. Com efeito: - assenta num modelo europeu de sociedade que respeita os direitos fundamentais universalmente reconhecidos e num compromisso de solidariedade entre os seus membros; - desenvolve-se num espaço em que a liberdade de movimento e de estabelecimento deve ser acompanhada de condições satisfatórias de segurança; - implica, finalmente, que os cidadãos compreendam o que é a Europa. Edificada ao longo de sucessivas alterações dos Tratados, a Europa tornou-se cada vez mais complexa. Torna-se, portanto, necessário, simplificá-la e democratizá-la”. Numa palavra, a Comissão reconhece que é necessário aproximar, reforçar, simplificar e dar segurança à Europa.

No seio do grupo de reflexão criado para apresentar propostas para a reforma do Tratado da União Europeia a maioria era favorável ao aprofundamento dos direitos de cidadania já incluídos no Tratado, bem como à inclusão de novos direitos e ainda à simplificação das disposições normativas relativas a estes direitos de cidadania (para possibilitar uma maior compreensão por parte dos seus destinatários). Uma minoria, porém, defendia que a cidadania europeia era uma ameaça à identidade dos Estados-membros, e, portanto, não pretendia desenvolver uma matéria que considerava desde já demasiado perigosa.

---

<sup>193</sup> ISBN 92-827-5861-3.

No Relatório da Comissão para a Conferência InterGovernamental de 1996<sup>194</sup>, a Comissão Europeia reconhece: “o contexto interno da União modificou-se. O debate em torno da ratificação do Tratado da União Europeia revelou a existência de uma corrente de cepticismo em relação à obra europeia. A nossa Europa sofre de um défice de compreensão e de legibilidade. Este fenómeno é igualmente sentido a nível nacional: os cidadãos deixaram de compreender claramente o impacto das políticas que são levadas a cabo em seu nome. E o mesmo fenómeno amplifica-se a nível europeu devido à distância maior que separa o cidadão do centro de decisão. O primeiro desafio da futura conferência intergovernamental encontra-se desde já definido: **fazer o cidadão sentir a Europa como sua**. O surgimento de um debate aberto e contraditório sobre a Europa é, com efeito, algo de positivo - doravante, a Europa constrói-se de rosto descoberto. Consequentemente, o desejo expresso no Tratado de se criar ‘uma Europa mais próxima dos povos’ não é para a Comissão uma fórmula oca, mas sim um imperativo absoluto (...); será necessário, como sempre nas etapas sucessivas da construção europeia, a vontade dos Estados e, cada vez mais, a vontade dos cidadãos que devem fazer ouvir a sua voz na nova construção europeia que lhes diz tão directamente respeito”.

As dificuldades sentidas na ratificação do Tratado da União Europeia, e principalmente, o facto de o *não* ter vencido na Dinamarca quando esta ratificação foi sujeita a referendo pela primeira vez, funcionaram como que um “balde de água fria” para a Comissão Europeia. Certo é que, desde os trabalhos preparativos para o Tratado de Maastricht, que a Comissão Europeia vinha já sentindo a necessidade de fazer chegar a Europa aos cidadãos. Mas só aqui se apercebeu da verdadeira dimensão do problema. Por isso elegeram-se como desafio principal fazer chegar a Europa aos cidadãos, torná-la mais transparente e próxima dos cidadãos, a fim de ultrapassar a crise de cepticismo instalada. E por isso, também, classificou-se a instituição da cidadania europeia como uma das inovações mais importantes, pois por ela o Tratado estabeleceu uma relação política directa entre o cidadão e a União Europeia, considerada essencial para o desenvolvimento do sentimento de pertença

---

<sup>194</sup> ISBN 92-827-4182-6.

à União e para o reforço da sua legitimidade. Por isso, ainda, defende-se este conceito como evolutivo, a fim de no futuro poder vir a abarcar novos direitos.

O Parlamento Europeu apresentou um Livro Branco Sobre a Conferência InterGovernamental de 1996, no qual realça também a importância do desenvolvimento do sentimento de pertença à Europa, a fim de superar o afastamento dos cidadãos deste projecto comum, e considera a cidadania o instrumento óptimo para alcançar tal desiderato. Pelo que considera ser necessário conferir maior substância ao conceito de cidadania europeia, mediante o desenvolvimento de direitos especiais ligados à cidadania da União Europeia. Para tal, apresenta diversas propostas, como a adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o reconhecimento para os cidadãos de um novo direito à informação sobre as actividades europeias, a inclusão no Tratado de uma referência explícita ao princípio da igualdade de tratamento independentemente da raça, sexo, idade, deficiência ou religião, do reforço dos direitos económicos, do desenvolvimento da cidadania política, do reforço das disposições necessárias com vista à realização plena da livre circulação das pessoas, da regulamentação da diversidade europeia e protecção especial das minorias, do reforço da igualdade das mulheres, de uma rejeição clara do racismo, da xenofobia, do sexismo, da discriminação em função da orientação sexual, do anti-semitismo, do revisionismo e de todas as formas de discriminação. Considera, por fim, que é preciso preservar a identidade e diversidade culturais da Europa e reconhecer a importância da riqueza das diversidades culturais e linguísticas nacionais e regionais.

Também o Conselho Europeu, reunido em Turim em 29 de Março de 1996, solicita à Conferência InterGovernamental para a reforma dos Tratados que baseie os seus trabalhos no facto de que no centro da construção europeia estão os cidadãos (cfr. Conclusões da Presidência).

Nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu, reunido em Florença nos dias 21 e 22 de Junho de 1996, igualmente pode ler-se que o Conselho Europeu

considera necessário aproximar a União dos cidadãos, através do reforço da cidadania europeia e do respeito dos direitos fundamentais.

E assim, a presidência italiana do Conselho Europeu elaborou um relatório que teve por objectivo proporcionar uma visão global dos trabalhos efectuados, a fim de permitir uma primeira avaliação das questões políticas essenciais que estarão no centro da CIG para a revisão dos Tratados. Neste relatório é considerado essencial clarificar o conceito de cidadania da União (para que esta não possa ser confundida como substitutiva da cidadania nacional) e enriquecer o seu conteúdo com a inclusão de novos direitos, como o direito à liberdade de expressão, de associação e o direito de constituir partidos políticos europeus (direitos civis e políticos), o direito a um ambiente saudável, à protecção da saúde, à igualdade de oportunidades, ao trabalho e à liberdade sindical (direitos económicos), o direito à diversidade cultural, o direito à informação pelas autoridades públicas, o direito de acesso aos serviços de interesse geral, e ainda o reconhecimento do papel dos valores religiosos.

No início da CIG de 1996, o consenso alcançado traduziu-se na necessidade de clarificar o conceito de cidadania<sup>195</sup> e de enriquecer o seu conteúdo<sup>196</sup>. Contudo, à medida que a CIG ia decorrendo, notou-se um verdadeiro esquecimento e retrocesso quanto àqueles consensos alcançados.

Os resultados alcançados foram aprovados na CIG de Amesterdão e incluídos na revisão operada pelo Tratado de Amesterdão<sup>197</sup>: este reforçou as

---

<sup>195</sup> E assim se insistiu na clarificação de que a cidadania europeia é complementar da cidadania nacional, mas não se confundem e jamais a substitui, e com esta procurou-se agrupar num único capítulo do Tratado todos os direitos e deveres que derivam da cidadania e que se encontravam dispersos por várias partes do Tratado.

<sup>196</sup> O enriquecimento alcançar-se-ia por uma tripla via: aprofundar os direitos já reconhecidos aos cidadãos, incluir novos direitos e adoptar um procedimento mais flexível que permita futuras ampliações dos direitos previstos; suprimir as limitações previstas no Tratado em relação aos direitos eleitorais; aclarar o alcance da protecção diplomática e consular conferida a qualquer cidadão.

<sup>197</sup> Aprovado em Amesterdão no dia 2 de Outubro de 1997, entrou em vigor no dia 1 de Maio de 1999, tendo sido aprovado em Portugal, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 7/99 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 65/99, ambos publicados no *Diário da República*, 1ª série - A, n.º 42, de 19 de Fevereiro de 1999.

disposições do Tratado e inseriu uma lista de princípios fundamentais<sup>198</sup>, novos princípios e direitos<sup>199</sup> e novos mecanismos de garantia<sup>200</sup> <sup>201</sup>. E ainda: procedeu à renumeração do Tratado de Roma e do Tratado da União Europeia; acrescentou uma cláusula segundo a qual “*a cidadania da União é complementar e não substitui a cidadania nacional*”.

O Tratado de Amesterdão revelou a sua importância ao nível da recepção dos direitos sociais: foi em Amesterdão que se produziu a alteração mais significativa no âmbito dos direitos sociais<sup>202</sup>.

O Tratado de Amesterdão adopta, em relação aos direitos sociais, uma atitude similar à verificada em matéria de direitos fundamentais: inclui, tanto no Preâmbulo como no corpo do Tratado (artigo 136º do Tratado da Comunidade Europeia), uma obrigação expressa que impende sobre a Comunidade e os Estados-membros de defesa e promoção dos direitos sociais, tais como *a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma protecção social adequada, o desenvolvimento de recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões*.

A partir de Amesterdão, opera-se uma mudança fundamental de política e de filosofia: é agora a própria Comunidade quem impõe aos respectivos Estados-membros a sua actuação enquanto Estados-providência, a tomada de políticas como Estados Social.

Numa época em que a globalização dos mercados enfraquece o Estado social, e em que os Estados tendem a abandonar a sua filosofia e prática de Estado-providência e o seu retorno ao Estado liberal, a fim de fazerem frente às mudanças económicas, com o conseqüente e evidente abandono do modelo social europeu, é a própria Comunidade Europeia que impõe aos respectivos Estados a manutenção do

---

<sup>198</sup> Vide artigo 6º do Tratado da União Europeia.

<sup>199</sup> Vide artigos 13º e 136º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>200</sup> Vide artigos 7º do Tratado da União Europeia e 309º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>201</sup> Neste sentido, vide Gorjão Henriques *in* Riquito, Ana Luísa *et al.* 2001: 35.

<sup>202</sup> Cfr. Protocolo 14 de Política Social e Acordo anexo.

modelo social europeu, a continuação da política e filosofia do Estado-providência, do Estado social.

Entendemos que tal é extremamente positivo, pois perante o fenómeno da globalização, o Estado-nação enfraquece, e não é capaz de reagir *de per se*; então, surge uma força supranacional reguladora e defensora do modelo social europeu, a única capaz de preservar a filosofia do Estado social na “aldeia global” em que vivemos.

A CIG de Nice (realizada em Dezembro de 2000) foi importante no sentido em que, em 7 de Dezembro de 2000, no seio de Nice, foi aprovada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Foi no Conselho Europeu de Colónia, realizado em Junho de 1999, que foi tomada a decisão de elaboração de uma Carta de Direitos Fundamentais, pois *“no momento actual de desenvolvimento da União, é necessário estabelecer uma carta destes direitos de tal modo que destaque a sua importância excepcional e o seu alcance visível para os cidadãos da União”*<sup>203</sup>. O Conselho Europeu reunido em Colónia estabeleceu também as bases para o conteúdo dessa carta, onde distinguiu três grupos de direitos: os direitos de liberdade e igualdade e garantias processuais fundamentais (tal como são reconhecidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e nas tradições constitucionais comuns dos Estados-membros); os direitos fundamentais reservados aos cidadãos da União; e os direitos económicos e sociais enunciados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores.

Posteriormente, em Outubro do mesmo ano, o Conselho Europeu reunido em Tampere chegou a acordo sobre a composição, método de trabalho e disposições práticas da instância encarregada da elaboração da Carta<sup>204</sup>. Assim, decidiu criar um órgão (composto por representantes dos governos dos Estados-membros, da Comissão, do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, a que acresceram, na qualidade de observadores, representantes do Tribunal de Justiça das

---

<sup>203</sup> Cfr. Conclusões da Presidência.

<sup>204</sup> Cfr. Anexo constante das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere, realizado nos dias 15 e 16 de Outubro de 1999.

Comunidades Europeias, do Conselho da Europa e, dentro deste, do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem) encarregado de apresentar, até Dezembro de 2000, um Projecto de Carta dos Direitos Fundamentais.

Este grupo trabalhou com a maior transparência e abertura, divulgando os seus trabalhos e ouvindo o Provedor de Justiça Europeu, o Comité Económico e Social, o Comité das Regiões e diversos representantes da sociedade civil dos Estados-membros, bem como dos Estados candidatos à adesão, em processo considerado o óptimo para o desenvolvimento de uma cidadania participativa e de legitimidade democrática de todo o processo.

A importância dessa Carta, aprovada em Nice, é por demais evidente: pela primeira vez, num só texto, encontram-se reunidos todos os direitos de cidadania - civis, políticos sociais e de terceira geração.

A novidade desta carta é que os seus direitos se aplicam a todas as pessoas, sejam nacionais dos Estados-membros ou estrangeiros, com excepção, evidente, dos direitos de cidadania europeia.

Contudo, a Carta foi aprovada apenas como proclamação solene, não tendo sido incluída no Direito Comunitário Originário, pelo que não dispõe de qualquer força jurídica. Actualmente, espera-se que Convenção Sobre o Futuro da Europa comunitarize esta carta, dando-lhe força vinculativa, atribuindo-lhe carácter jurídico e força coerciva.

Não obstante, a sua relevância política é inegável. O seu conteúdo assemelha-se a uma carta constitucional, o que é bem indicativo do rumo face à constitucionalização que a Europa está a tomar. No plano da cidadania, a sua relevância é extrema, pois enumera uma série de valores comuns, direitos e tradições constitucionais comuns a todos os cidadãos europeus, reunindo, deste modo, toda a cultura e tradição comum europeia, tão essencial ao desenvolvimento de uma consciencialização da Eurocidadania, do despertar de sentimentos europeístas, do desenvolvimento de uma identidade europeia. A Carta pretende exactamente tornar visível e de fácil compreensão aos cidadãos todos os valores fundamentais comuns em que assenta o projecto Europa. Este processo é



fundamental para a mais fácil compreensão da Europa pelos seus cidadãos e, conseqüentemente, uma mais fácil identificação com todo este sonho europeu, pois, como temos vindo sempre a defender, *“os direitos fundamentais só podem cumprir a sua função se os cidadãos conhecerem a sua existência e tiverem consciência da possibilidade de os poder aplicar, pelo que resulta essencial expressar e apresentar os direitos fundamentais de forma a que todos os indivíduos possam conhecê-los e ter acesso a eles; dito de outro modo, os direitos fundamentais devem ser visíveis”*<sup>205</sup>.

Acresce que o modo como a Carta foi feita é considerado como o processo óptimo ao desenvolvimento da cidadania defendida, a cidadania activa, participativa. A sociedade civil não foi excluída da elaboração, não apresentaram aos cidadãos europeus um texto acabado, aprovado e sem retorno. Não! Os cidadãos foram chamados a participar ainda na fase de produção da carta, tiveram a oportunidade de expressar a sua opinião, de dar o seu contributo; intervieram à partida, no meio e no fim, em amplo processo de desenvolvimento da verdadeira cidadania.

O Tratado de Nice trouxe igualmente outra inovação importante: a criação de um novo órgão auxiliar, o Comité de Protecção Social (cfr. novo artigo 144º do Tratado da Comunidade Europeia). Este Comité será criado pelo Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu, e tem por fins *promover a cooperação em matéria de protecção social entre os Estados-membros e com a Comissão*, competindo-lhe:

- *acompanhar a situação social e a evolução das políticas de protecção social nos Estados-membros e na Comunidade;*
- *promover o intercâmbio de informações, experiências e boas práticas entre os Estados-membros e com a Comissão;*
- *preparar relatórios, formular pareceres ou desenvolver outras actividades nos domínios da sua competência, quer a pedido do Conselho ou da Comissão, quer por iniciativa própria.*

---

<sup>205</sup> Informação anual sobre os Direitos Fundamentais na União Europeia, elaborado em Fevereiro de 1999, cfr. JOCE C n.º 377, de 29 de Dezembro de 2000.

O significado político deste órgão – se bem que auxiliar, não dispondo de poderes coercivos – é manifesto. É mais uma tentativa da Europa de assumir ela própria, e fomentar nos Estados-membros, a defesa do modelo social europeu, a manutenção do Estado social, do Estado-providência, contra a tendência crescente de abandono da protecção social e retorno ao Estado liberal para fazer face às exigências do mundo globalizado.

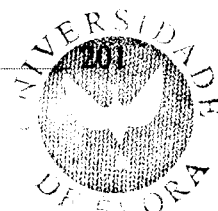
Em todo o processo de construção de uma cidadania europeia o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias teve um papel fundamental, por via da sua jurisprudência, que, ao interpretar o direito comunitário amplamente, sempre com vista à defesa e instituição de uma cidadania europeia.

O conteúdo da cidadania europeia integra hoje igualmente um conjunto de direitos a constituir e, assim, a Comissão fica obrigada, pelo artigo 22º do Tratado da Comunidade Europeia, a apresentar, de três em três anos, ao Parlamento, ao Conselho e ao Comité Económico e Social, o parecer sobre a aplicação das disposições sobre a Segunda Parte do Tratado, em que reconhece tudo o que se refere à cidadania europeia. Estes relatórios terão em conta o desenvolvimento da União e, com base neles, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, pode aprovar disposições destinadas a aprofundar os direitos de cidadania, cuja adopção recomendará aos Estados-membros.

A primeira informação sobre a cidadania da União foi emitida pela Comissão em 1993<sup>206</sup>. Nesta, a Comissão Europeia analisou as condições da aplicação dos direitos de cidadania europeia durante o período de 1994 a 1996, e concluiu que *“é necessário um esforço permanente de informação, por forma a garantir aos cidadãos o acesso a informações simples e factuais sobre os respectivos direitos, e que tanto os Estados-membros como a própria Comissão devem actuar no sentido de garantir o respeito efectivo desses direitos”*.

---

<sup>206</sup> Documento COM(93) 702, Bol. 12-1993, ponto 1.2.255.



A segunda informação sobre a cidadania da União foi adoptada pela Comissão em 27 de Maio de 1997<sup>207</sup>, e suscitou uma maior adesão por parte dos restantes órgãos comunitários, a tal ponto que, a partir dela, o Parlamento Europeu, num plano muito mais político, aprovou em 1998 uma resolução sobre a Segunda Informação da Comissão sobre a cidadania europeia.

Nesta, os parlamentares europeus, tendo em conta uma série de propostas e documentos recentes sobre a matéria<sup>208</sup>, considerando que a *“Cidadania da União é uma instituição dinâmica por natureza, que desempenha um papel-chave no processo de integração europeia e é chamada a complementar e a alargar os direitos decorrentes da nacionalidade de um Estado-membro, sem, em caso algum, substituir a cidadania nacional (...); para os cidadãos, a cidadania europeia constitui a garantia de pertencerem a uma comunidade política e de direito (...); a cidadania da União e os direitos daí decorrentes devem prestar um contributo fundamental para uma maior sensibilização europeia dos cidadãos (...); que cumpre encorajar a participação política activa dos cidadãos na construção europeia (...); a adesão dos cidadãos à construção europeia passa igualmente por acções concretas da União (...) e se encontra condicionada por uma verdadeira política de informação (...); seria possível intensificar a consciência europeia dos cidadãos, mormente por intermédio da promoção de símbolos de pertença à União Europeia, entre os quais a instauração de um dia feriado europeu, e de uma instrução sólida em história e cultura*

---

<sup>207</sup> Documento COM(97) 0230 C4-0291/97.

<sup>208</sup> Proposta de resolução sobre a protecção da vida privada, apresentada pela deputada Muscardini; Relatório da Comissão de 1997 ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva 93/103/CE - Direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade; Comunicação da Comissão de 1997 intitulada “Plano de Acção para a Livre Circulação de Trabalhadores”; Livro Verde de 1997 intitulado “Os Regimes Complementares de Reforma no Mercado Único”; proposta de Directiva de 1997 relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da União Europeia; Proposta de Directiva de 1995 relativa aos direitos dos nacionais de países terceiros de viajarem na Comunidade; Proposta de Directiva relativa à supressão dos controlos das pessoas nas fronteiras internas; Proposta de Directiva que altera a Directiva 68/369/CEE do Conselho, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade; Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21/5/1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços; Relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Livre Circulação de Pessoas, de 1997; Relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos dos Cidadãos e Pareceres da Comissão dos Assuntos Institucionais, da Comissão das Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos e da Comissão das Petições, de 1998.

européias em todos os Estados-membros, bem como através do Serviço Voluntário Europeu” (sublinhado nosso) propõem um amplo conjunto de medidas para estender e ampliar os direitos concedidos aos cidadãos europeus, medidas essas dirigidas aos Estados-membros e à Comissão, entre as quais se salienta o reforço do sentimento de pertença à União Europeia através da instauração de um dia feriado europeu e uma melhor informação dos cidadãos quanto à função do Provedor de Justiça e ao direito de petição ao Parlamento Europeu.

A terceira e última informação sobre a cidadania da União<sup>209</sup> abrange um período superior a três anos: e analisa a evolução da cidadania na União Europeia desde 1997 a 2001.

Nesta, a Comissão, começando por citar Condorcet (“Ninguém nasce cidadão: é a instrução que faz o cidadão”), identifica de imediato um dos grandes males da cidadania: a falta dela, propiciada pela falta de conhecimentos que os cidadãos têm, pela falta de informação sobre os seus próprios direitos. E afirma que “A cidadania da União é simultaneamente fonte de legitimação do processo de integração europeia, devido ao reforço da participação dos cidadãos, e um elemento fundamental para a criação de um sentimento de pertença dos cidadãos à União Europeia, de uma verdadeira identidade europeia (...); é necessário evitar qualquer tentativa de paralelismo com a cidadania nacional. Tanto pela sua génese, como pelos direitos e deveres que lhe são inerentes, a cidadania da União é uma cidadania *sui generis*, não comparável com a cidadania nacional de um Estado-membro”.

Ainda nos termos do artigo 212º do Tratado da Comunidade Europeia, a Comissão Europeia publica anualmente um Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia.

Desde 1995 que a Comissão Europeia inclui, nesses relatórios anuais<sup>210</sup>, um capítulo dedicado à cidadania da União. Da respectiva leitura vemos que a política social é uma constante na actividade da Europa. A Comissão esforça-se,

---

<sup>209</sup> Documento COM/2001/0506.

<sup>210</sup> Disponibilizados para consulta em <http://www.europa.eu.int>.

anualmente, por dar ênfase à actividade da Comunidade/União Europeia e dos respectivos Estados-membros no âmbito da política social. Vejamos.

- No Relatório referente ao ano de 1995, a Comissão salienta o acordo alcançado no Conselho Europeu de Madrid no sentido de unir esforços entre Comunidade/União Europeia e respectivos Estados-membros para combater mais eficazmente o desemprego na Europa; bem como o seu relatório onde definiu uma estratégia a seguir neste combate, encorajando iniciativas de emprego local;
- No Relatório referente ao ano de 1996, as iniciativas tomadas no combate ao desemprego integram igualmente o grupo a que foi dado maior ênfase. No âmbito da política social, salienta-se ainda o relatório da Comissão intitulado “Viver e Trabalhar na Sociedade da Informação”, a importância dada no Conselho Europeu de Dublin à política da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, a publicação do primeiro relatório do Provedor de Justiça, e ainda a campanha intitulada “Os Cidadãos primeiro” lançada em conjunto pelo Parlamento Europeu e pela Comissão em Novembro, com a finalidade de informar os cidadãos dos seus direitos na União Europeia: pode ler-se nesse relatório que *“Restoring the Union’s citizens to their place at the heart of European integration was an ongoing concern for the Union’s Institutions, which took a variety of steps to bring Europe closer to its citizens”*;
- Já no Relatório referente ao ano de 1997, o acento tónico é posto nas acções desenvolvidas “em favor do desenvolvimento e do reforço da democracia e do Estado de direito, bem como do respeito universal dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais”, tomando a Comissão uma posição clara ao incluir os direitos humanos no conteúdo dos direitos de cidadania;

- No Relatório relativo ao ano de 1998, a Comissão resume as diversas acções relativas aos diversos direitos de cidadania, com inclusão, igualmente, dos direitos do Homem;
- O Relatório respeitante ao ano de 1999 coloca em destaque a decisão, tomada no Conselho Europeu de Colónia, da elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, “que contemple os direitos à liberdade e à igualdade, bem como os direitos processuais fundamentais, tal como garantidos pela 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 fundamentais outorgados apenas aos cidadãos da União e tomar igualmente em consideração os direitos económicos e sociais tal como enunciados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores”;
- Também o Relatório anual para o ano de 2000 coloca em destaque a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
- O Relatório Geral de 2001, muito influenciado pelos atentados terroristas perpetrados nos Estados Unidos em 11 de Setembro de 2001, põe a tónica ao nível do espaço de liberdade, segurança e justiça;
- Finalmente, o Relatório Geral respeitante ao ano de 2002 manteve a linha de raciocínio do relatório do ano anterior.

Acrescem a este conteúdo da cidadania europeia os diversos avanços que se deram em matéria de direitos humanos e fundamentais<sup>211</sup>. Com efeito, ao falarmos de Cidadania não nos podemos jamais esquecer da protecção dos direitos fundamentais: estes constituem também parte do corpo da instituição cidadania europeia. Os direitos do Homem, que compreendemos como “um portfólio, um conjunto de direitos inerentes à essência do ser humano e que tem por primeiro e último fim garantir a este, entre outros direitos, a vida, a liberdade, a igualdade, a integridade, sendo sempre de respeito e aplicação universal” (Mendes 2002: 9), são, pois, pedra basilar, parte componente integrante do conceito de Eurocidadania<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> Salientamos a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 4 de Novembro de 1950), a Carta Social Europeia (Turim, 18 de Outubro de 1961, revista em Estrasburgo, em 3 de Maio de 1996), a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989), a recente Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (Nice, 7 de Dezembro de 2000), a Resolução do Parlamento Europeu de 12 de Abril de 1989, que adopta a Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais (JOCE C 120, de 16/5/1989), a Resolução do Parlamento Europeu de 9 de Julho de 1991, sobre os direitos humanos (JOCE C 240, de 16/9/1991), a Resolução do Parlamento Europeu de 12 de Março de 1992 sobre a pena de morte (JOCE C 94, de 13/4/1992), e a Comunicação da Comissão, de 19 de Novembro de 1990, sobre a adesão da Comunidade à Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e sua Resolução de 18 de Janeiro de 1994 sobre o assunto (in JOCE C 44, de 14/2/1994), a Declaração de Viena aprovada pelo Conselho da Europa em 9 de Outubro de 1993, a Convenção Europeia contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, aprovada em Estrasburgo, em 1987, e ainda, a nível internacional, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, os Pactos das Nações Unidas relativos aos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, de 19/12/1966 e Protocolos correspondentes, a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados, a Convenção das Nações Unidas relativa à eliminação de todas as formas de discriminação racial e de todas as formas de discriminação das mulheres, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, aprovada em 1989, a Declaração Final e a Plataforma de Acção aprovadas na Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres.

<sup>212</sup> E por esta razão não podemos deixar de mencionar, a título meramente complementar, os principais textos comunitários relativos aos direitos do Homem, e que são eles: Declaração da Cimeira de Paris (19 e 20 de Outubro de 1972); Documento sobre a Identidade Europeia (Cimeira de Copenhaga, 14 de Dezembro de 1973); Declaração Comum sobre os Direitos Fundamentais (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão, 5 de Abril de 1977, JOCE n.º C 103, de 27/4/1977); Declaração Sobre a Democracia (Conselho Europeu de Copenhaga, 8 de Abril de 1978, Bol. C. E. 4-1978); Acto Único Europeu (Fevereiro de 1986, JOCE n.º L 169, de 29/6/1987); Declaração Contra o Racismo e a Xenofobia (Parlamento Europeu, Conselho, representantes dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho, e Comissão, 11 de Junho de 1986, JOCE n.º C 176, de 14/7/1986); Declaração Sobre os Direitos do Homem (Ministros dos Assuntos Externos reunidos no âmbito da Cooperação Política Europeia, e Conselho, 21 de Julho de 1986, Bol. C. E. 7/8, 1986); Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais (Parlamento Europeu, 12 de Abril de 1989, JOCE n.º C 120, de 16/5/1989); Resolução Relativa à Luta Contra o Racismo e a Xenofobia (Conselho e representantes dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho, 29 de Maio de 1990, JOCE n.º C 157, de 27/6/1990); Declaração Sobre o Anti-Semitismo, o Racismo e a Xenofobia (Conselho Europeu de Dublin, 25 e 26 de Junho de 1990, Bol. C. E. 6 - 1990); Declaração Sobre os Direitos do Homem (Conselho Europeu do Luxemburgo, 28 e 29 de Junho de 1991, Bol. C. E. 6 - 1991); Resolução Sobre Direitos do Homem,

Na Resolução sobre o respeito dos Direitos do Homem na União Europeia, de 1994, o Parlamento Europeu, “Considerando que (...) os direitos do Homem, tal como são garantidos nos instrumentos jurídicos internacionais subscritos pelos Estados-membros e, em particular, na Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assim como os que emanam da tradição constitucional comum dos Estados-membros, constituem os princípios fundamentais que têm de ser plenamente respeitados na União Europeia”, toma posição clara quanto a este assunto, ao reafirmar “a sua convicção de que não só as Comunidades Europeias, mas também a União Europeia, deveriam aderir à Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e (...) salienta que a salvaguarda dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais é uma das principais missões da União Europeia”, pelo que “a União Europeia deve promover as liberdades e os direitos fundamentais dos cidadãos da União”.

Este reforço de integração política através do progresso qualitativo do conteúdo da cidadania europeia, iniciada aquando da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, tem vindo a consolidar-se e a aprofundar-se ao longo da vida da União Europeia, o que é bem demonstrado pela aprovação, no Conselho Europeu de Nice<sup>213</sup>, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, cuja dimensão específica quanto a direitos fundamentais, na opinião de Gomes Canotilho “deverá centra-se (...) na cidadania europeia” (Riquito *et al.* 2001: 15). Ora, “A evolução da cidadania europeia, que traduz um sentimento de ‘fazer parte’ da União, constitui um dos principais desafios para a UE, principalmente agora que se prevê um

---

Democracia e Desenvolvimento (Conselho e Estados-membros reunidos no seio do Conselho, 28 de Novembro de 1991, *Bol. C. E.* 12 - 1991); Declaração Sobre o Racismo e a Xenofobia (Conselho Europeu de Maastricht, 9 e 10 de Dezembro de 1991, *Bol. C. E.* 12 - 1991); Tratado da União Europeia, Preâmbulo, disposições comuns e disposições específicas relativas à Cidadania da União, à cooperação para o desenvolvimento, à política externa e de segurança comum e à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (7 de Fevereiro de 1992); Tratado de Amesterdão (2 de Outubro de 1997); Tratado de Nice (7 de Dezembro de 2000); Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (Tratado de Nice, 7 de Dezembro de 2000).

<sup>213</sup> Realizado em 7 de Dezembro de 2000.



alargamento. Jean Monnet formulou esta aspiração: 'o objectivo da integração europeia é unir os homens, e não criar uma coligação entre governos'"<sup>214</sup>.



São muitos os autores que nos últimos tempos sem têm debruçado sobre este conceito de cidadão europeu <sup>215</sup>. O conceito de cidadania europeia consiste hoje num denominador comum para diferentes domínios políticos que têm repercussões directas para o cidadão. Os seus objectivos visam a liberdade de estabelecimento e de residência, a supressão dos efeitos negativos do processo de integração, e a criação de uma imagem positiva e de identificação com a União Europeia.

Concordamos com José Barros Moura, para quem "Uma cidadania garantida a nível europeu, e implicando responsabilidades das pessoas e das suas organizações perante a União Europeia, visa, desde logo, responder à transnacionalização da vida económica e social em curso, que torna os Estados-nação insuficientes para assegurarem os interesses dos seus originários. Na União Europeia, a concretização prática do conceito seria susceptível de promover a igualdade real entre os cidadãos, independentemente da sua origem nacional, a coesão económica e social, a dimensão social da Europa segundo o princípio da 'igualização do progresso'. E um espaço europeu de segurança e justiça. Construíam-se, desse modo, os fundamentos de uma democracia supranacional. Ao mesmo tempo, o reforço da participação política e do controlo democrático dos cidadãos sobre as instituições reforçaria a legitimidade democrática da UE e encurtaria a

---

<sup>214</sup> PARECER do Comité das Regiões de 17 de Fevereiro de 2000 sobre a Cidadania Europeia, onde se conclui que "A cidadania europeia é simultaneamente um objectivo e um instrumento da política de integração europeia. Objectivo, porque só é possível assegurar uma integração europeia duradoura se esta for entendida pela população dos Estados-membros como desiderato comum e por ela apoiada. Neste sentido, é um factor que legitima a política de integração europeia. Instrumento, porque estabelece direitos, medidas de apoio e redes em diferentes domínios que promovem, na prática, as mais diversas formas de identificação do cidadão com a UE." (cfr. <http://www.europa.eu.int>).

<sup>215</sup> Samuel Huntington, baseando-se na heterogeneidade europeia, nega a existência deste conceito e afirma a sua impossibilidade. Pelo contrário, Henry Mondrasse afirmou que existe uma identidade cultural comum que poderia servir de base para uma identidade política. Outra proposta apresentamos Jurgen Habermas, que defende que os cidadãos devem sentir-se identificados, não com uma identidade cultural comum, mas sim com princípios constitucionais que garantam plenamente os seus direitos e liberdades (cfr. [www.iespana.es](http://www.iespana.es)).

distância imensa a que se encontra das opiniões públicas nacionais, regionais e locais” (1999 : 73).

\*

No plano teórico, como vimos, a cidadania encontra-se perfeitamente definida e delimitada. Contudo, não basta reconhecer normativamente estes direitos, se depois os seus destinatários não têm deles conhecimento. E, sendo certo que a desinformação é generalizada, que os europeus não sabem - pior, não querem saber - em suma, não tem consciência que são cidadãos europeus, como pode a cidadania desenvolver-se no plano prático, como podemos exigir uma participação activa democrática dos cidadãos europeus? Como pode existir uma plena cidadania, amplamente participada e desenvolvida?

Quais são os motivos deste fracasso relativo, desta falta de correspondência entre a cidadania teórica (o reconhecimento normativo da cidadania), plenamente desenvolvida, e a cidadania prática (a participação activa dos cidadãos) quase inexistente?

A realidade é que, como afirmou a Comissária Europeia Édith Cresson, “constatamo-lo um pouco mais cada dia, os nossos concidadãos manifestam uma dúvida crescente, tanto em relação aos objectivos como aos meios utilizados para manter vivo aquilo que é simultaneamente um ideal e uma necessidade (...). Estes avanços notáveis deixaram contudo uma questão em suspenso: donde provém então o relativo desencantamento de que hoje sofre a ideia europeia junto da opinião pública?” (*apud* Parisot 2001: 9, 10). Segundo Robert Toulemon “a construção europeia encontra-se hoje ameaçada pela insuficiência do apoio popular (...). Derrubar as correntes que ameaçam hoje em dia os valores comunitários adquiridos supõe o desenvolvimento de uma consciência cívica à escala europeia. Mais ainda do que o adquirido, é o futuro da construção europeia que se encontra hoje ameaçado pela incapacidade de que dão prova os Estados e as instituições europeias de desenvolverem um forte sentimento de pertença, de identidade e de destino comum nos seus cidadãos. Nestas condições surge um círculo vicioso. A

falta de apoio popular dissuade os governos de proporem ou aceitarem partilhar a soberania e as delegações de competências que deviam exigir o progresso da Europa (*apud* Parisot 2001: 13, 14).

O *não* do referendo na Dinamarca, aquando da ratificação do Tratado da União Europeia, o recente *não* do referendo da Irlanda, aquando da ratificação do Tratado de Amesterdão, e ainda o recentíssimo *não* do referendo da Suécia à aceitação da moeda única, são bem demonstrativos da posição dos europeus face à integração política europeia: “O ‘grande sobressalto’ de Maastricht marcou o fim do alheamento das opiniões públicas nacionais que, passando a escrutinar mais atentamente os passos da construção europeia, limitam a capacidade de os governos criarem mais factos consumados. Isso poderá trazer algumas dificuldades de ordem prática, alguns atrasos, perda de eficácia. Mas tem a vantagem de obrigar doravante os governos não só a prestarem contas, mas a assumirem as decisões políticas tendentes a aprofundar uma integração doravante sem recuo e a baterem-se por obter o apoio político das suas opiniões públicas internas. Através da cidadania europeia pretendeu-se estabelecer um vínculo directo 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 reforçar-se-ia a legitimidade democrática da União (...) e melhorar-se-ia a participação e o interesse dos cidadãos no controlo democrático das actividades e decisões das instituições europeias. É evidente o nexó entre a cidadania da União e a criação de uma democracia supranacional europeia (...). Só que não é suficiente uma construção jurídica e racional para produzir de facto o efeito integrador desejado. É necessário construir e solidificar a consciência de um projecto comum, de uma ‘comunidade de destino’, de interesses e de valores” (Moura 1999: 30, 31, 32).

E assim, de forma a superar estes problemas e a evitar desconfiâncias por parte dos cidadãos (sempre desconfiamos daquilo que não conhecemos!), desconfiâncias essas que seriam um “travão” neste processo de integração europeia, o que se visa com a instituição de uma cidadania europeia é fazer chegar a Europa aos cidadãos, fazer com que estes participem mais activamente na vida comunitária,

para que a Comunidade não seja uma máquina burocrático-administrativa, apenas acessível a uma pequena elite, e considerada longínqua e imperceptível para os demais cidadãos.

O grande problema é a inexistência de uma sociedade civil europeia, de um espaço público europeu: “Não há um espaço público europeu generalizado – até porque também não há uma opinião pública europeia susceptível de influenciar as decisões da UE e de condicionar as posições dos governos nacionais. (...) E, no entanto, tudo exige uma acção voluntarista e empenhada neste domínio, (...) havendo o risco de que os correspondentes poderes de regulação macroeconómica e de controlo político dos mercados para garantir a transparência e a equidade não sejam recuperados ao mesmo nível europeu por entidades políticas resultantes do sufrágio popular (...). É neste contexto que o conceito de cidadania e a prática de uma cidadania activa, crítica, vigilante e empenhada se afigura imprescindível” (Moura 1999: 35, 36, 37, 38).

Como disse em tempos o actual Primeiro-ministro português José Manuel Durão Barroso, “a União incorre muitas vezes naquilo que podemos chamar o ‘organizacionismo’, isto é, uma tendência para se fechar sobre si mesma e debater *ad nauseam* questões de organização e de processo, que assim assumem um lugar dominante relativamente às matérias ligadas ao objecto, ao conteúdo e ao sentido da construção europeia. Um ‘organizacionismo’ que é além disso prejudicial, na medida em que torna o discurso europeu cada vez menos compreensível para a generalidade dos cidadãos dos Estados-membros. A evolução recente tem registado uma tendência perigosa para discursos caracterizados sobretudo pela preocupação de marcar posições por parte dos diferentes Estados-membros, com o consequente esbatimento progressivo dos apelos a símbolos, significados e conteúdos mais propriamente europeus” (2000: 93).

A tentação de a Europa se fechar sobre si mesma em discursos técnicos incompreensíveis para os seus cidadãos é por vezes difícil de contornar. Mas traz consequências nefastas e felizmente a Europa já se consciencializou que não pode continuar a falar para si mesma: porque alheia ao que se passa em volta, não

conseguirá visualizar a negação da Europa pelos próprios cidadãos que a desconhecem e não a compreendem.

E por isso a União Europeia empenha-se em dar um contributo na evolução e aprofundamento dos conhecimentos que os cidadãos dos Estados-membros têm desta nova (que não é assim tão nova...) ordem jurídica, incutindo uma consciencialização da Eurocidadania, porque a Europa é de todos e para todos. É no seio deste objectivo que se desenvolve e aprofunda a cidadania europeia. Pretende-se que a maior parte dos habitantes do nosso continente se sinta “europeu”.

Concordamos com Dominique Schnapper, quando nos diz: “Os filósofos e a experiência histórica mostraram, há muito tempo, que nenhuma organização social subsiste se não for apoiada pela vontade dos indivíduos de viverem juntos, de respeitarem um certo número de valores e normas comuns e de agirem colectivamente. Na nação democrática moderna, é a comunidade dos cidadãos que deve perfilhar esta vontade, mas ela só tem sentido e eficácia se se incarnar nas formas institucionalizadas da vida social” (*apud* Parisot 2001: 266).

A unificação europeia requer a construção de uma identidade europeia, apesar de não haver uma homogeneidade linguística nem cultural. Contudo, poderá esta unificação construir-se sobre elementos como o cristianismo, a democracia, a identidade económica, uma identidade étnica? “São séculos de uma história marcada pelos particularismos, pelos conflitos, pelos inúmeros obstáculos na via da unificação. As diferenças culturais e linguísticas são importantes. Os interesses são muitas vezes divergentes. As nostalgias não carregam menores dificuldades; é que elas constituem as reacções nacionalistas” (Ribeiro 2003: 79).

Como unir cidadãos tão distantes geograficamente e com usos e costumes tão próprios e característicos? É que a Europa não se pode construir contra as identidades nacionais, contra os usos e costumes dos povos europeus. O sentimento europeu não pode apagar o sentimento nacional: são séculos de história comum no geral, mas com grandes diferenças no particular.

Como superar estas tendências “bairristas”, esta crise de identidade europeia? Como passar da cidadania exclusivamente teórica, para uma ampla cidadania, plena e democraticamente participada pelos seus destinatários?

A verdade é que “Um dos problemas políticos essenciais das próximas décadas é o de saber como articular as identidades nacionais, a identidade regional e a identidade europeia e como se vão entrecruzar nestes três níveis as competências e os poderes” (Ribeiro 2003: 77). Pois a crescente integração política que assistimos na Comunidade/União Europeia, com a conseqüente perda de soberania e de poder de decisão dos Estados-membros “coloca problemas sérios, e cada vez mais visíveis, de legitimidade democrática, de participação dos cidadãos, de solidariedade interna, de compreensão pelos originários poderes dos Estados membros de que a integração é uma questão sua, de inteligibilidade, como condição de apoio pelas opiniões públicas nacionais, de configuração de uma relação de pertença à União” (Moura 1999: 11, 12).

E assim só podemos concluir que a Europa só se pode construir na sua própria diversidade. Diversidade linguística, cultural; esta é a sua riqueza, o seu triunfo: “É óbvio que a Europa deve alimentar-se da força das suas diferenças, fontes de confronto, que podem e devem ser (re)construídas, pois são elementos de criatividade, de dinâmica, de solidariedade crescente – económica, política, cultural – com os seus mais próximos vizinhos e distantes interlocutores. Não residirá nisto uma das suas forças? Não será isto mesmo uma das suas seduções? (...) Assim sendo, a construção europeia far-se-á na simbiose do uno e do múltiplo” (Ribeiro 2003: 79, 81). Como um dia disse Almeida Santos, enquanto Presidente da Assembleia da República, “Acho eu que a Europa é decerto história e geografia, mas é sobretudo cultura, uma cultura que vê no pluralismo e na diversidade fundamentalíssimos valores” (Conselho Nacional de Educação 1997: 15).

Pois escrevia já Aristóteles, no seu *Tratado da Política* que “a cidade é uma espécie de comunidade (*koinômia*) e a participação comum dos cidadãos num sistema de governo (*politeia*) (...). A polis ou Cidade não se define por um território

nem por um povoamento homogéneo, mas pela submissão de um grupo a uma lei comum” (*apud* Parisot 2001: 47). Ora, Aristóteles sabia já, no seu tempo, que a organização política não assenta num grupo que se defina pela sua homogeneidade, ou pelo menos podemos dizer que não precisa de assentar. Assim, se por um lado os requisitos da homogeneidade linguística e cultural não se encontram preenchidos pela cidadania europeia, por outro, porém, sempre podemos argumentar que também não precisam de estar preenchidos aqueles requisitos para a existência da cidadania europeia. Que ela pode bem - e deve - ser plural, heterogénea, sendo tais características precisamente aquilo que lhe dá riqueza e interesse.

A moderna concepção da cidadania, que teve o seu berço na revolução de 1789, nasceu aí caracterizada pela unicidade, indiferente aos particularismos, oposta a eles. Combatendo as diferenças entre os homens, as classes instituídas no Antigo Regime, a cidadania moderna, em França, nasceu una, sem o reconhecimento de qualquer minoria. Contrariamente a esta, a cidadania europeia nasceu múltipla, com reconhecimento dos particularismos, das diferenças regionais, das tradições comuns mas também das particulares, dos usos e costumes de cada povo que a inclui.

A toda esta problemática não é alheia a questão: “existirão uma verdadeira história e cultura comuns europeias (...) ou tratar-se-á antes de uma mera justaposição das histórias e culturas nacionais?” (Pires 1992: 47).

Quanto a nós, pensamos que esta existe na comparação com os outros, os não europeus. Com efeito, a Europa reconhece-se a partir de fora: é na comparação com os outros que a Europa descobre o seu passado, a sua cultura comuns. Henri Brugman diz-nos que “é fora da Europa que nos descobrimos europeus” (*apud* Pires 1992: 53). E assim, “a Europa, que às vezes parece não existir dentro de si, entre os seus, existe seguramente na relação com os outros através do mundo, e é nessa relação que é reconhecível” (Pires 1992: 53). Como nos diz Bernard Guetta, “*Nos países germânicos jamais vereis um peão atravessar com o sinal contrário (isto é, quando as viaturas circulam)? Em Paris nós sabemos como é. Em Espanha janta-se tarde; na*

*Alemanha, cedo. Vale mais fazer-se convidar para o pequeno-almoço na Escandinávia e para jantar em França do que o inverso. Os franceses não falam línguas estrangeiras, enquanto que os Neerlandeses são políglotas. Em suma, republicanos ou monárquicos, de cultura romana ou reformada, os Europeus são diferentes, muito diferentes. E, todavia, quando um jovem americano vem descobrir Paris, Roma, Londres e Barcelona, ele não vai a França, nem a Itália, nem à Grã-Bretanha, nem a Espanha. Vai à Europa, porque, visto da América, há muito tempo, mesmo muito tempo,...que a Europa constitui um todo... (apud Parisot 2001: 269).*

E por isso os europeus só se sentem tais quando comparados com os outros. Como prova do invocado, citemos apenas brevemente os resultados da recentíssima pesquisa internacional de opinião denominada “*Transatlantics Trends 2003*”<sup>216</sup>, a qual apurou que os europeus têm uma alta estima pela União Europeia, e que os mesmos entendem que existe uma diferença de valores sociais e culturais entre a Europa e os Estados Unidos da América.

E se nos sentimos europeus, quando comparados com os demais, é porque existe uma linha comum, um fio condutor idêntico, uma cultura europeia.

Tudo isto só e explicável se percebermos que nas suas linhas gerais, a Europa é só uma: o passado, a cultura, a estrutura política são comuns no seu traçado geral. Contudo, existem depois particularidades próprias de cada Estado, de cada nação. É fazendo uso destes particularismos, articulando-os com as linhas gerais comuns que a Europa pode ganhar.

E por isso a identidade europeia só pode surgir na alimentação das diversidades, na sua riqueza interior. A cidadania europeia não pode matar a cidadania nacional: deve ser construída assentando nos pilares dos particularismos nacionais, nas diversidades linguísticas e culturais, mas igualmente nas grandes linhas de pensamento político humanista, de salvaguarda dos direitos fundamentais, dos princípios basilares de democracia activa, comum a toda a Europa.

---

<sup>216</sup> Estes resultados podem ser consultados via internet em [www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org).



Somos europeus, assim como somos portugueses, ingleses, franceses, e também somos alentejanos, catalães.

Pertencemos a este mesmo espaço geográfico: como Heidegger, observamos que a palavra “ser” deriva do latim “*seder*”, ou seja, ter domicílio, residir, ter uma terra onde habitar (*apud* Miguel Baptista Pereira *in* Ribeiro [Coord.] 2003: 15). Portanto, é na diversidade que podemos encontrar a nossa identidade europeia: é no confronto com os “outros” que nos podemos sentir europeus.

Há que matar o perigo. Como afirma Almeida Santos, “só quem andar distraído pode não ter-se ainda dado conta de que, entre as transformações em curso no Mundo Moderno, está um aparentemente irreversível processo de apagamento das identidades nacionais, por fusão emergente de factos e comportamentos em vertigem de uniformização (...); já cidadãos da Europa e em trânsito para cidadãos do Mundo, que espaço fica para salvuardarmos, por muito tempo, as mais velhas identidades e as mais inveteradas diferenças? (...) É decerto por estas e outras razões que a União Europeia se empenha em preservar as identidades nacionais, regionais e locais. (...) Mas nem por isso deixa de estar também em causa a identidade, sobretudo cultural, da própria Europa. E então? O conforto de que a sua identidade tem por essência a sua própria diversidade (...) levou Edgar Morin a escrever que ‘a unidade nacional (dos Estados europeus) é a unidade de um bricabraque e a Europa o bricabraque desses bricabraques’” (Conselho Nacional de Educação 1997: 17, 18).

A identidade europeia assenta em dois pilares: heranças comuns e particularismos. A identidade europeia existe pelas memórias de um passado comum, mas também pela existência de diversidades regionais. “Compreender a Europa é aceitar uma dialéctica de convergências e de divergências” (Ribeiro [Coord.] 2003: 9).

Assim, “A constituição e consolidação da União Europeia (EU) tem repercussões nos diversos domínios da realidade, desde a economia à moeda, da legislação à governação, da circulação de pessoas e bens ao mercado de trabalho, da

política científica e cultural ao ensino, **da ideologia à(s) identidade(s), da história e da memória à salvaguarda do património**” (Ribeiro [Coord.] 2003: 199) (sublinhado nosso).

Por estes motivos se impõe, na construção de uma identidade comum, a preservação dos valores comuns e a salvaguarda do que é específico, a diversidade é uma mais valia. Europa unida, mas também Europa das regiões: uma só Europa, sim, mas uma Europa diversificada, assente em base comum, mas crescendo em diversidade e pluralismo. É esta a mais valia que devemos preservar, e inclusive incentivar: os particularismos de cada nação não são um mal à identidade europeia, não são inimigos. Pelo contrário, esta identidade europeia só se pode construir uma vez percebido que ela deve ser uma noção aberta, integrante dos particularismos.

A noção de nação europeia tem que ser diferente da noção e conceito de nação em que se fundou o Estado Moderno. A nação europeia não precisa de uma só língua, costumes e usos comuns. A nação europeia pode bem surgir (aliás, defendemos inclusive que só assim pode surgir) na diversidade e multiculturalismo.

Comparados com os outros, os Europeus têm uma cultura comum: os grandes princípios de Estado, culturais, a história – mas comparados entre si, há diversidades e pluralidades linguísticas, culturais, que não são em si um obstáculo à identidade europeia. O povo europeu é plural, assim como o povo português ou o povo espanhol. Da mesma forma, quando comparadas entre si as regiões de um país, também se descobrem diferenças culturais, ou até mesmo linguísticas. Mas isso não quer dizer que a nação desse país não exista.

O mesmo se passa com a nação europeia: assim como a nossa geografia é plural, a terra é diversa, também o povo que a habita o é. Somos diferentes, mas somos iguais. “Falar da Europa é falar, antes de mais, de um conjunto de valores, de crenças, de culturas, de fronteiras, de povos, de dinâmicas culturais, sociais, institucionais, políticas e económicas que encontram nas diferenças a força da sua unidade em construção. Projecto evolutivo, mas prolongado, que procurou reconciliar a diversidade com a unidade...” (Ribeiro [Coord.] 2003: 329).

A cultura e história europeia são, em si, uma amálgama de influências particulares: foram estes particularismos, sempre existentes entre os diversos povos europeus, que formaram a própria unidade europeia. A identidade europeia, a sua cultura e história comum, desde sempre, afinal, foi buscar e beber a este pluralismo: constituindo-se sobre as diferenças, soube criar uma identidade comum. Nas palavras de Mendo Henriques, “sem a base germânica de comunidades e códigos, sem a base romana do direito e da disciplina, sem a ciência árabe, línguas indo-europeias, africanas e produtos do Novo Mundo não existiria a Europa” (*apud* Pires 1992: 53).

O que quer dizer que a própria ideia de Europa é já de si um bolo composto por diversos ingredientes: a Europa é hoje e desde sempre veio a ser constituída pela acumulação das suas diversidades.

E, por isso, pergunta-se: como negar esta diversidade, intrínseca à própria ideia de Europa? Como construir a identidade europeia senão por via desta própria diversidade que a compõe?

Na verdade, não existe qualquer incompatibilidade entre a cidadania nacional e a Eurocidadania: as duas coabitam perfeitamente na mesma pessoa. Do ponto de vista sociológico, é possível distinguir diversas formas de cidadania coexistentes. Assim, Parisot alerta para a necessidade de distinguir o conceito jurídico de cidadania do conceito político-psicológico, sendo que “o primeiro compreende o estatuto jurídico do indivíduo e os seus direitos e deveres descritos na lei nacional e internacional; o segundo, político-psicológico, compreende o conjunto dos conhecimentos, percepções, crenças, opiniões, preferências, atitudes, valores, emoções, intenções comportamentais e comportamentos do indivíduo em relação às entidades políticas a que pertence, e isto a todos os níveis: local, regional, nacional e internacional” (2001: 205). E assim, os olhos de sociólogo dizem-me que é possível e até desejável a coabitação de diversas cidadanias num só indivíduo, pois que o indivíduo, o cidadão se encontra igualmente inserido em diversas comunidades, em diferentes esferas de poder e de organização político-social.

Este é o caminho, e é o único a prosseguir: a identidade europeia, o sentimento europeu, a cidadania europeia devem ser constituídas todas elas sempre pelo respeito e integração da diversidade intrínseca.

Certo é que esta não é tarefa fácil, muito menos numa época de globalização<sup>217</sup> que vivemos actualmente. De facto, diz-nos José Mendes que “Numa época de globalizações, isto é, de intensificação dos fluxos económicos, políticos, culturais e simbólicos a nível mundial, as pessoas e os colectivos vêem alargado o leque dos possíveis e dos recursos disponíveis para a elaboração de argumentos que justificam as suas identidades e os seus processos de identificação” (*apud* Santos 2002: 489).

As identidades constroem-se no processo de socialização das mentalidades, e no mundo globalizado são cada vez mais uniformes os pensamentos... As identidades incutem-se com a celebração da história, dos símbolos<sup>218</sup>...

Contudo, se é difícil, num mundo interligado, manter as identidades, tal comunicação torna também mais fácil a construção de novas identidades: pode ajudar a identidade europeia. Porque as identidades não são naturais, e resultam de um processo claro de socialização, de construção da memória. Os meios de comunicação privilegiados de que hoje dispomos servirão, por certo, e também, ao despertar da consciência europeia.

Também o Euro, independentemente da importância económica que possa ter, é um símbolo fundamental neste processo de criação, construção e enraizamento

---

<sup>217</sup> Globalização é tema extremamente abrangente e complexo, que não compete aqui precisar. Contudo, tendo sido utilizado este conceito, cabe, pelo menos, defini-lo. Giddens define globalização como a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distintas de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa (*apud* Santos 2002: 31). Boaventura Sousa Santos diz-nos que a globalização é “um processo complexo que atravessa as mais diversas áreas da vida social, da globalização dos sistemas produtivos e financeiros à revolução nas tecnologias e práticas de informação e de comunicação, da erosão do Estado nacional e redescoberta da sociedade civil ao aumento exponencial das desigualdades sociais, das grandes movimentações transfronteiriças de pessoas como emigrantes, turistas ou refugiados ao protagonismo das empresas multinacionais e das instituições financeiras multilaterais, das novas práticas culturais e identitárias aos estilos de consumo globalizado” (*apud* Santos 2002: 19).

<sup>218</sup> A importância dos símbolos enquanto mediadores de memória é bem demonstrado pela existência de um dia da Europa, ou da bandeira da Comunidade Europeia.

do sentimento europeu: “O facto, para os cidadãos europeus, de ter acesso a partir de então aos sinais idênticos de uma mesma moeda permite-lhes uma percepção directa e imediata da Europa que constantemente lhes surgia como uma entidade abstracta e longínqua. Desse modo, a chegada do euro não pode deixar de aparecer como um dos elementos determinantes no futuro institucional e político da Europa” (Hen e Léonard 2002: 177, 178). Por isso a adesão à moeda única é um facto eminentemente político, que diz directamente respeito à soberania dos Estados.

O facto de eu falar, via internet, em simultâneo com um alemão, um italiano, de eu me deslocar a Viena e fazer compras com a mesma moeda que uso em Portugal, de não ter que parar na fronteira com a Espanha, de me deslocar à Grécia sem ter que levar o passaporte, tudo serve para a consciencialização dos cidadãos, para o desenvolver de sentimentos europeus.

Como nos diz ainda José Mendes “As pessoas não têm dificuldade em essencializar, e procuram quase sempre ancorar as suas identificações em identidades fixas, essencialistas, naturais, genéticas e históricas. A certeza do que são passa pela sua inscrição precisa e delimitada em espaços e em lugares concretos, pela criação discursiva e pragmática de fronteiras, limites e divisões” (*apud Santos 2002: 516*).

O despertar do sentimento europeu nos nossos corações não é processo rápido. Serão precisas gerações para que tal aconteça. O desenvolver do sentimento europeu não é diferente do desenvolver do sentimento nacional.

Ora, o sentimento nacional de cada um dos cidadãos europeus em relação ao seu próprio país não nasceu de um dia para o outro, mas é processo que se sedimentou desde há vários séculos.

E assim, segundo Susan Reynolds, o sentimento de identidade britânica cedo se desenvolveu, logo por volta do século VIII, pois “o inglês desenvolvera uma língua comum, tinha participado numa série de expedições militares comuns e mostrava fidelidade a Roma pela via da Igreja de Inglaterra. Mais tarde, com a unificação do reino, no século X, o sentido de solidariedade tornou-se muito mais

intenso, precisamente devido à crença medieval de que gentes com unidade política e partilhando uma cultura, língua e lei teriam antepassados comuns” (*apud* Llobera 2000: 24,25). “Se os Gregos (...) deram à Europa a noção de indivíduo como base da ‘polis’, os Franceses ficaram célebres pela sua concepção de nação, e os Alemães pelo seu conceito de Estado, a contribuição dos Britânicos para a Europa talvez tenha sido a de saber viver numa sociedade pacífica” (Parisot 2001: 247).

Também “A História da identidade galesa começou na era pós-romana, quando aquilo que hoje é conhecido por Gales se tornou no principal centro de resistência dos Bretões”, estes “desenvolveram um sentido de identidade à parte” (Llobera 2000: 29). Assim, “A consciência de pertencer a uma comunidade humana caracterizada tanto em termos étnicos, como em termos territoriais, é aquilo que define a França na Idade Média (...). A ideia de uma cultura nacional surgiu no século XV, intimamente associada ao prestígio crescente do idioma francês” (Llobera 2000: 54, 55).

Um outro exemplo, o dos irlandeses, é-nos dado por D. H. O’Corrain, quando sustenta que “os irlandeses tinham uma profunda consciência de si mesmos como uma vasta comunidade ou nação, que as suas classes mais cultas estavam preocupadas com esta noção e que nos séculos XI e XII os reis mais destacados tentaram tirar partido político dessa consciência” (*apud* Llobera 2000: 31).

Quanto a nós, “A região situada entre os rios Minho e Douro, conhecida por Portugal, tinha identidade política e cultural desde o século IX, e como território isolado, de fronteira, a breve trecho desenvolveu uma personalidade própria. Com um dialecto do latim que partilhava com a Galiza, era uma sociedade fechada em si mesma” (Llobera 2000: 74); Ainda hoje, “Observando a sociedade portuguesa actual, aquilo que é particularmente impressionante é a sua homogeneidade cultural, que não quer minimamente dizer unicidade cultural. Esta homogeneidade baseia-se nas grandes características linguísticas, étnicas e religiosas que unem os Portugueses (...). Esta uniformidade cultural é de tal modo forte que torna Portugal uma das raras entidades políticas europeias a incarnar de forma bastante fiel o ideal de

Estado-nação, um Estado sobre um território no qual vive uma comunidade intrinsecamente unida por laços culturais comuns” (Parisot 2001: 220, 221).

Estes exemplos demonstram-nos que o sentimento de pertença dos cidadãos aos diversos países que constituem a Europa de hoje é um “velhinho de barbas”... Os nacionalismos de hoje são realidades já sedimentadas por séculos de história. Não nasceram de um dia para o outro, mas foram-se desenvolvendo nos corações dos seus destinatários como um processo de geminação secular.

Como nos diz Giddens, o nacionalismo define-se como “a existência de símbolos e crenças que ou são propagados por grupos de elite, ou são alimentados por uma multiplicidade de elementos das categorias regionais, étnicas ou linguísticas de uma população e que implicam uma comunidade entre eles” (*apud* Llobera 2000: 95).

Pelo que o desenvolver de sentimentos de pertença a uma comunidade é um processo artificial, propiciado por uma série de elementos, como símbolos, crenças, que, repetidos no tempo, acabam por ter como consequência o despertar nas mentes dos cidadãos esse sentimento de pertença. “A análise do processo por meio do qual se verifica historicamente a identidade nacional mostra claramente, portanto, que ela é inseparável da sua própria percepção colectiva (...); vai um longo caminho, através do qual se vai formando a consciência de pertença ao colectivo nacional. O processo tem um ponto de partida meramente político: a apropriação do poder por um chefe com uma autoridade própria sobre um conjunto de homens; tem um ponto de chegada que já não se pode classificar como meramente político, mas que se situa no domínio dos fenómenos da sociologia ou da psicologia social. O processo que conduz de um ao outro consiste, em primeiro lugar, no alargamento progressivo do conjunto de homens que considera um valor a pertença a esse colectivo e que é capaz de compreender o seu interesse em lhe pertencer; e em segundo lugar na conotação da ideia de colectivo nacional, de forma a poder formulá-la através de representações mentais simultaneamente adaptadas à compreensão simples e a uma averiguação complexa da sua natureza. Sendo assim,

pode questionar-se o carácter 'natural', 'essencial' ou 'eterno' da identidade nacional, ou mesmo a sua 'longa duração'. Não pode deixar de constituir um fenómeno cultural" (Mattoso 2001: 41). Este autor, contrariando os defensores da ideia de que o nacionalismo é um fenómeno natural, que por natureza as pessoas encontram-se ligadas à sua raiz, explica claramente como este processo de construção do sentimento de pertença a uma comunidade é um fenómeno cultural, um processo construído, artificial. E assim é, pois temos provas históricas de que o processo de criação do sentimento de pertença a uma comunidade é artificial: lembremo-nos, por exemplo, da revolução francesa, e do facto de esta ter conseguido apagar do coração dos franceses os sentimentos de pertença simultânea a diversas comunidades, e substituído estes por um único sentimento de pertença: a pertença ao Estado-nação.

Por isso referíamos há pouco que o euro, independentemente da sua importância económica – que não se cura aqui de analisar –, tem uma componente socializadora muito forte: é o facto de todos usarmos a mesma moeda que nos faz sentir como pertencentes ao mesmo espaço, à mesma comunidade: "O euro, moeda única, mais do que o culminar da construção económica do mercado único europeu, é uma enorme transformação política que corresponde ao máximo de abandono de soberania dos Estados membros e que, dotando a UE de um instrumento de regulação e de intervenção no mercado global, traduz um verdadeiro 'salto qualitativo' na construção de uma união política supranacional" (Moura 1999: 10).

Por essa razão, a Europa insiste na criação de símbolos, como a bandeira, o hino europeu<sup>219</sup> ou a instituição do Dia da Europa.

Devemos agora debruçarmo-nos sobre as palavras de Maurice Duverger quando disse "...acima das culturas propriamente ditas, isto é dos conjuntos de normas, valores e sanções mais completos e mais coactivos, que na nossa terminologia definem as sociedades globais, encontramos uma espécie de superculturas, constituídas por elementos comuns a várias culturas. Tenhamos em

---

<sup>219</sup> 9ª sinfonia de Beethoven.



conta em seguida que estas superculturas tendem actualmente a integrar as culturas que a elas se ligam e a tornarem-se elas próprias culturas. Isto significa que as sociedades globais de hoje tendem a fundir-se em sociedades globais mais vastas, tais como a comunidade ocidental, a Europa, o mundo comunista, etc. Mas uma tal fusão só poderá ser feita se tocar nos elementos culturais fundamentais, isto é nos valores. Uma integração jurídica por processos governamentais ou legislativos não chega para criar uma sociedade global nova, enquanto não corresponder a uma integração dos valores” (1983: 102). Duverger fala claramente do caso europeu. A Europa é uma supercultura, que engloba as diversas culturas dos respectivos Estados-membros, enquanto sociedades globais, e que tende a tornar-se ela própria uma cultura, mas que só será uma sociedade global se conseguir uma plena integração dos valores europeus, próprios. A simples integração jurídica não basta. É o que temos vindo a dizer. A todo o processo jurídico de construção da Europa unida deve adicionar-se a construção do povo europeu, da cultura europeia. E em todo este processo de aculturação a cidadania europeia desenvolve um papel fundamental.

Contudo, insistimos, todo este processo leva o seu tempo... Os elementos que propiciam o sentimento de pertença a uma comunidade têm que ser constantemente repetidos no tempo, num amplo processo de socialização.

E por isso a educação dos mais jovens é considerada fundamental: é a socialização europeia pela educação dos mais novos, pois são eles, os filhos e os netos deles, que nascerão e viverão numa nova realidade, é nestes corações e nestas mentes que melhor funciona a socialização, a educação para a consciencialização europeia: “No desenvolvimento da relação indivíduo-sociedade/cidadão-Estado, a educação e o ensino desempenham um papel importante” (Parisot 2001: 119). É a socialização das crianças, a que deve juntar-se a socialização permanente, que decorrerá por toda a vida dos homens europeus.

Aos símbolos, às crenças, é preciso acrescentar a história, a história da Europa comum. Por isso, o primeiro manual colectivo de História da Europa nasceu

em 1992. Diz-nos António Simões Rodrigues “A obra, em que participaram doze professores europeus, um por cada país, foi de certa maneira a resposta a uma directiva do Conselho da Europa no sentido de valorizar os depósitos culturais intemporais das civilizações, facilitar um melhor entendimento dos problemas contemporâneos e preparar o cidadão para a democracia participativa (...). Sentia-se a necessidade de transformar os modos de pensar e de avançar numa evolução do conceito de ‘Europa das pátrias’ para uma noção de ‘pátria europeia’ (...). Sonhava-se com a grande meta de uma Europa povoada por cidadãos de espírito verdadeiramente europeu, em que todos os seus povos participassem numa construção alicerçada em valores universais, onde não se perdesse a noção das diferenças e o respeito dos particularismos” (Ribeiro [Org.] 2002: 215).

Foi então criado um manual escolar, que é hoje utilizado por todos os alunos que frequentam o ensino secundário, estudem eles numa escola em Portugal, na Irlanda, na Bélgica, ou em qualquer Estado-membro. Pois é pela educação que se podem criar as condições óptimas para a participação do cidadão na via política, social, cultural, se pode, numa palavra, desenvolver a cidadania activa.

É a educação dos mais novos, a socialização pela educação, a formação cultural da juventude, a inclusão da história no sentimento europeísta. A escola é um instrumento privilegiado de transmissão cultural. Tal como afirmou o nosso Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio, “A escola desempenhou um papel fundamental na consolidação de uma identidade nacional. Agora, é chamada a trabalhar na construção de uma cidadania europeia (...); quanto mais forte for a ligação às nossas comunidades de origem, mais forte é a nossa identidade como cidadãos europeus. (...) Como escreve Eduardo Lourenço: ‘O sonho é imaginar que o cidadão da Europa pode reconhecer no património dos outros um elemento importante da sua própria identidade’” (Conselho Nacional de Educação 1997: 24, 25), ou ainda como nos disse Pedro Pinto, “Vejo mal como podemos construir a unidade europeia sem que façamos um grande investimento nas nossas escolas sobre a ideia de se *tornar europeu*. Tornar-se europeu significa internalizar um conjunto de valores de civilização, significa também comunicar com facilidade, (...) significa um apego à

democracia, aos valores humanísticos, ao civismo, significa reconhecer a importância dos valores do ambiente (...). Significa a capacidade de inovar, de trocar experiências ao nível da Europa, numa frase, uma dimensão europeia acrescida” (Conselho Nacional de Educação 1997: 82, 83).

A Europa, por todos estes meios, pretende despertar a consciência europeia nos cidadãos. A pertença a uma mesma história, a uma cultura comum, a utilização da mesma moeda, a celebração em comum de um dia da Europa, a mesma bandeira, um hino europeu, tudo isto é considerado fundamental.

E são os ingredientes fundamentais para, a seu tempo, despertar o sentimento europeu, a ideia de pertença a um mesmo povo. Pois já Montesquieu afirmava no seu *De l'esprit des lois* (1748) que o espírito da nação é composto por uma variedade de factores: clima, religião, leis, máximas de governo, precedentes, morais e costumes (*apud* Amaral 1998: 28 a 31). Pois “Ao longo de toda a construção europeia, o facto de a política comunitária ter tomado em consideração a cultura revelou-se cada vez mais essencial para a aproximação dos povos e para a emergência de uma cidadania europeia. Foi por isso que o *Tratado sobre a União Europeia*, assinado em Maastricht, alargou as competências da União Europeia à cultura” (Hen e Léonard 2002: 205):

*“A acção cultural da União Europeia visa:*

- reforçar o sentimento de pertença a uma comunidade europeia, no respeito pela diversidade das tradições e culturas nacionais e regionais;*
- facilitar o acesso do cidadão europeu à cultura como factor de integração social: dança, ópera, pintura, escultura, fotografia, arquitectura, património (bens móveis e imóveis), audiovisual (televisão, multimédia, edição electrónica, etc.);*
- explorar o potencial de emprego do sector cultural;*
- contribuir para a irradiação da cultura europeia no mundo.”* (Hen e Léonard 2002: 206).

À socialização pela educação dos mais novos, força dos símbolos, ao peso da história, à influência da informação e divulgação generalizada, acrescenta ainda Robert Toulemon (Parisot 2001: 15 a 18) algumas sugestões a nível mais prático, a saber: eleger melhor o Parlamento Europeu para lhe conferir uma autoridade real (por via da reforma do modo de escrutínio com vista à aproximação dos eleitores, renunciando às listas nacionais bloqueadas e aplaudindo as listas plurinacionais à escala de toda a União Europeia); dotar a União Europeia de um executivo identificável e cuja legitimidade não possa ser contestada (por via da centralização das funções executivas em um único órgão executivo que obtenha a sua legitimidade de modo democrático de eleição); generalizar a regra maioritária nos processos de decisão e produção normativa comunitária (e ainda pelo abandono completo do direito de veto); garantir melhor os direitos fundamentais.

Também o Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho apresentaram uma proposta de decisão para estabelecer o programa de acção comunitário “Serviço voluntário europeu para os jovens”<sup>220</sup>, a fim de desenvolver nos jovens o espírito de solidariedade e de pertença à Europa.

Igualmente José Barros Moura apresenta algumas propostas, como o reforço da instância parlamentar como componente essencial da democracia supranacional europeia, a distinção, nas funções do Conselho, entre as funções legislativas e as funções governamentais, o estabelecimento de uma hierarquia dos actos normativos comunitários, o reforço do poder de iniciativa e de impulso político da Comissão, a regulação pela Comissão do exercício das competências de execução dos actos comunitários, o restabelecimento do equilíbrio institucional, o aumento da responsabilidade dos Estados na aplicação do direito comunitário, a descentralização do poder nacional interno (nas autarquias), a criação e apoio de movimentos sociais a nível europeu (sindicais ou outros), o desenvolvimento dos partidos políticos europeus, a personalização das eleições europeias, a criação de um serviço cívico europeu (1999: 63, 64, 65).

---

<sup>220</sup> Cfr. JOCE L n.º 214, de 31 de Julho de 1998.

E a tudo isto não impede o facto destes elementos serem plurais: a história em si, que é comum, é também plural; o todo é constituído por particularismos, como há pouco referimos, pois “A construção europeia do século XXI, para conseguir a realização do plano da criação de uma verdadeira comunidade de pessoas, tem de avançar nesta via: a ideia da cidadania europeia, que não se pode formar à imagem das cidadanias dos Estados, deve criar raízes na sua diversidade e, mantendo as características próprias de cada uma, jogar com cores tão variadas que, nos nossos dias, possa pôr à nossa disposição um mosaico europeu bastante colorido” (Parisot 2001: 224).

A verdade é que este é um processo longo: com sorte, talvez, os nossos bisnetos se considerem já europeus. Nas palavras de Jean Monnet, “*se tivesse de recomeçar, construiria a Europa pela educação e pela cultura*”<sup>221</sup>.

Estamos cientes de que tal não será tarefa fácil: pois não basta apenas combater os nacionalismos dos povos, ou mesmo a soberania dos Estados.

Não nos esqueçamos de que a Europa é destino privilegiado da emigração: na Europa dos pós-guerra produziu-se um movimento constante de emigrantes, diferentes em termos raciais, culturais, religiosos. Por esta razão, a Europa vive também com grupos étnicos não europeus.

A Europa precisa também de assimilar os grupos. A nova consciência europeia carece, mais do que nunca, de tolerância, abertura aos particularismos internos (como já amplamente explicámos) e também externos.

A Europa precisa desta população emigrante: a maioria dos Estados-membros vive actualmente problemas sérios decorrentes da baixa taxa de natalidade, que põe em causa muitos dos direitos sociais de cidadania, como o direito à protecção social, às reformas de amanhã. É conhecida a problemática. O Estado social europeu protege amplamente os seus trabalhadores. Precisa de uma

---

<sup>221</sup> Cfr. [www.iespana.es](http://www.iespana.es).

população activa considerável para suportar os custos inerentes a um Estado-providência.

Mas a questão social decorrente da baixa - e cada vez mais acentuada - natalidade é hoje um problema grave. Por isso a Europa só tem a ganhar com esta população emigrante. Mas com ela vem também o grande perigo de o sentimento nacionalista se desenvolver em sentimento racial. Infelizmente, vivemos intensamente o exemplo facista do que pode acontecer se o sentimento nacionalista encontrar razões de ameaça e desembocar em racismos, xenofobias.

Por isso, ao sentimento europeu deve também associar-se não só a aceitação do pluralismo em que consiste, mas também a aceitação do pluralismo decorrente de outros povos não europeus, outras raças, outras religiões, pois, como disse Pedro Pinto, "A proposta operativa constante do capítulo da cidadania é a da educação intercultural. É o reconhecimento, uma vez por todas, da passagem da cultura à multicultural. A constatação definitiva de que a nossa cidade já não é compatível com homogeneidades culturais ou com sonhos assimilacionistas, e de que o sistema educativo, ele próprio, terá de reconhecer na diversidade uma enorme fonte de riqueza pedagógica - a diversidade interna da Europa e a diversidade acrescida da Europa ao acolher no seu seio populações oriundas de outros continentes" (Conselho Nacional de Educação 1997 : 80). A integração dos países de leste, realidade tão presente e confirmada, que será nossa já para o próximo ano, não deixará de o demonstrar: outras nações farão também parte da nação europeia, a identidade europeia deverá alargar-se mais ainda para englobar novos povos, novas línguas, novas culturas, novas religiões. Esperemos que o elástico seja suficiente para não partir...

A abertura e tolerância, os grandes princípios democráticos puramente europeus e que animam todo o espírito europeu têm que estar constantemente presentes.

O contrário seria intolerável, pois já temos exemplos de sobra do que poderia acontecer....

A morte lenta do Estado, tal como se constituiu, deve ser acompanhada igualmente pela “morte” dos povos europeus, enquanto pluralidade, e pelo desenvolver de uma cultura comum e de um só povo europeu. Povo este plural, entenda-se. Quando se fala em “morte” dos povos europeus, não se fala na morte das suas tradições, da sua cultura, das suas especificidades. Há que respeitar estas, em ordem à construção, densificação e cultivo de uma cidadania única, de um povo único, constituído e caracterizado pela pluralidade.

E por isso a aproximação dos indivíduos a este processo de integração europeia, na sua vertente política, é considerada fundamental.

Contudo, coloca-se sempre a velha questão de saber se povos tão especificamente diferenciados, com características pequenas (mas visíveis) tão distintas entre si, e que desde sempre travaram guerras intermináveis, conservando ódios antigos (de séculos) podem agora unir-se nas pequenas diferenças, sendo certo que as características fundamentais são as mesmas. A esta pergunta só o tempo dará resposta. A verdade é que em 1951 iniciou-se um novo processo na história da Europa, processo este que não tem volta.

Talvez os Europeus tenham percebido (principalmente após a sua destruição operada ao longo do século XX) que não podem mais viver de costas voltadas, e este novo século seja de novo o século da Europa. Mais, que este novo século seja o século do povo europeu, das pessoas... É esta a esperança; sem ela, sem a consciencialização da Eurocidadania, o futuro da Europa unida pode estar comprometido. Como escreveu Jacques Delors em 1997, em artigo conjunto com Raymond Barre, publicado no jornal francês *Le Monde*, “O futuro da Europa só estará assegurado se os povos europeus tiverem consciência do alcance desta inovação sem precedentes na história. Na falta dessa consciência, arriscar-nos-emos a desperdiçar as suas potencialidades, ou mesmo a comprometer o seu sucesso durável”.

A cidadania a desenvolver implica também um reforço da legitimidade democrática da União. E aí, como vimos anteriormente, só o reforço do papel do Parlamento Europeu (verdadeira instituição democrática, por ser a representante do

povo, e por ser eleita por sufrágio universal directo) nos pode ajudar. A aproximação do Parlamento Europeu ao povo que representa é fundamental para o desenvolvimento da cidadania participada. Estamos a falar aqui no reforço dos poderes do Parlamento – verdadeiro órgão democrático eleito pelo e para o povo – no direito comunitário, e na aproximação e interacção deste com os parlamentos nacionais. Pois, apesar dos sucessivos alargamentos de competências do Parlamento Europeu, e de este ser a voz dos cidadãos comunitários, o representante do povo europeu, o mesmo continua a ter grandes dificuldades em transmitir aos cidadãos comunitários a importância das suas funções e realizações.

E então, de forma a superar o problema da falta de informação e participação dos cidadãos comunitários na vida europeia e a evitar desconfianças por parte dos cidadãos, deve o Parlamento Europeu, enquanto representante da *vox populi*, fazer chegar a Europa aos cidadãos, fazer com que estes participem mais activamente na vida comunitária; e, para superar a distância entre aqueles que representa, deve aliar-se aos parlamentos nacionais e trazer até si os cidadãos comunitários, sendo esta uma forma de desenvolver e aprofundar a cidadania europeia.

Esta cidadania implica, por fim, o reforço da protecção dos direitos fundamentais<sup>222</sup>. E passa, a nosso ver, pela inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia nos Tratados europeus, no direito comunitário originário. E por uma protecção acrescida de direitos fundamentais, os direitos humanos, o direito à protecção do ambiente, ao trabalho. São os direitos humanos na sua plenitude, incluindo os direitos de última geração. A comunitarização destes direitos é fundamental no aprofundar e desenvolver da cidadania europeia.

Porque, precisamente – repetimos – a faceta dos direitos humanos constitui sempre parte integrante de qualquer cidadania, da noção de cidadania actual, seja

---

<sup>222</sup> Ou talvez, como diz Adriano Moreira, “estamos perante a exigência do reconhecimento de uma cidadania mundial, que coincide com a definição mundial dos direitos do homem, que mais se exerce no ambiente da sociedade civil mundializada do que em relação às soberanias envolvidas e limitadas por este novo tribunal da opinião pública mundial. (...) O conceito de cidadania europeia, antes de ter uma expressão normativa moldada em função do institucionalismo da União, é uma versão da cidadania mundial, uma regionalização apropriada da Declaração Universal dos Direitos do Homem, uma participação na sociedade civil internacionalizada.” (Conselho Nacional de Educação 1997: 46, 48).



ela relativa a um Estado ou a uma organização supra-nacional. E porque cremos sobretudo que sem a protecção dos direitos humanos, sem a integração destes direitos na noção de Eurocidadania ela não existe verdadeiramente. Os direitos fundamentais são, com efeito, universais, e fazem parte integrante da Eurocidadania, pois “uma cidadania activa e responsável (...) pressupõe uma verdadeira cultura dos direitos humanos” (Lúcio *et al.* 2002 :24,25).



Como vai ser a cidadania a breve trecho? Existem já propostas na mesa que cumpre agora apresentar e apreciar. Tal é o caso da conclusão final dos trabalhos da Convenção Europeia Sobre o Futuro da Europa, apresentada recentemente no Conselho Europeu de Salónica (realizado em 19 e 20 de Junho de 2003).

Em Dezembro de 2000, em Nice, os Estados-membros manifestaram o desejo de dar início a um amplo e exaustivo debate sobre o futuro da Europa, incerto quanto ao que será, mas com certeza na inevitabilidade de que estamos em fase de mudança.

Assim, um ano depois, em 15 de Dezembro de 2001, o Conselho Europeu adoptou a famosa Declaração de Laecken sobre o futuro da União Europeia<sup>223</sup>, decidindo convocar uma Convenção Europeia encarregue de preparar as reformas da União. Pode ler-se nesta Declaração que “... a União encontra-se, porém, numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência. (...) Simultaneamente, a União vê-se confrontada com um duplo desafio, um interno e outro externo. No interior da União, há que aproximar as instituições europeias dos cidadãos (...); os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático (...). Resumindo, o cidadão pretende uma abordagem comunitária clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática (...). Não há dúvida de que, para tanto, a Europa se deve renovar”. A

---

<sup>223</sup> Anexo I às Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Laeken, realizado nos dias 14 e 15 de Dezembro de 2001.

Europa apercebeu-se já do mal, do problema social instalado no seu seio, e quer lutar contra ele...

A Convenção Europeia encarregue de preparar as reformas da União teve por objectivo propor à União Europeia um quadro normativo-institucional apto às necessidades dos cidadãos europeus e do futuro da Europa. Os trabalhos desenvolveram-se em três fases (auscultação, reflexão e proposta), e assim, membros da Convenção, grupos de contacto e representantes da sociedade civil reuniram-se em trabalhos e sessões, com vista à auscultação e ao diálogo prévio com a sociedade civil.

No Conselho Europeu de Salónica (realizado em 19 e 20 de Junho de 2003) foi apresentado aos Estados-membros o Projecto de Tratado que Institui uma Constituição para a Europa: é o texto final da Convenção sobre o Futuro da Europa, com implicações directas para a cidadania europeia.

O Conselho Europeu recebeu como bom este Projecto. Contudo, por questões técnicas, pediu a sua correcção em alguns pontos, meramente formais, e decidiu que o texto apresentado é uma boa base de começo, solicitando à presidência italiana que convocasse nova Conferência InterGovernamental para Outubro de 2003, a fim de ser aprovado por todos os Estados-membros o texto final do Projecto, para ser conhecido de todos os cidadãos europeus antes das eleições próximas para o Parlamento Europeu em Junho de 2004. Esta Conferência teve início em Roma, no dia 4 de Outubro de 2003.

Esta é uma boa nova que pode dar um novo fôlego à Europa envelhecida, à forma e ao modelo funcionalista que se seguiu aquando do início desta viagem europeia e que hoje se encontra velho, cansado e gasto. O projecto europeu deve agora seguir um novo modelo. "...a União Europeia necessita de um novo pacto fundador para resolver a equação impossível entre os alargamentos sucessivos, o aprofundamento da construção europeia e a busca de uma eficácia e de uma representatividade acrescidas. O 'federalismo às avessas' que caracterizou os últimos quarenta anos da construção europeia chega a seu termo: enquanto não

conseguir dotar-se de uma verdadeira identidade política, a Europa estará condenada a permanecer uma potência inacabada” (Hen e Léonard 2002: 14).

Quais são as novidades do Projecto para a cidadania europeia? Analisemos o texto.

A Convenção, neste texto final - projecto de Tratado - “Inspirando-se nas heranças culturais, religiosas e humanistas da Europa, cujos valores, ainda presentes no seu património, enraizaram na vida da sociedade a sua percepção do papel central da pessoa humana e dos seus direitos invioláveis e inalienáveis, bem como do respeito pelo direito, (...) Persuadidos de que os povos da Europa, continuando embora orgulhosos da sua identidade e da sua história nacional, estão decididos a ultrapassar as antigas discórdias e, unidos por laços cada vez mais estreitos, a forjar o seu destino comum, Certos de que, ‘Unida na diversidade’, a Europa lhes oferece as melhores possibilidades”<sup>224</sup>, propõem as seguintes novidades com implicações directas para a cidadania europeia:

- fundar-se a União no respeito pela dignidade humana, direitos fundamentais (artigo I-2º) e na não-discriminação (artigo I-4º);
- *Respeito pelas identidades nacionais dos Estados-membros* (artigo I-5º);
- *Inclusão dos direitos, liberdades e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais no Direito Comunitário Originário* (artigo I-7º);
- Introdução da figura do Presidente do Conselho Europeu (artigo I-20º);
- Introdução da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros das União (artigo I-27º);
- *Direito de participação na vida democrática da União por parte dos cidadãos europeus* (pelo que as decisões são tomadas de forma tão aberta e próxima dos cidadãos quanto possível, com vista ao apelo para a participação destes) (artigos I-45º, I-46º, I-49º);

---

<sup>224</sup> Vide o Preâmbulo.

- Reconhecimento dos partidos políticos de nível europeu como contributos para a formação da consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União (artigo I-45º);
- *Inclusão do direito à protecção de dados como direito autónomo de cidadania* (artigo I-50º);
- Suspensão dos direitos de um Estado-membro quando viole os direitos fundamentais (artigo I-58º);
- *Inclusão de uma Parte II consagrada aos direitos fundamentais da União, e inclusão dos direitos que compõem a cidadania europeia nesta parte;*
- *Inclusão de novos direitos de cidadania:* o direito a uma boa administração (artigo II - 41º); o direito de acesso aos documentos (artigo II - 42º); novo direito de iniciativa legislativa (um grupo de cidadãos pode convidar a Comissão a apresentar propostas normativas) (artigo I-46º);
- Introdução da cooperação interparlamentar (entre parlamentos nacionais e parlamento europeu) como instituição (Protocolo Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia).

Tema de extrema relevância actual, de grande polémica e de acesas discussões, os trabalhos da Convenção, a serem aprovados, revolucionarão por completo o futuro da União Europeia. Matéria de imensa abrangência, quanto a nós, interessa-nos apenas comentar as suas inovações e implicações para a cidadania europeia.

E nestas inovações, salta logo à vista a incorporação no direito comunitário da protecção dos direitos fundamentais, verdadeira dimensão da cidadania, e sem a qual ela não existe verdadeiramente. É de louvar esta inovação, alias, há muito esperada. A Conferência InterGovernamental de Nice, que aprovou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, só pecou para muitos por não ter dado a esta Carta a força jurídica que ela merece, e que é obrigatória no desenvolver e

desenrolar da Europa dos cidadãos, da Europa social, da cidadania europeia. A sua inclusão no Tratado, proposta pela Convenção é, pode dizer-se, uma crónica de um nascimento anunciado, e a atitude mais correcta em termos de teoria política.

De salientar também a inclusão de novos direitos, como o direito a uma boa administração (o direito que cabe a cada cidadão de ver tratado os seus assuntos de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, compreendo ainda o direito de audição do interessado, o direito à informação e acesso ao processo, e a obrigação da administração de fundamentar as suas decisões), o direito de acesso aos documentos (inclui todos os documentos das Instituições, órgãos e agências da União Europeia, seja qual for a forma em que tenham sido produzidos) e o direito de iniciativa legislativa (a Comissão deixa, assim, de ter o poder exclusivo de iniciativa legislativa, e um número de cidadãos – não inferior a um milhão – pode agora convidar a Comissão a apresentar propostas de iniciativa legislativa sobre matérias que considerem relevantes).

Estes direitos relevam da necessária transparência dos procedimentos e sua divulgação e informação, tão preciosa no tocante ao exercício da cidadania activa. Parecem pequenos direitos...

Com efeito, à partida parecem demasiado tímidas estas propostas. Contudo, após uma análise meramente superficial destes novos direitos e estudo aprofundado dos mesmos, vemos que eles valem mais pela sua intenção do que pelo seu conteúdo, isto é, são os meios e os caminhos necessários à cidadania activa e participada, o ponto óptimo para desenvolvimento de uma participação activa dos cidadãos no processo europeu. O direito de iniciativa legislativa (desde sempre uma reserva exclusiva da Comissão) é de extrema importância para a participação activa dos cidadãos, e para melhor fazer intervir a sociedade civil<sup>225</sup>.

O mesmo fundamento teórico ora explanado anima igualmente o novo direito de participação na vida democrática da União por parte dos cidadãos

---

<sup>225</sup> No ordenamento jurídico português, o direito de iniciativa legislativa é também uma realidade, tendo sido recentemente consagrado pela Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho; cfr. também o direito de petição no direito português, estabelecido e especificado na Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na Lei n.º 6/93, de 1 de Março e na Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho.

européus: este é o caminho certo a percorrer, através da transparência da administração e da vida, dos trabalhos das instituições comunitárias, e através da participação activa dos cidadãos neste processo. Porque a cidadania moderna não pode ser passiva, há que exigir também dos receptores de direitos as obrigações à participação activa na vida democrática, de forma a superar a crise de legitimidade democrática que a modernidade está a passar.

Claro que todo o aprofundamento da cidadania europeia se deve fazer sem prejuízo do respeito pelas identidades nacionais, o que é fundamental, atento o que dissemos anteriormente, e que a cidadania europeia deve ser plural e heterogénea, conviver na diversidade e na riqueza dessa diferença. É fundamental também deixar bem claro que a cidadania europeia não põe em causa as identidades nacionais, a fim de evitar mal entendidos e a conseqüente recusa de todo este processo por parte dos cidadãos.

Importância de somenos terá, talvez, a inclusão do direito à protecção de dados como direito autónomo de cidadania, pois que tal era já um direito de cidadania, mas agora aparece mais reforçado, enquanto direito autónomo e de destaque, o que se compreende pela evolução extasiante das novas tecnologias. É a cidadania europeia a adaptar-se à nova realidade, ao mundo que a rodeia!

A introdução da cooperação interparlamentar (entre parlamentos nacionais e Parlamento Europeu) como instituição (Protocolo Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia) corresponde, por certo, ao culminar de um processo de evolução sempre constante de cooperação parlamentar, dentro do espírito sempre imanente – e que foi já descrito anteriormente – de consciencialização da importância de cooperação entre os órgãos representantes do povo, e da necessidade de uma maior participação e competências destes no processo de interpenetração europeia, a fim de assegurar a sua legitimidade democrática.

A cooperação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu é, de facto, incontornável, e segue no espírito defendido de legitimidade democrática de todo o processo de construção europeu, de valorização do povo europeu, das

peçoas, de representação e imbricação dos cidadãos europeus em todo este processo.

Que dizer, por fim, da inclusão de um capítulo autónomo intitulado Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e ser dentro desse capítulo que estão elencados e incluídos todos os direitos de cidadania europeia?

Já dissemos que é de louvar que finalmente a protecção dos direitos fundamentais tenha consagração normativo-coerciva. Já dissemos também que a protecção destes direitos constitui parte integrante de qualquer teoria de cidadania, sem esta, a cidadania europeia não estaria completa. Contudo, será correcto denominar o capítulo de protecção de direitos fundamentais, e depois, dentro dele, incluir todos os direitos de cidadania?

Cremos que, se por um lado parece correcta a inclusão de todos os direitos de cidadania num só capítulo (com efeito, concentração dos diversos de cidadania que se encontravam dispersos pelo Tratado da Comunidade Europeia num só capítulo tem efeitos extremamente positivos de melhor compreensão e fácil acesso a estes), a fim de facilitar a sua compreensão, por outro, não parece de todo correcto que todos os direitos de cidadania se incluam nos direitos fundamentais, pois o processo está invertido: os direitos fundamentais é que fazem parte integrante da cidadania, e não o contrário!

Com efeito, existem direitos de cidadania que não são direitos fundamentais, direitos do Homem; mas, pelo contrário, todos os direitos fundamentais, todos os direitos do Homem são direitos de cidadania. Pode parecer mero reparo formal, mas não o é. As propostas de alteração apresentadas pela Convenção têm que ser suportadas em teoria filosófica, e, neste caso, parece-nos ser um erro de teoria filosófica a inclusão de todos os direitos de cidadania no capítulo da Protecção dos direitos fundamentais.

Assim, não podemos deixar de discordar com esta opção – que resta saber se foi intencional ou resultante de simples ligeireza teórica.

O processo está às avessas, e deve ser corrigido, por razões de teoria político-filosófica.

ii. A Eurocidadania de hoje

*“Pour que l’Europe se retrouve en elle-même  
telle qu’elle nous entraîne pour construire son avenir,  
il lui faut au préalable retrouver sa mémoire”*

Jacques Delors, s/d

Cumpre definir e identificar plenamente este conceito teórico de cidadania, o seu conteúdo normativamente reconhecido, esperando que os europeus o possam exercer activamente, pois se nele reconhecerem vantagens, talvez assim se levantem para o exercer positivamente.

Sabendo agora o caminho certo a percorrer – a construção da cidadania europeia como conceito assente na herança comum e igualmente na pluralidade e diversidade dos povos que abrange – devemos identificar o estado actual da cidadania europeia. Há que educar, ensinar, dar a conhecer a realidade de hoje, preparar o cidadão para a democracia participativa, para a cidadania activa.

Assim, o primeiro desiderato é divulgar, informar. Mas não apenas dar a conhecer. Informar, sim, mas com objectivos de socialização precisos: expliquemo-nos.

A Europa reconhece hoje a necessidade de transformar as mentalidades dos europeus, de lhes inculcar o sentimento europeu, de os consciencializar e fazê-los pensar em termos de Europa: de os levar a pensar – e sentir – que são europeus, pertencem à pátria Europa.

A crise do Estado soberano e a evolução da dependência europeia, da interacção e integração europeias cada vez maiores e mais fortes – que não é alheia à mundialização do planeta, à globalização e interdependência mundial que abrange domínios tão díspares como a economia, os mercados financeiros, a cultura, os



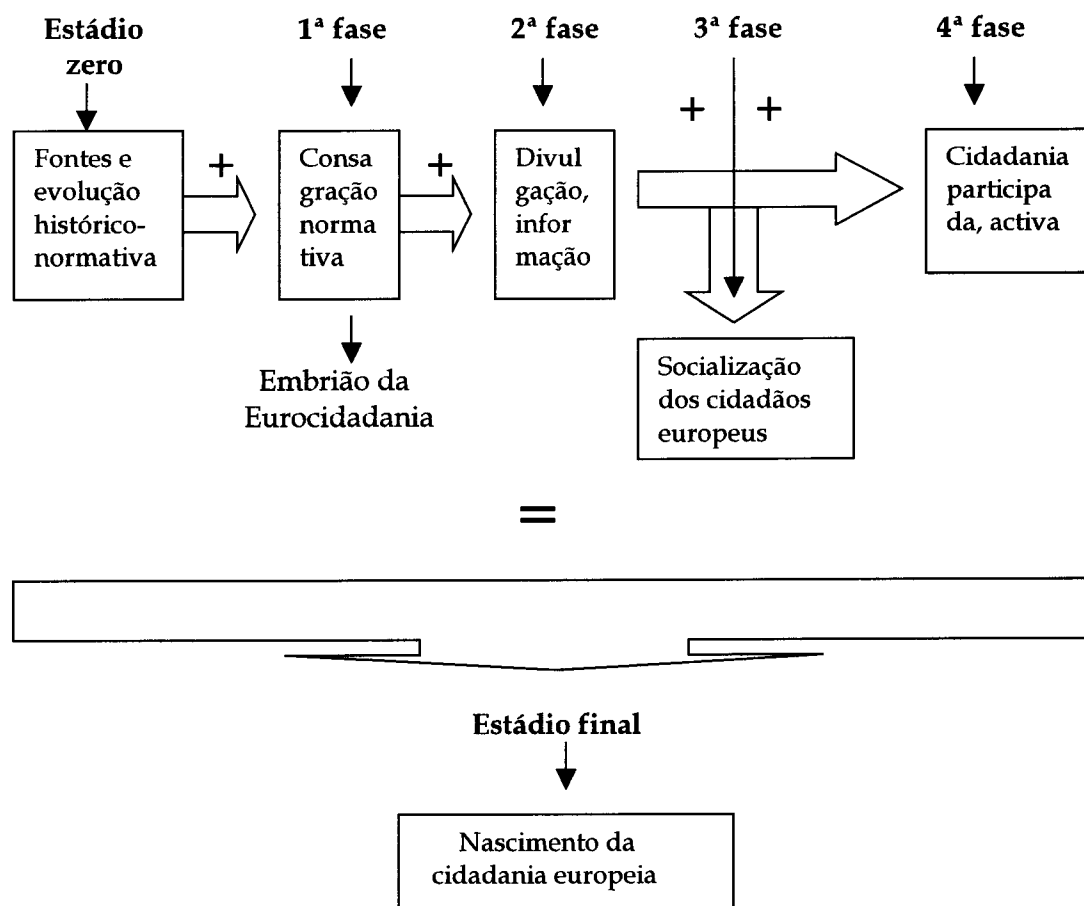
costumes – traz-nos uma mudança que tem como consequência a necessidade de transformar os modos de pensar dos europeus. É a comunitarização das próprias pessoas, a europeização das suas mentalidades, a socialização pela educação. É o sonho de “uma Europa povoada por cidadãos de espírito verdadeiramente europeu” (Ribeiro [Coord.] 2003: 216).

A obrigação de informação encontra-se intimamente ligada a este objectivo.

E, na esteira do que dissemos em capítulos anteriores, só pela participação dos cidadãos, pelo despertar da sociedade civil, se pode alcançar a verdadeira cidadania. Com efeito, a cidadania só nasce se, uma vez incluída no papel, os seus destinatários a exerçam de pleno direito. Na verdade, “convém sobretudo ir mais longe; porque se o cidadão da União existe agora de facto, este sujeito de direito à escala comunitária não se deve resumir a uma simples entidade jurídica, é conveniente desenvolver o sentimento de pertença e de identidade no seio da União Europeia, isto é, a consciência de um *destino comum*”, e porque “a cidadania da União é ainda pouco conhecida dos Europeus, tal como o comprovam regularmente os inquéritos de opinião conduzidos pela Comissão Europeia (os célebres Eurobarómetros)” (Parisot 2001: 352).

É uma linha contínua, um processo complexo que decorre por diversas fases: primeiro, consagrar normativamente essa cidadania; segundo, dar a conhecê-la, divulgar, informar; terceiro, por meio da segunda, socializar os cidadãos, incutindo-lhes um espírito europeu, tocar a sua alma com o sentimento de pertença à Europa; quarto, despertar a cidadania participativa; para, a final, nascer enfim, e por completo, a cidadania europeia. Só passados todos estes estágios é que podemos dizer que a cidadania europeia finalmente existe, de pleno direito.

Esquemáticamente, podemos visualizar o processo de nascimento da cidadania europeia da seguinte forma:



Às vezes uma imagem vale mais que mil palavras. Socorremo-nos deste esquema porque, através dele, é fácil perceber que a cidadania é ainda embrionária: falta um longo caminho a percorrer para que possamos afirmar que a Eurocidadania existe. O espaço público europeu, a sociedade civil europeia está ainda por nascer.

Encontramo-nos ainda no início do processo de nascimento desta cidadania europeia, mas o primeiro passo está dado: foi consagrada normativamente a cidadania europeia. Foi um passo tímido, é certo, poderia ter sido muito maior: a cidadania europeia poderia, e pode ainda, abranger muito mais...

Estamos no segundo passo: é tempo de divulgar, dar a conhecer, informar.

Esta é, então, a razão do presente capítulo: cumpre agora informar acerca do conteúdo preciso desta cidadania europeia, conceptualizá-la, precisar o seu

conteúdo, dar a conhecer os direitos e deveres que abrange. É tempo de precisar a Eurocidadania de hoje, qual o seu estágio de evolução actual.

Em primeiro lugar, e como já referimos, “É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro”<sup>226</sup>. Esta disposição significa que não cabe à União Europeia determinar e definir o núcleo de indivíduos que são Eurocidadãos. Tal tarefa compete a cada Estado-membro, de acordo com regras que só ele tem competência para definir<sup>227</sup>. Na prática, isto significa que podem ser cidadãos da União indivíduos de variadíssimas ascendências, que cumulem variadíssimos critérios e características, uma vez que cada Estado-membro tem múltiplas regras para a atribuição da nacionalidade.

Este critério, aparentemente negativo dada a sua subjectividade e desigualdade variante de Estado-membro para Estado-membro, justifica-se plenamente atento o espírito das relações criadas entre a União Europeia e os Estados que a compõem. Apesar de supra-nacionais, os poderes da Comunidade não são originários, e resultam sempre de actos de delegação de poderes conferidos pelos Estados, que mantêm sempre (pelo menos até hoje, ou seja, enquanto a Comunidade Europeia não ganhar a roupagem de um Estado Federal, ou de uma Federação de Estados) um núcleo de poderes reservados.

Por outro lado, “A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui”<sup>228</sup>, o que reforça a ideia *supra* defendida, ou seja, enquanto Comunidade supranacional, a esfera de poder comunitário que recai sobre os seus cidadãos acresce à esfera de poder que os Estados individualmente considerados exercem sobre esses mesmos cidadãos, e não a substitui. E por isso é que afirmámos

---

<sup>226</sup> Artigo 17º, n.º 1 do Tratado da Comunidade Europeia, alterado pelo Tratado de Amesterdão.

<sup>227</sup> Consoante consta da **Declaração Relativa à Nacionalidade de um Estado-membro**, anexa ao Tratado de Maastricht, “sempre que no Tratado que institui a Comunidade Europeia é feita referência aos nacionais de um Estado-membro, a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-membro. Os Estados-membros podem indicar, a título informativo, mediante declaração a depositar junto da Presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários; podem, ser for caso disso, alterar esta última declaração.”.

<sup>228</sup> Artigo 17º, n.º 1 do Tratado da Comunidade Europeia, alterado pelo Tratado de Amesterdão.

inicialmente que o Eurocidadão se encontra inserido em duas esferas de poder: a do Estado e a das instâncias comunitárias.

Por fim, e de acordo com o mesmo artigo 17º do Tratado da Comunidade Europeia, ser cidadão da União significa gozar dos direitos e estar sujeito aos deveres previstos naquele diploma.

No tocante à cidadania europeia, vemos que esta, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, “oscila entre a formulação de direitos funcionais ligados ao estabelecimento do mercado interno, os direitos civis e políticos associados ‘à dupla nacionalidade’, os direitos sociais relacionados com uma concepção abrangente de coesão económica e social, os direitos institucionais de petição e recurso, assim como referências diversas ao respeito dos direitos do homem e às liberdades fundamentais” (Covas 1999: 25).

O que quer dizer que o Direito Comunitário Originário<sup>229</sup> defende uma concepção alargada de cidadania europeia, incluindo no seu conteúdo funcional um leque variadíssimo de direitos, a saber:

- Direito de livre circulação no espaço geográfico comunitário e permanência em qualquer Estado-membro;
- Direitos políticos de “*eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência*” e de “*eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência*”<sup>230</sup>;
- Direito à protecção diplomática;
- Direito de petição ao Parlamento Europeu;
- Direito de queixa ao Provedor de Justiça;
- Direito à transparência;

---

<sup>229</sup> Constituído pelos Tratados Originários (Tratado de Paris e Tratados de Roma) e sucessivas alterações (Tratado de Fusão, Acto Único Europeu, Tratado de Maastricht, Tratado de Amesterdão, e futuramente Tratado de Nice) e Tratados de Adesão dos diversos Estados-membros não fundadores, por oposição ao Direito Comunitário Derivado, constituído pelas normas legais aprovadas pelas instituições comunitárias, e que são o Regulamento, a Directiva, a Decisão e a Recomendação e o Parecer, cuja consagração e definição se encontra no artigo 249º do Tratado da Comunidade Europeia, revisto pelo Tratado de Amesterdão.

<sup>230</sup> Artigo 19º do Tratado da Comunidade Europeia, revisto pelo Tratado de Amesterdão.

- Novos direitos, como o direito à protecção do ambiente e direito do consumidor, de onde se salienta o direito à protecção de dados;
- Respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos da União (direitos humanos).

Para que se possa falar de cidadania europeia é preciso, “para além do reconhecimento da liberdade de circulação de pessoas – o que implica o direito de entrar (e o direito de sair) de todos os Estados-membros, o direito de estadia, de escolher a residência e de levar o essencial dos seus bens – que o *homo* europeu possa gozar de um conjunto de direitos e liberdades suficientes para que estejamos perante um verdadeiro estatuto civil e político do cidadão europeu” (Ramos 1994: 252)<sup>231</sup>.

Porque não tratamos aqui de um manual de direito comunitário, mas também porque, por outro lado, há que concretizar e descrever os direitos acima descritos, façamos uma incursão descritiva sobre os direitos que compõem a Eurocidadania.

### **I - Direito de livre circulação no espaço geográfico comunitário e permanência em qualquer Estado-membro<sup>232 233</sup>.**

---

<sup>231</sup> “Celle-ci suppose, en effet, au delà de la pleine reconnaissance de la liberté de circulation des personnes – ce que implique le droit d’entrée dans (et le droit de quitter) tout pays membre, le droit de séjour, de choisir résidence et d’emporter l’essentiel de ses biens – que l’homo européen puisse jouir d’un ensemble de droits et libertés suffisants pour qu’on soit devant un vrai statut civil et politique du citoyen européen”.

<sup>232</sup> Artigo 18º do Tratado da Comunidade Europeia, versão de Amesterdão.

<sup>233</sup> Sobre o direito de livre circulação de pessoas, cfr. Directiva 68/360/CEE, publicada no JOCE L 257 de 19/10/1968; Directiva 73/148/CEE, in JOCE L 172 de 28/6/1973, Directiva 64/221/CEE, in JOCE L 56, de 4/4/1964, Regulamento 1612/68, de 15/10/1968, in JOCE L 257, de 19/10/1968, Regulamento 1251/70, in JOCE L 142, de 30/6/1970, Directiva 75/34, Directiva 90/365, in JOCE L 180, de 13/7/1990, Directiva 90/364, in JOCE L 180, de 13/7/1990, Directiva 93/96, in JOCE L 317, de 18/12/1993, Directiva 64/221, in JOCE L 56 de 4/4/1964, Directiva 90/366, in JOCE L 180 de 13/7/1990, Directiva 72/194/CEE, in JOCE L 121, de 26/5/1972, Regulamento 1408/71 e Regulamento 574/72, ambos relativos ao regime de segurança social; e, a nível nacional, cfr. Decreto-lei n.º 60/93, de 3 de Março, Decreto-lei n.º 59/93, de 3 de Março, Portaria n.º 266/94, de 5 de Maio, Decreto-lei n.º 264-B/81, de 3 de Setembro, na redacção dada pelo Decreto-lei n.º 333/82, de 19 de Agosto, Decreto-lei n.º 312/86, de 24 de Setembro, Portaria n.º 482/88, de 23 de Julho, Decreto-lei n.º 267/87, de 2 de Julho, Portaria do Min. Int. e Min. Finanças de 13/5/1989, publicado no *Diário da República* n.º 110, I Série, Decreto-Regulamentar n.º 43/93, de 15 de Dezembro, Decreto-lei n.º 59/93, de 3 de Março, Decreto-lei n.º 289/91, de 10 Agosto, alterado pelo Decreto-lei n.º 396/99, de 13 de Outubro e pelo Decreto-lei n.º 71/2003, de 10 de Abril, Resolução da Assembleia da República n.º 25/2000, de 30 de Março, Decreto-lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, alterado pela Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, pelo Decreto-lei n.º 4/2001,

A livre circulação das pessoas no território comunitário abrange duas possibilidades: o direito de viajar, e o direito de residir noutra Estado-membro que não o de origem.

O direito de viajar consiste no direito de transportar fronteiras, sem mais formalidades além da apresentação de cartão de identificação pessoal (Bilhete de Identidade) ou passaporte<sup>234</sup>, e de permanecer noutra Estado-membro que não o de origem num período até 3 meses.

Este direito é, contudo, uma faca de dois gumes: a abolição de fronteiras traz-nos graves perigos ao nível da criminalidade internacional. No entanto, para salvaguardar a segurança, temos hoje (desde Maastricht) o pilar da Cooperação nos domínios da Justiça e Assuntos Internos (JAI), e uma força de segurança - a EUROPOL - que não é um serviço de polícia, mas de troca de informações privilegiadas.

No artigo 29º do Tratado da União Europeia, versão de Amesterdão, o EUROPOL e, recentemente o EUROJUST (com base no Tratado de Nice), figuram como sendo os dois meios que permitem proporcionar aos cidadãos um nível elevado de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça.

A ideia de criar um serviço europeu de polícia nasceu no Conselho Europeu do Luxemburgo (realizado em 28 e 29 de Junho de 1991), tendo aqui sido proposta a criação de um novo órgão com vista a constituir uma estrutura destinada a desenvolver a cooperação policial entre os Estados-membros nos domínios da prevenção e da luta contra as formas graves de criminalidade internacional organizada.

Consagrado depois pelo Tratado de Maastricht, este serviço iniciou as suas actividades em Janeiro de 1994 sob a designação de “Unidade de Drogas Europol” (UDE), limitando-se à luta contra a droga. Mas progressivamente foi alargando as suas competências a outros sectores da criminalidade.

---

de 10 de Janeiro e pelo Decreto-lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, Decreto-Regulamentar n.º 5-A/2000, de 26 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Regulamentar n.º 9/2001, de 31 de Maio e Decreto-lei n.º 48/2003, de 20 de Março.

<sup>234</sup> Este direito foi consagrado com o Acto Único Europeu (1986), e com data limite de concretização até 1993.

A Convenção relativa à criação da EUROPOL foi assinada em Julho de 1995, entrou em vigor em Outubro de 1998 e começou a funcionar plenamente em Julho de 1999.

O Tratado de Amesterdão veio conferir diversas atribuições à EUROPOL<sup>235</sup> e, em Dezembro de 2001, o papel da EUROPOL foi reforçado mediante a extensão das suas competências a todas as formas de delinquência internacional, como referidas no Anexo à Convenção EUROPOL<sup>236</sup>.

Em Maio de 1992, no Porto, nasceu o Espaço Económico Europeu, que tem como objectivo aplicar as regras comunitárias de livre circulação de pessoas sobre um espaço que abrangia os então 12 Estados-membros e 7 países membros da EFTA<sup>237</sup>.

A fim de assegurar plenamente esta livre circulação de pessoas, e dadas as dificuldades de avançar a nível comunitário (devido à regra da unanimidade de votação), foi assinado o Acordo intergovernamental de Schengen<sup>238</sup>, inicialmente paracomunitário (à margem, portanto do direito e das instituições comunitárias), criado por 5 países, a que aderiram posteriormente mais 4<sup>239</sup>, para, a final aquando da revisão operada pelo Tratado de Amesterdão, em 1997, ser recebido pelo direito comunitário, e incluído neste, contudo, com uma cláusula de exclusão<sup>240</sup>. Também a partir de Amesterdão, as decisões referentes à aplicação do acervo de Schengen passam a ser tomadas pelo Conselho da União. Durante um período de transição de

---

<sup>235</sup> Cfr. artigos 29º e seguintes do Tratado da União Europeia, versão de Amesterdão.

<sup>236</sup> Ainda em relação ao tema da cooperação extra-fronteiras em matéria de segurança e combate à criminalidade, cfr. no ordenamento jurídico português a Lei n.º 65/2003, de 23 de Agosto, que aprova o regime jurídico do mandato de detenção europeu (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de Junho de 2002), a Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/2003, de 22 de Agosto, que aprova a lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal, e a Lei n.º 53/2003, de 22 de Agosto, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros (transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2001/40/CE do Conselho, de 28 de Maio de 2001).

<sup>237</sup> European Free-Trade Association. Os sete países foram: Áustria, Suíça, Liechtenstein, Noruega, Suécia, Finlândia e Islândia. Actualmente, como é sabido, três destes países são membros da União Europeia. A Suíça veio posteriormente a auto excluir-se, pelo que fora do espaço comunitário, restam três países.

<sup>238</sup> Acordo concluído em Schengen, em 14 de Junho de 1985, entre a França, a República Federal da Alemanha e os três países do Benelux: Holanda, Bélgica e Luxemburgo.

<sup>239</sup> Assinado pela França, pela Alemanha, e pelos 3 países do Benelux - Holanda, Bélgica e Luxemburgo -, tendo aderido posteriormente Portugal, Espanha, Itália e Áustria.

<sup>240</sup> Pois ao Reino Unido, à Irlanda e à Dinamarca esta matéria agora comunitária não foi aplicável.

cinco anos após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o Conselho de Ministros decide, por unanimidade, sob proposta da Comissão ou de um Estado-membro. Findo este período, o Conselho pode decidir passar à maioria qualificada e ao processo de co-decisão (decisão em comum com o Parlamento Europeu) em matéria de vistos, asilo político ou imigração.

No espaço Schengen há apenas fronteiras externas, o espaço territorial é visto como único, para qualquer pessoa, pelo que mesmo um não nacional de qualquer Estado-membro, que cumpra as formalidades de entrada num Estado-membro, pode depois circular por todo o espaço Schengen (como se de um só país se tratasse) durante um período de três meses. Hoje, todos os Estados-membros aderiram ao espaço Schengen, com excepção do Reino Unido e da Irlanda. Também desde 21 de Março de 2001, dois países não comunitários – a Noruega e a Islândia – aderiram ao espaço Schengen.

Esta liberalização trouxe igualmente uma maior segurança, compatível com ela. De facto, por via de Schengen, foi criado o Sistema de Informação Schengen (SIS)<sup>241</sup>, e possibilitado às autoridades policiais de um Estado-membro a faculdade de levarem a cabo noutro Estado-membro acções de policiamento e vigilância, sem prévia autorização, durante um período de 5 horas, após as quais, agirão em colaboração com as autoridades policiais desse Estado-membro. Assim, a liberdade de atravessar fronteiras trouxe, em contrapartida, uma cooperação policial, judicial e aduaneira entre os Estados, bem como uma política comum de vistos e de direito de asilo.

O direito de livre circulação das pessoas abrange igualmente o direito de residir noutro Estado-membro que não o de origem. Inicialmente foi reservado aos trabalhadores (a quem ia residir noutro Estado-membro para aí trabalhar). Contudo, a mudança de mentalidades na Europa (que deixou de olhar as pessoas como simples instrumentos de trabalho, cuja circulação era necessária para assegurar a liberdade económica) conduziu ao alargamento deste direito a outras pessoas: em

---

<sup>241</sup> Sistema de troca de informação informatizado.



1992, entraram em vigor 3 Directivas<sup>242</sup> que possibilitaram este direito de residência também aos estudantes, aos pensionistas, e aos economicamente inactivos. Hoje, o direito em causa é válido para qualquer cidadão comunitário e sua família. É o chamado direito de estadia generalizado, grande inovação, pois concede a liberdade de estabelecimento noutra Estado-membro que não o de origem a pessoas que não vão trabalhar. Contudo, este direito não é automático, e para o exercer, os cidadãos têm que cumprir os seguintes requisitos: possuir um seguro de doença (para não onerar os sistemas de segurança social dos países); possuírem recursos suficientes (a fim de o Estado de acolhimento não ter que lhes pagar um pensão social); para os estudantes, exige-se ainda a prova de que se encontram inscritos em estabelecimento de ensino reconhecido.

Em 17 de Março de 1999, a Comissão Europeia adoptou um Relatório<sup>243</sup> sobre a aplicação deste direito de estadia generalizado, no qual concluiu ser necessário melhorar a informação aos cidadãos sobre estes direitos, tornando mais legível e compreensível este direito para os seus destinatários (os cidadãos).

O princípio fundamental é o da não discriminação em função da nacionalidade, e abrange, quer os trabalhadores assalariados<sup>244</sup> (dependentes)<sup>245</sup>, quer os trabalhadores independentes<sup>246</sup> (este, com duas hipóteses: a liberdade de estabelecimento, e a livre prestação de serviços).

A liberdade de estabelecimento traduz o direito de qualquer cidadão nacional de um Estado-membro se instalar noutra Estado-membro a fim de aí levar a cabo, por tempo indeterminado, uma actividade económica independente nas mesmas condições que essas actividades, nesse país, são exercidas pelos próprios nacionais desse Estado.

---

<sup>242</sup> Directiva 90/364/CEE (direito de residência das pessoas inactivas), Directiva 90/365/CEE (direito de residência dos reformados) e Directiva 93/96/CE (direito de residência dos estudantes).

<sup>243</sup> Documento COM(1999) 127 final.

<sup>244</sup> A definição de trabalhador dependente foi estabelecida a nível europeu, como sendo aquele que: 1) trabalha sob a direcção doutrem; 2) em benefício dessa pessoa; 3) em troca de uma remuneração (cfr. acórdão "Lawrie-Blum" do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 3/6/1986).

<sup>245</sup> Cfr. artigo 39º e seguintes do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>246</sup> Cfr. artigo 43 e seguintes do Tratado da Comunidade Europeia.

A liberdade de estabelecimento abrange o trabalhador e demais membros da família, isto é: o cônjuge, os descendentes menores de 21 anos, ou maiores, mas que ainda estejam a cargo dos pais, e os ascendentes (do trabalhador ou do seu cônjuge) a cargo do trabalhador, e inclui qualquer actividade económica, desde que não seja gratuita (a remuneração em causa é irrelevante<sup>247</sup>).

O estabelecimento da liberdade de circulação dos trabalhadores dependentes conheceu três fases: em 1961, vigorava ainda a regra da prioridade dos trabalhadores nacionais, pelo que um cidadão comunitário não nacional de um país só podia alcançar o emprego caso não houvesse nenhum nacional interessado nesses; em 1964 (Regulamento 38/64), a livre circulação dos trabalhadores recebeu três novos grupos de trabalhadores: os trabalhadores fronteiriços<sup>248</sup> (que vivem num Estado e trabalham noutro), os trabalhadores sazonais, e os trabalhadores que se deslocam a outro Estado-membro ao serviço da empresa nacional onde trabalham.

Em 15/10/1968 foram publicados os dois diplomas que são ainda hoje a base deste direito: o Regulamento 1612/68 e a Directiva 68/360.

Assim, temos hoje uma tripla dimensão da livre circulação dos trabalhadores:

1) mobilidade profissional: direito à igualdade de tratamento no acesso ao emprego;

2) integração social: que abrange o direito à igualdade de tratamento nas condições de trabalho; e o direito à igualdade de tratamento em todas as regalias sociais (de onde se destaca a segurança social: cfr. artigo 42º do Tratado da Comunidade Europeia). A política social europeia prevê uma harmonização - mas não unificação - dos direitos nacionais nos domínios do emprego, do direito do trabalho, das condições de trabalho, da formação, da segurança social e do direito sindical; a principal luta da política social é o combate ao desemprego (as linhas

---

<sup>247</sup> Cfr. acórdão "Levin" do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 23/3/1982.

<sup>248</sup> Por trabalhador fronteiriço entende-se qualquer trabalhador que, tendo a sua residência no território de um Estado-membro onde regressa, em princípio, todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana, exerce a sua actividade profissional noutro Estado-membro.

orientadoras de uma estratégia concertada a favor do emprego foram definidas na Cimeira do Luxemburgo, realizada em Novembro de 1997).

3) mobilidade geográfica, que abrange:

3.1 - direito de livre circulação para procurar emprego: direito de livre circulação e de permanência noutro Estado-membro que não o de origem, durante um período de três meses (ou superior, caso existam boas probabilidades de se encontrar emprego), a fim de procurar emprego;

3.2 - direito de residência no Estado-membro onde se trabalha: atribuído mediante um simples cartão de residência<sup>249</sup>, válido por um período de cinco anos, para o trabalhador, e para a sua família<sup>250</sup>.

3.3 - direito de permanência no Estado-membro onde se trabalhou: abrange, com algumas restrições e carecendo de ser previamente reclamado, os pensionistas e os trabalhadores que, por motivo de acidente ou doença de trabalho, ficaram incapacitados de trabalhar. Quanto aos pensionistas, é necessário: ter atingido a idade de reforma; ter ocupado um posto de trabalho no Estado de acolhimento durante os últimos 12 meses; ter aí residido sem interrupção durante, pelo menos, 3 anos. Contudo, as duas últimas restrições cessam se o cônjuge for nacional do Estado de acolhimento ou tiver perdido a nacionalidade deste país na sequência do casamento. No caso dos trabalhadores que, por motivo de acidente ou doença de trabalho, ficaram incapacitados de trabalhar, exige-se apenas que tenham residido de forma contínua no estado de acolhimento por um período superior a 2 anos. A residência de forma contínua, em qualquer dos casos, não é afectada por ausências não superiores a três meses, ou não superiores a seis meses, nos casos de cumprimento de obrigações militares no país de origem.

A liberdade de prestação de serviços consiste no direito de qualquer cidadão nacional de um Estado-membro, estabelecido profissionalmente na Comunidade, de se deslocar temporariamente a outro Estado-membro, para aí exercer,

---

<sup>249</sup> Este cartão é meramente declarativo de direitos e não constitutivo, pois o direito de residência decorre directamente do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>250</sup> Conforme o supra descrito. cfr. ainda acórdãos "Diatto", "Reed" e "Marie Christinne Lebon" do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de, respectivamente, 13/2/1985, 17/4/1986 e 18/6/1986.

temporariamente, uma actividade económica independente, sem sofrer qualquer discriminação com base na nacionalidade.

Esta liberdade de circulação implica um prévio esforço de harmonização das profissões, e dos diplomas necessários ao exercício de cada profissão. A acção da Comunidade Europeia neste sentido foi levada a cabo por duas vias<sup>251</sup>.

Na década de 70 e princípios da década de 80, a estratégia comunitária foi a de aprovar Directivas, profissão por profissão, com dois objectivos: harmonizar a formação, os estudos necessários a cada profissão; e garantir que um diploma obtido com base nessa formação num Estado-membro fosse reconhecido como equivalente nos restantes Estados-membros. E assim aconteceu com diversas

---

<sup>251</sup> Em relação à produção normativa relativa ao reconhecimento dos diplomas e sua evolução histórico-normativa, cfr. Directiva 89/48/CEE de 21/12/1988, Directiva 92/51/CEE, de 18/6/1992, ambas alteradas pela Directiva 2001/19/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14/5/2001, Directiva 94/38/CE de 26/4/1994, Directiva 95/43/CE de 20/7/1994, Directiva 77/249/CEE, publicada no JOCE L 78, de 26/3/1977, Directiva 93/16/CEE (in JOCE L 165 de 7/7/1993), Directivas 85/432/CEE e 85/433/CEE (in JOCE L 253, de 24/9/1985, na redacção dada pelas Directivas 85/584/CEE (in JOCE L 372, de 31/12/1985) e 90/658/CEE (in JOCE L de 17/12/1990), Directivas 78/686/CEE e 78/687/CEE (in JOCE L 233, de 24/8/1978), na redacção dada pelas Directivas 81/1057/CEE (in JOCE L 385, de 31/12/1981), 89/594/CEE (in JOCE L 341, de 23/11/1989) e 90/658/CEE (in JOCE L 353 de 17/12/1990), Directiva 80/154/CEE (in JOCE L 33, de 11/2/1980), alterada pelas Directivas 89/594/CEE (in JOCE L 341 de 23/11/1989), 80/155/CEE e 90/658/CEE (in JOCE L 353, de 17/12/1990), Directivas 78/1026/CEE e 78/1027/CEE (in JOCE L 362 de 23/12/1978), Directivas 77/452/CEE e 77/453/CEE (in JOCE L 176 de 15/7/1977), Directiva 81/1057/CEE (in JOCE L 385 de 31/12/1981), Directivas 89/594/CEE e 89/595/CEE (in JOCE L 341 de 23/11/1989), Directiva 85/384/CEE (in JOCE L 223 de 21/8/1985), na redacção dada pelas Directivas 85/615/CEE, 86/17/CEE, 90/658/CEE, Directiva 85/432/CEE e 85/433/CEE, Directivas n.ºs 75/362/CEE e 75/363/CEE, reunidas na Directiva 93/16/CEE, Directiva 86/457/CEE, Directivas da Comissão 98/21/CE, de 8/4 e 98/63/CE, de 3/9, Directiva 1999/46/CE, da Comissão, de 21/5, e Comunicação 89/C 205/06 (in JOCE C 205, de 10/8/1989), Comunicações 94/C 350/06 e 95/C 65/03, e ainda, a nível nacional cfr. Decreto-lei n.º 422-A/93, de 30 de Dezembro, Decreto-lei n.º 289/91, de 10 de Agosto, alterado pelos Decretos-lei n.ºs 396/99, de 13 de Outubro e 71/2003, de 10 de Abril, Decreto-lei n.º 326/87, de 1 de Setembro, na redacção dada pelos Decretos-lei n.ºs 35/92, de 14 de Março, 186/93, de 22 de Maio, 48/2000, de 24 de Março, 18/2001, de 27 de Janeiro e 177/2003, de 5 de Agosto, Decreto-lei n.º 135/94, de 20 de Maio, Decreto-lei n.º 251/95, de 21 de Setembro, Decreto-lei n.º 60/93, de 3 de Março, Decreto-lei n.º 220/2001, de 4 de Agosto, Decreto-lei n.º 73/90, de 6 de Março, Decreto-lei n.º 128/92, de 4 de Julho, Decreto-lei n.º 31/88, de 3 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-lei n.º 346/93, de 1 de Outubro e pelo Decreto-lei n.º 171/2003, de 1 de Agosto, Decreto dos Ministérios da Educação e da Saúde de 4/7/1989, publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 177, de 3 de Agosto de 1989, Decreto-lei n.º 327/87, de 2 de Setembro, alterado pelos Decretos-lei n.º 33/92, de 5 de Março, 186/93, de 22 de Maio e 174/2003, de 2 de Agosto, Lei n.º 110/91, de 29 de Agosto, Decreto-lei n.º 333/87, de 1 de Outubro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 15/92, de 4 do Fevereiro, 186/93, de 22 de Maio e 170/2003, de 1 de Agosto, Decreto-lei n.º 15/92, de 4 de Fevereiro, Decreto-lei n.º 368/91, de 4 de Outubro, Decreto-lei n.º 332/87, de 1 de Outubro, alterado pelos Decretos-lei n.ºs 21/92, de 8 de Fevereiro, 186/93, de 22 de Maio e 175/2003, de 2 do Agosto, Decreto-lei n.º 465/88, de 15 de Dezembro, Decreto-lei n.º 14/90, de 8 de Janeiro, Declaração da Assembleia da República n.º 25/2000, de 30 de Março e Decreto-lei n.º 48/2003, de 20 de Março, Decreto-lei n.º 241/2003, de 4 de Outubro e Decreto-lei n.º 242/2003, de 7 de Outubro.

profissões: médicos, veterinários, dentistas, farmacêuticos, arquitectos, enfermeiros e parteiras. Neste caso, e como o ciclo de estudos foi previamente harmonizado, o reconhecimento dos diplomas é automático. Contudo, esta estratégia revelou-se morosa e quase infundável. Assim, na segunda metade da década de 80, a Comunidade Europeia adoptou outra estratégia: o reconhecimento dos diplomas de todas as profissões, sem prévia harmonização do ciclo de estudos, baseando-se no princípio da confiança mútua dos Estados (em que cada Estado confia na forma como os demais regulam o ciclo de estudos das diversas profissões) em ciclo de estudos de pelo menos três anos. Todavia, este princípio de confiança mútua admite excepções. E, assim, se o ciclo de estudos for substancialmente diferente, ou diferir, em termos temporais, em pelo menos 1 ano, o estado de acolhimento pode exigir ao profissional a realização de um estágio de duração de dois anos ou a realização de um exame de admissão, qualquer uma delas, à escolha do candidato.

Para além do que, se a profissão relativamente à qual se solicita o reconhecimento das qualificações não se encontrar regulamentada no país de origem, então o país de acolhimento pode exigir ao interessado que possua já uma experiência profissional de dois anos. E se o diploma foi obtido em país fora do espaço comunitário, pode também ser exigida uma experiência profissional de dois ou três anos.

Mais recentemente, os Ministros do Ensino Superior, reunidos em Bolonha em Junho de 1999, assinaram a famosa “Declaração de Bolonha”, que prevê a construção de um ensino superior coerente e coeso, propício à mobilidade de estudantes e professores entre os países europeus, através da prévia harmonização do ciclo de estudos superiores, necessária à criação de um espaço único de ensino superior. Ficou estabelecida a data limite em 2010 para a concretização da meta definida em Bolonha, mas em Setembro de 2003, os Ministros do Ensino Superior, reunidos em Berlim, depois de analisados os progressos alcançados, concordaram ser possível antecipar Bolonha em cinco anos. E assim, já a partir de 2005, com excepção das profissões que têm directivas próprias (as consagradas na primeira fase de harmonização do ciclo de estudos superiores, atrás descritas), todos os

outros cursos superiores passam a oferecer o primeiro diploma (licenciatura) ao fim de três ou quatro anos, e o segundo diploma (mestrado) ao fim de um ou dois anos.

Esta mobilidade para fins de educação, formação e investigação visada por Bolonha encontra-se já contemplada na Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mobilidade na Comunidade de estudantes, formandos, jovens voluntários, docentes e formadores, adoptada em 25 de Junho de 2001 e no Plano de Acção para a Mobilidade (PAM), iniciativa da Presidência Francesa em colaboração com a Comissão Europeia, na sequência do mandato do Conselho Europeu de Lisboa, adoptado sob a forma de Resolução, pelo Conselho, em 14 de Dezembro de 2000, e aprovado pelo Conselho Europeu de Nice.

A liberdade de circulação em todas as vertentes supra descritas, sofre, contudo, restrições. E, assim, o Tratado da Comunidade Europeia prevê dois tipos de cláusulas de salvaguarda que os Estados podem invocar para impedir a livre circulação de pessoas (quer no acesso ao país, quer na expulsão de residentes).

São excepções a esta liberdade de circulação as restrições de ordem pública, saúde pública e segurança pública<sup>252</sup>. Quanto à ordem e segurança públicas, para serem invocadas é preciso estarmos perante: uma perturbação da ordem social traduzida na violação de uma lei; um comportamento suficientemente grave (não podendo basear-se apenas em condenações penais); esse comportamento tem que pôr em causa um interesse ou valor fundamental do país. Quanto à saúde pública, existe uma lista de doenças que podem fundamentar expulsões<sup>253</sup>, como forma de controlar o livre arbítrio dos Estados-membros. É certo que a excepção com base em motivos de saúde pública não pode ser invocada aquando de renovações de autorizações de residência (que são concedidas pelo prazo de cinco anos). Contudo, aquando da renovação de autorização de residência, se o interessado estiver em

---

<sup>252</sup> cfr. artigos 39º, n.º 3, 46º, n.º 1 e 55º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>253</sup> E são elas: doenças que obrigam a quarentena, como a cólera, a varíola (cfr. Regulamento Sanitário Internacional n.º 2, de 25 de Maio de 1951, da Organização Mundial de Saúde), tuberculose do aparelho respiratório activa ou com tendência evolutiva; sífilis, outras doenças infecciosas ou parasitárias contagiosas, caso sejam objecto de disposições para protecção dos nacionais, toxicomania, alterações psicomentais grosseiras, estados manifestos de psicose de agitação, de psicose delirante ou alucinatória e de psicose confusional (saliente-se que a SIDA não faz parte da lista de doenças que podem justificar a proibição de livre circulação de pessoas).

situação de desemprego voluntário, esta renovação pode ser limitada a um período de 12 meses, e, findos estes, pode não ser renovada a autorização de residência, caso o interessado mantenha a condição de desempregado.

As ausências do Estado de acolhimento não superiores a três meses, ou não superiores a seis meses, caso seja para cumprir obrigações militares no Estado de origem, não afectam a autorização de residência.

Outra restrição à liberdade de circulação relaciona-se com o exercício de profissões que impliquem o exercício de actos de poder público<sup>254</sup>, como por exemplo, os juizes ou as forças policiais. Não abrange, assim, todos os empregos na função pública, mas apenas aqueles que impliquem o exercício de poderes públicos, como forma de salvaguardar a autonomia dos países.

Caso a entrada em território de um Estado-membro seja recusada ou seja decretada a expulsão com motivo nestas excepções, o interessado dispõe das mesmas vias de recurso do que as facultadas aos cidadãos nacionais para impugnação dos actos administrativos, em geral, via reclamação ou recurso contencioso ou judicial.

A acção da Comunidade Europeia no sentido de assegurar plenamente a livre circulação de pessoas implica também uma luta contra as barreiras invisíveis: é preciso garantir ao trabalhador migrante todas as vantagens sociais<sup>255</sup> a que tem direito, a fim de assegurar a sua integração total (económica, cultural e social) e da sua família<sup>256</sup>. Por isso se impôs desde logo a regulamentação ao nível da segurança social, pois a perda dos benefícios sociais implicaria um grave entrave à livre circulação dos trabalhadores. As regras comunitárias sobre a coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-membros não têm por finalidade

---

<sup>254</sup> Cfr. artigos 39º, n.º 4 e 45º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>255</sup> Por benefícios sociais entende-se “todos os benefícios que, decorrentes ou não de um contrato de trabalho, são geralmente reconhecidos aos trabalhadores nacionais, devido principalmente à sua qualidade de trabalhadores ou ao simples facto da sua residência no território nacional, e cuja extensão aos trabalhadores nacionais de outros Estados-membros se afigura, por isso, apta a facilitar a sua mobilidade no interior da Europa” (acórdão “Meints” do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 27/11/1997).

<sup>256</sup> Quanto ao direito à escolarização dos filhos, cfr. artigo 12º do Regulamento 1612/68, segundo o qual os filhos têm direito de acesso aos “cursos de educação geral, de aprendizagem e formação profissional”, e ainda a Directiva 77/486 que consagra um ensino gratuito quer da língua oficial do Estado de acolhimento quer da língua materna e sua cultura.

harmonizar os diversos sistemas nacionais de segurança social, nem substituí-los por um sistema único europeu, mas simplesmente coordenar os regimes nacionais de segurança social, com um triplo objectivo: garantir a igualdade de tratamento do trabalhador migrante relativamente aos nacionais do Estado onde está segurado; evitar que o trabalhador migrante perca quaisquer vantagens; garantir ao trabalhador migrante e sua família o benefício das prestações a que têm direito. O princípio inerente é, como sempre, o da igualdade de tratamento, e baseia-se sobretudo em regras de totalização, ou seja, na possibilidade de somar períodos de desconto já efectuados no país de origem aos períodos de desconto efectuados no país de acolhimento<sup>257</sup>.

Fundamental também é falar na acção da Comunidade no sentido da dignificação profissional, na defesa do direito ao trabalho, e no seu objectivo primeiro de luta contra o desemprego, na sua luta a favor da protecção das condições de trabalho, dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores: no Conselho Europeu de Estrasburgo, realizado em 9 de Dezembro de 1989, foi aprovada a Carta Europeia dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, onde se consagraram diversos direitos fundamentais dos cidadãos trabalhadores, como o direito à livre circulação, ao emprego e a uma remuneração equitativa, à melhoria das condições de vida e de trabalho, à protecção social, à liberdade de associação e negociação colectiva, à formação profissional, à igualdade de tratamento ente sexos, à informação, consulta e participação dos trabalhadores, à protecção da saúde e segurança no trabalho, à protecção das crianças e adolescentes, a um rendimento mínimo para as pessoas idosas, à integração e readaptação profissionais e sociais para as pessoas deficientes. A maioria destes princípios foi recebida pelo direito comunitário, aquando da revisão dos tratados operada em Amesterdão, e fazem parte agora do Título XI, Capítulo I (Disposições sociais) do Tratado da Comunidade Europeia. A harmonização destas regras é feita de acordo com o princípio da igualização no progresso (artigo 136º do Tratado da

---

<sup>257</sup> Sobre as regras relativas à segurança social, cfr. Regulamento 1408/71 e Regulamento 574/72.



Comunidade Europeia), que manda nivelar os diversos direitos na fasquia mais elevada.

Uma última palavra se impõe agora sobre o papel e acção comunitários ao nível da igualdade de tratamento entre homens e mulheres<sup>258</sup>, que sofreu importantes alterações aquando da revisão de Amesterdão, que introduziu como obrigatória e de aplicação directa nos Estados-membros<sup>259</sup> a igualdade entre os sexos na remuneração e em todas as condições de emprego e trabalho para os trabalhadores. O regime ora em vigor é considerado como o culminar de um processo, de uma acção do Conselho que, ao longo dos anos, foi aprovando Directivas<sup>260</sup> a fim de assegurar na prática a igualdade de tratamento entre os sexos.

Em termos gerais, a luta trava-se contra qualquer discriminação. Assim sendo, o Tratado de Amesterdão aditou um novo artigo ao Tratado da Comunidade Europeia (o artigo 13º) no intuito de reforçar o princípio da não discriminação estreitamente relacionado com a igualdade de oportunidades. Esta norma prevê que o Conselho possa adoptar as medidas consideradas necessárias para combater todas as discriminações em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

Como pudemos constatar, o direito de livre circulação encontra-se disperso por inúmeros diplomas legais.

A necessidade de reformular estes diplomas à luz da cidadania foi identificada pela Comissão<sup>261</sup>, confirmada pelo Conselho Europeu de Bruxelas, em Dezembro de 1993<sup>262</sup> e reafirmada pelo Conselho Europeu de Nice<sup>263</sup>.

Assim, a Comissão Europeia, no âmbito do seu direito de iniciativa legislativa, adoptou, em 23 de Maio de 2001, uma proposta de Directiva<sup>264</sup> relativa

---

<sup>258</sup> cfr. artigo 141º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>259</sup> Cfr. acórdão "Defrenne" do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 8/4/1976.

<sup>260</sup> Destacam-se os seguintes diplomas: Directiva 75/117, de 10/2/1975; Directiva 76/207, de 9/2/1976; Directiva 79/7, de 19/12/1978, Directiva 86/378, de 20/7/1986, Directiva 86/613, de 11/12/1986 e Directiva 92/85, de 19/10/1992.

<sup>261</sup> Relatório da Comissão ao Conselho Europeu sobre a adaptação da legislação em vigor ao princípio da subsidiariedade: Documento COM(93) 545 final, de 24/11/1993.

<sup>262</sup> Conclusões do Conselho, *Boletim CE* n.º 12, 1993, pp. 14, ponto I.14.

<sup>263</sup> Conclusões do Conselho, Anexo I, ponto I, alínea h).

<sup>264</sup> Documento COM(2001) 257 final.

ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-membros, tendo por objectivo substituir os diferentes diplomas legais em vigor nesta matéria por um único diploma, com o fim de flexibilizar, simplificar e tornar mais transparente e de fácil compreensão este direito de cidadania, e ainda clarificar os limites aplicáveis a este direito.

Esta proposta baseou-se nos resultados do Relatório do grupo de alto nível sobre a livre circulação de pessoas e a comunicação da Comissão sobre o seguimento a dar às recomendações deste grupo<sup>265</sup>.

Uma das grandes novidades desta proposta é a aquisição de um direito de residência permanente e sem quaisquer restrições no Estado de acolhimento após 4 anos de residência ininterrupta nesse Estado.

## **II - Direitos políticos de “eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência” e de “eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência”<sup>266 267</sup>.**

O Tratado de Maastricht reconheceu o direito de voto aos nacionais dos Estados-membros. Mas os Estados-membros são livres de estender este direito de voto a outras categorias (a não nacionais de Estados-membros). Contudo, este direito de voto não abrange todas as eleições, mas apenas as eleições para o Parlamento Europeu e as eleições municipais. Em caso algum os Estados-membros permitiriam o alargamento do direito de voto às eleições nacionais, receosos da perda total de soberania! Acresce que “o direito de votar e de ser eleito não é acompanhado pelos habituais complementos que permitem uma participação autêntica na vida política. Quanto ao direito de associação e de reunião, os nacionais

---

<sup>265</sup> Documento COM(1998) 403.

<sup>266</sup> Cfr. artigo 19º do Tratado da Comunidade Europeia, versão de Amesterdão.

<sup>267</sup> Sobre o direito político de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, cfr. Directiva 93/103/CE e Directiva 93/109/CE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1993, transposta para o direito português pela Lei n.º 4/94, de 9 de Março, que alterou a Lei n.º 14/87, de 29 de Abril (Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu); sobre o direito político de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, cfr. Directiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994 e Directiva 96/30/CE do Conselho, transpostas para o direito português pela Lei n.º 50/96, de 4 de Setembro.

dos países comunitários partilham do direito comum dos estrangeiros (que é relativamente restritivo)” (Hen e Léonard 2002: 78).

Este direito de voto e de elegibilidade deve ser exercido e disponibilizado segundo um processo eleitoral uniforme para todos os Estados-membros<sup>268</sup>

Quanto ao direito de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência de que não se é nacional:

O artigo 19º, n.º 2 do Tratado da Comunidade Europeia dispõe que “... qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”. Assim, qualquer cidadão europeu que tenha atingido a idade mínima para poder votar no seu país de origem, e que não tenha sido privado do direito de voto e de elegibilidade nesse país, pode votar e candidatar-se (eventualmente, ser eleito) para as eleições do Parlamento Europeu no Estado-membro da sua residência que não o de origem.

O artigo 19º, n.º 2, *in fine* do Tratado da Comunidade Europeia estabeleceu ainda que as regras de execução deste direito são estabelecidas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu. Assim surgiu a Directiva 93/109/CE do Conselho<sup>269</sup>, que estabeleceu as regras de exercício deste direito. Estas não prejudicam as disposições internas de cada Estado-membro relativas às condições em que os seus nacionais podem exercer o direito de voto e de elegibilidade aqui em causa.

Para se ser titular do direito de voto e de elegibilidade no Estado-membro de residência que não o de origem, é preciso ter a cidadania da União e residir no Estado-membro do local de voto ou de candidatura. Assim, são-lhe aplicadas as mesmas disposições em conformidade com as disposições do Estado de

---

<sup>268</sup> Esta uniformização de critérios conheceu o obstáculo do Reino Unido, singular em relação aos demais Estados-membros devido ao sistema de eleição maioritária em círculos uninominais, que, contudo, foi superado nas eleições de 1999.

<sup>269</sup> JOCE L 329, de 30/12/1993.

acolhimento relativas ao direito de voto de elegibilidade aplicáveis aos seus nacionais (é o princípio da igualdade entre eleitores nacionais e eleitores comunitários).

Uma das regras fundamentais é da proibição da duplicidade de voto e/ou de candidatura: ninguém pode votar ou ser candidato em mais de um Estado-membro na mesma eleição.

O eleitor comunitário pode ser inscrito nos cadernos comunitários do Estado de residência, que não o de origem, desde que previamente tenha manifestado a sua vontade nesse sentido.

A este direito de voto e de elegibilidade opõem-se, todavia, certas restrições.

Em primeiro lugar, só pode ser eleito quem é elegível: o princípio em vigor é da cumulação das regras de inelegibilidade do Estado de origem com as regras de inelegibilidade do Estado de residência. A prova de elegibilidade é obrigatoriamente entregue no acto de inscrição da candidatura, sendo fornecida pelo Estado de origem.

Também só pode votar quem dispõe de capacidade eleitoral, mas quanto a esta restrição (a incapacidade eleitoral), ao contrário da anterior, deve dizer-se que os efeitos da privação do direito de voto no Estado de origem são livremente apreciados pelo Estado de residência.

Existem outras derrogações que foram previstas logo pelo próprio Tratado da Comunidade Europeia, que estabeleceu, no já citado artigo 19º, n.º 2, que as regras de exercício deste direito de voto e de elegibilidade a adoptar pelo Conselho “*podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justifiquem*”. Assim, foram previstas disposições derogatórias e transitórias baseadas no critério da duração da residência, em favor:

- dos Estados-membros em que a proporção de cidadãos da União nele residentes e que tenham atingido a idade de voto ultrapassar 20% do conjunto dos eleitores nacionais;

- dos Estados-membros que tenham concedido o direito de voto para o Parlamento nacional aos cidadãos de outros Estados-membros que residam no seu território;
- dos cidadãos da União que beneficiem já do direito de voto para o Parlamento Europeu no Estado de residência.

A taxa de participação dos cidadãos eleitores é extremamente baixa e tal demonstra, também, a indiferença dos cidadãos face à Europa: aquando das últimas eleições para o Parlamento Europeu, realizadas em 1999, apenas 9% dos cidadãos eleitores exerceram o seu direito de voto<sup>270!!!</sup>

Quanto ao direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência:

O artigo 19º, n.º 1 do Tratado da Comunidade Europeia dispõe que *“Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”*.

A mesma disposição normativa dispõe igualmente que o exercício deste direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado de residência será regulamentado pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu. E assim o fez o Conselho, com a publicação das Directivas 94/80/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994<sup>271</sup> e 96/30/CE do Conselho, transpostas para o direito português pela Lei n.º 50/96, de 4 de Setembro. Estas foram já transpostas para todos os Estados-membros.

Nos termos do artigo 13º da Directiva 94/80/CE, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da Directiva no prazo de um ano a contar da realização, em todos os Estados-membros, de eleições autárquicas organizadas com base nas disposições da Directiva.

---

<sup>270</sup> Fonte: Comunicação da Comissão Europeia sobre a aplicação da Directiva 93/109/CE nas eleições de Junho de 1999, Documento COM(2000) 843 final.

<sup>271</sup> JOCE L 368, de 31/12/1994.

Assim, todo o cidadão da União que tenha atingido a idade de voto e se tenha registado previamente nos cadernos eleitorais do país de residência pode votar e ser eleito nas eleições municipais do país de residência, que não o da sua nacionalidade.

Assim, para votar nas eleições municipais do Estado de residência que não o de origem, o cidadão da União deve primeiro inscrever-se nos cadernos eleitorais desse país.

O artigo 19º, n.º 1 do Tratado da Comunidade Europeia prevê igualmente que as regras de execução deste direito podem também prever disposições derogatórias do direito *“sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justifiquem”*. Além do que a Directiva 94/80/CE permite aos Estados-membros reservar para os seus nacionais a elegibilidade para o cargo de membro ou Presidente.

### **III - Direito à protecção diplomática<sup>272</sup>.**

O artigo 20º do Tratado da Comunidade Europeia, que foi introduzido aquando da revisão operada em Maastricht, dispõe *“Qualquer cidadão da União beneficia, no território de países em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”*.

Na sequência e em execução desta disposição, em Dezembro de 1995, os Governos da União Europeia aprovaram medidas destinadas a dar execução a este direito de protecção consular.

Para ser beneficiário deste direito, é preciso preencher os seguintes requisitos cumulativos: ser nacional de um Estado-membro; encontrar-se em situação de dificuldade em país estrangeiro (não comunitário) e precisar de ajuda consular; não existir nenhuma embaixada ou consulado do seu país acessível.

---

<sup>272</sup> Cfr. artigo 20º do Tratado da Comunidade Europeia, Directiva 95/553/CE, Decisão n.º 94/262 do Parlamento Europeu e Decisão 96/409/PESC, JOCE L 168, de 6/7/1996.

Se preencher estes requisitos, o cidadão europeu pode, mediante prova de que é nacional de um Estado-membro (apresentação de bilhete de identidade ou passaporte), solicitar assistência em qualquer embaixada ou consulado de outro Estado-membro de que não é nacional. Esta assistência é prestada:

- em caso de morte, doença ou acidente graves: o consulado ou a embaixada avisarão de imediato o Ministério dos Negócios Estrangeiros do país de origem, e prestarão o auxílio necessário ao repatriamento ou sepultura do cadáver;
- em caso de prisão ou detenção: a ajuda prestada consiste em visitas ao preso ou detido, aconselhamento sobre os direitos e sistema jurídico do país onde se foi preso e sobre a melhor forma de obter patrocínio judiciário, pedidos de perdão e libertação enviados às autoridades locais e ainda encaminhamento de fundos monetários eventualmente depositados por familiares;
- às vítimas de actos de violência: o auxílio recebido consiste em assistência médica e aconselhamento jurídico sobre a forma de participar o crime e pedir indemnização civil pelos danos sofridos;
- ajuda e repatriamento de cidadãos: a ajuda concedida consiste em aconselhamento sobre a forma como resolver o problema, disponibilização de um título de viagem de emergência que permita o regresso ao país de origem, encaminhamento de fundos privados e ainda adiantamento de fundos mediante a assinatura de um compromisso de reembolso dos fundos às autoridades do país de origem (a assinatura deste compromisso é, contudo, dispensada, se as autoridades do país de origem expressamente renunciarem a tal).

Contudo, as decisões adoptadas pelos governos dos Estados-membros para pôr em prática este direito ainda não entraram em vigor, e, por tal, não é possível averiguar o nível de exercício deste direito por parte dos cidadãos comunitários.

#### **IV - Direito de petição ao Parlamento Europeu<sup>273</sup>.**

Introduzido pela revisão dos Tratados operada em Maastricht, e reforçado pela alteração aprovada em Amesterdão, consiste no direito de qualquer cidadão da União de apresentar uma petição ao Parlamento Europeu, a título individual ou colectivo.

Têm direito de apresentar esta petição: qualquer cidadão da União; qualquer sociedade, organização ou associação com residência ou sede social no espaço europeu; qualquer cidadão não comunitário que resida num Estado-membro.

O objecto do pedido pode resultar de uma necessidade geral, uma queixa individual ou um pedido de tomada de posição pelo Parlamento Europeu sobre um domínio de interesse público, devendo, em todos os casos, restringir-se aos domínios de actividade da União Europeia.

Não existe qualquer formulário para apresentar esta Petição, devendo, contudo, o peticionário mencionar o nome, nacionalidade, profissão e domicílio e assinar a petição, dirigindo-a directamente ao Presidente do Parlamento Europeu.

Analizados os dados relativos ao número de petições apresentadas<sup>274</sup>, vemos que o Parlamento Europeu recebeu, durante o exercício parlamentar de 1997-1998, 1311 petições, em 1998/1999, 1005, e em 1999-2000, 958, ou seja, sempre em número decrescente. Para além do que apenas cerca de 54% das petições recebidas foram declaradas admissíveis, apesar da Comissão das Petições aplicar uma interpretação bastante lata quando decide se uma petição é admissível. Tal resulta, obviamente, da falta de informação generalizada sobre as competências da Comunidade/União Europeia e das suas instituições.

#### **V - Direito de queixa ao Provedor de Justiça<sup>275</sup>.**

A função de Provedor de Justiça, bem como o direito de queixa a este, foram introduzidos pelo Tratado da União Europeia, em Maastricht. O Provedor de Justiça

---

<sup>273</sup> Cfr. artigos 21º e 194º do Tratado da Comunidade Europeia, versão de Amesterdão.

<sup>274</sup> Relatórios sobre as deliberações da Comissão das Petições durante os anos parlamentares 1996 a 2000, Documentos A4-0190/97, A4-0250/98, A4-0117/99, disponíveis para consulta em [http://www.europarl.eu.int/committees/peti\\_home.htm](http://www.europarl.eu.int/committees/peti_home.htm).

<sup>275</sup> Cfr. artigos 21º e 195º do Tratado da Comunidade Europeia, versão de Amesterdão.



é nomeado pelo Parlamento Europeu, após cada eleição deste, e mantêm-se em funções pelo período da legislatura, podendo, no entanto, ser reconduzido (nas próximas legislaturas) ou, pelo contrário, ser demitido pelo Tribunal de Justiça, se deixar de preencher os requisitos necessários ou tiver cometido uma falta grave.

O Provedor de Justiça tem poderes para receber queixas respeitantes a casos de má administração<sup>276</sup> na actuação das instituições ou organismos comunitários (à excepção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, quando no exercício das respectivas funções jurisdicionais).

Assim, qualquer cidadão de um Estado-membro, ou cidadão estrangeiro residente num Estado-membro, e qualquer empresa, associação ou qualquer organismo com sede estatutária no espaço geográfico da União Europeia, a título individual ou colectivo, tem direito de apresentar uma queixa ao Provedor de Justiça, mas apenas em casos de má administração dos órgãos comunitários.

A queixa deve ser fundamentada e acompanhada de todos os documentos necessários, e o queixoso deve indicar o nome e endereço, podendo redigir a queixa em papel comum e em qualquer das onze línguas oficiais<sup>277</sup>.

Recebida a queixa, o Provedor de Justiça desenvolverá as diligências que considerar necessárias, por sua iniciativa ou com base nas queixas que lhe foram apresentadas, directamente ou por intermédio de um membro do Parlamento Europeu.

Após o inquérito, e caso o Provedor de Justiça constate a existência de má administração, apresentará o assunto à instituição prevaricadora (a fim de encontrar uma solução amigável), e esta dispõe de um prazo de três meses para lhe apresentar a sua posição.

Finalmente, o Provedor elabora um relatório, que o remeterá ao Parlamento Europeu e à instituição em causa. Em todo o caso, o queixoso é sempre informado acerca do resultado do inquérito.

---

<sup>276</sup> Por má administração entende-se má aplicação das normas, ou seja, uma aplicação insuficiente ou errada.

<sup>277</sup> Identificadas no artigo 314º do Tratado da Comunidade Europeia.

Anualmente, o Provedor de Justiça deve elaborar um relatório sobre os resultados dos inquéritos que tenha efectuado e apresentá-lo ao Parlamento.

Em todo o processo, o Provedor de Justiça age sempre com total independência, não solicitando nem aceitando instruções de qualquer organismo, não podendo, também, exercer qualquer outra actividade, mesmo que não remunerada.

Com a criação do cargo de Provedor de Justiça, a revisão operada em Maastricht estabeleceu ainda que “*O Parlamento Europeu estabelecerá o estatuto e as condições gerais de exercício das funções do Provedor de Justiça, após parecer da Comissão e com a aprovação do Conselho*”<sup>278</sup>. Assim, o estatuto do Provedor de Justiça foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 113/15, de 4 de Maio de 1994, e concretiza e pormenoriza as regras e o procedimento supra descritos. Para além disso, as disposições de execução das funções do Provedor encontram-se ainda consagradas e descritas na Decisão do Provedor de Justiça que adopta disposições de execução, documento feito em Estrasburgo em 8/7/2002, e em vigor desde 1 de Janeiro de 2003.

Como vemos, o Provedor de Justiça é um órgão de mediação, que age por via da diplomacia, não dispondo de quaisquer poderes de coacção ou condenação. Entendemos, assim, que a figura do Provedor de Justiça vale mais por aquilo que teoricamente representa, do que pelos efeitos e poderes de que dispõe na prática.

No entanto, parece, pela análise de estatísticas<sup>279</sup>, que a figura do Provedor de Justiça entrou timidamente na vida dos europeus, mas que está, aos poucos, a singrar, pois parece que o número de queixas apresentadas aumenta, de ano para ano. De facto, se no ano de 1995 o número de queixas registadas (dirigidas ao Provedor de Justiça) foi de 298, no ano seguinte foi logo de 842, e em 2002 aumentou

---

<sup>278</sup> Cfr. artigo 195º, n.º 4 do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>279</sup> O resultado das estatísticas sobre o número de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça, e ainda sobre o resultado dos inquéritos feitos a partir delas, encontramos-los sumariamente descritos nos relatórios anuais apresentados ao Parlamento Europeu pelo Provedor de Justiça, e postos para consulta de qualquer cidadão em <http://www.euro-ombudsman.eu.int>.

para 2211<sup>280</sup>. Tal demonstra que, apesar de não dispor de poderes de coerção, mas apenas de persuasão, o Provedor de Justiça tem demonstrado a sua importância.

Contudo, ao analisarmos os dados estatísticos mais recentes, verificamos o seguinte. De 1 de Janeiro de 2000 a 30 de Junho de 2003, o Provedor de Justiça recebeu 7314 queixas; destas, apenas 30% se inseriam na esfera de competências do Provedor de Justiça Europeu; das apenas 947 queixas que o Provedor de Justiça tratou desde 1 de Janeiro de 2000, em 15 casos, o queixoso retirou a queixa, e em 393 casos não foi detectada qualquer caso de má administração, e apenas 111 inquéritos foram encerrados com o envio de uma crítica à instituição em questão.

Que dizer destes dados? A conclusão parece-nos óbvia. Nos últimos três anos e meio apenas 7314 queixas foram apresentadas! E destas, apenas 30% diziam respeito à esfera de competências do Provedor de Justiça! Com uma população tão vasta na Europa dos quinze<sup>281</sup>, tal demonstra a timidez dos cidadãos em recorrerem ao Provedor de Justiça. E mesmo os que a ele recorrem, na sua maioria não conhecem as suas competências. É a demonstração cabal da falta de informação generalizada entre os cidadãos europeus, que não conhecem os seus direitos de cidadania: estão mal informados, e tal desemboca inevitavelmente numa extrema falta de participação democrática. É a prova cabal da falta de cidadania activa!

## **VI - Direito à transparência<sup>282</sup>.**

Para além destes direitos de Petição ao Parlamento Europeu e de queixa ao Provedor de Justiça, desde a revisão operada por Amesterdão que qualquer cidadão da União dispõe ainda do direito de se dirigir por escrito a qualquer das Instituições ou órgãos comunitários, numa das onze línguas oficiais da União, e de obter uma resposta na mesma língua<sup>283</sup>: é o direito à transparência, um dos novíssimos direitos

---

<sup>280</sup> Em 1997, o número de queixas apresentadas foi 1162, em 1998 foram 1360, em 1999 1577, em 2000 1732, e em 2001 1874, portanto, em número sempre crescente.

<sup>281</sup> A população dos 15 países comunitários é de 376.481.775 (cerca de 376 milhões e meio de pessoas): dados obtidos em <http://europa.eu.int> - eurostaat.

<sup>282</sup> Cfr. artigo 21º do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>283</sup> Cfr. artigos 21º *in fine*, 7º e 314º do Tratado da Comunidade Europeia.

que integra o conceito de cidadania europeia, regulamentado pelo Regulamento n.º 1049/2001, do Conselho e do Parlamento Europeu.

Infelizmente, porém, e contra os relatórios Adonnino sobre a Europa dos Cidadãos (1985), o Tratado de Maastricht não reconheceu aos cidadãos europeus o direito de recorrerem directamente ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, e só indirectamente, através do recurso prejudicial<sup>284</sup>, a ele podem ter acesso.

### **VII - Novos direitos, como o direito à protecção do ambiente e direito do consumidor, entre outros.**

Encontram-se aqui incluídos os chamados direitos de terceira geração: a União Europeia tem desempenhado um papel fundamental na defesa e regulamentação de novos direitos, como o direito à protecção do ambiente, direito do consumidor, propriedade intelectual, direitos de autor, direito da informática e novas tecnologias, em especial **protecção de dados**<sup>285</sup>, etc.

A actuação da Comunidade nestes novos domínios da Cidadania residiram originariamente na necessidade de harmonizar as legislações nacionais, com vista a atingir o objectivo comunitário último de realização de um mercado único europeu.

---

<sup>284</sup> A fim de alcançar uma interpretação uniforme do direito comunitário, impõe-se às jurisdições nacionais, sempre que se lhes suscitem dúvidas acerca da interpretação de uma norma jurídica comunitária, e esta se revelar indispensável à resolução do pleito, reenviar o processo ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a fim de este se pronunciar e decidir acerca da interpretação mais correcta a dar (cfr. artigo 234º do Tratado da Comunidade Europeia).

<sup>285</sup> Cfr. "A Europa e a Sociedade da Informação", Recomendações ao Conselho Europeu, Bruxelas, 26 de Maio de 1994, Directiva 91/250/CEE do Conselho de 14 de Maio de 1991 (in *JOCE* L 122/43, de 17/5/1991), Directiva 96/9/CE do Conselho e do Parlamento Europeu de 11 de Março de 1996 (in *JOCE* L 077/20 de 27/3/1996), Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Outubro de 1995 (in *JOCE* L 281, de 23/11/1995) relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, Regulamento n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Dezembro de 2000 (in *JOCE* L 008, de 12/1/2001) relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados, e ainda Decisão n.º 1247/2002/CE do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão de 1 de Julho de 2002 (in *JOCE* L 183, de 12/7/2002), relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício de funções da autoridade europeia para a protecção de dados.

O direito a uma qualidade mínima ambiental faz também parte integrante da cidadania de hoje<sup>286</sup> e o fenómeno *globalização* exige da Comunidade/União Europeia uma tomada das rédeas neste domínio: “De resto, a ‘globalização’ das questões do ambiente é uma das mais sólidas fundamentações da necessidade e legitimidade de um poder político democrático supranacional” (Moura 1999: 22).

Criada em 1982, a política europeia de ambiente consagrou-se com o Acto Único Europeu com objectivos de acção preventiva e de consideração das exigências em matéria de ambiente nas outras políticas comunitárias: “para lá da acção nos domínios que se tornaram clássicos (poluição do ar, da água, dos solos; lixos e substâncias perigosas; ruído; conservação da natureza, etc.) ou que correspondem a preocupações mais recentes (segurança nuclear, manipulações genéticas), a Comunidade quer promover uma nova concepção do papel e da importância da política ambiental, que deve visar um ‘nível de protecção elevado’, nos termos do Tratado de Maastricht. Se o princípio de precaução é o elemento dominante da nova estratégia, a prevenção, a responsabilidade do poluidor e a correcção na fonte dos prejuízos causados ao ambiente passaram a balizar uma acção coerente pela regra da subsidiariedade” (Hen e Léonard 2002: 191, 192).

Como notou Maria Eduarda Gonçalves, no tocante ao ambiente “A força motora e a legitimidade da regulação comunitária neste domínio tem residido – à semelhança do que sucede na ‘sociedade da informação’ – na necessidade de *harmonizar os direitos nacionais* do ambiente e, nessa medida, as condições de operação das empresas no mercado interno (Gordini, 1997: 120; Haigh, 1992: 235)”, acrescentando que “Uma outra preocupação subjacente à legislação ambiental da UE tem sido a de regular os problemas de poluição transfronteiriças. O ponto de partida da UE não é, portanto, o da *protecção dos direitos individuais* ou colectivos mas sim o da regulação do mercado e da garantia dos direitos dos agentes que nele operam. No entanto, no âmbito da directiva sobre avaliação de impacte de determinados projectos públicos e privados no ambiente, adoptada em 1985,

---

<sup>286</sup> Sobre o direito à protecção do ambiente cfr. Directiva 85/337/CEE do Conselho de 27 de Junho de 1985, publicada no JOCE n.º L 175/40, de 5/7/1985 e Directiva 90/313/CEE do Conselho de 7 de Julho de 1990, in JOCE n.º L 158/56, de 23/6/1990.

contemplam-se *direitos de consulta e participação do público* que têm contribuído para o alargamento ou reforço desses direitos à escala nacional” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 269). Ainda sobre estes direitos de participação dos particulares no processo de feitura e elaboração, diz-nos esta Autora que “Os procedimentos contemplados na directiva europeia de 1985 abrem a decisão à influência directa do público e nessa medida contrastam com os procedimentos administrativos tradicionais, unidireccionais. (...) Estes estão longe de transferir o poder de decisão para o público – não correspondendo, portanto, a um método de participação pública em sentido rigoroso, reduzindo-se a um mero envolvimento dos cidadãos. (...) O papel do público é, com efeito, reactivo: ele responde a uma proposta depois de ela ter sido desenhada pelos técnicos não estando prevista o seu envolvimento prévio à elaboração do estudo de impacte ou na identificação das questões a analisar. (...) É neste contexto que se tem reforçado a convicção de que o envolvimento das comunidades no processo de decisão é de molde a melhorar a qualidade, a relevância e a eficácia das análises técnicas e a aumentar a sua legitimidade e aceitação públicas. (...) Os direitos de consulta e participação no domínio da política ambiental na UE constituem expressões da democracia participativa que tem vindo a ser reclamada como forma de aprofundar e complementar a democracia política representativa e a representação de interesses económicos e sociais desenvolvidas, respectivamente, no quadro dos Estados liberal e do Estado social” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 270 a 274)

A protecção do ambiente abrange domínios tão vastos como o ruído, a biotecnologia, a poluição atmosférica, a poluição das águas e resíduos sólidos, os riscos industriais<sup>287</sup>. Em 1986 foi introduzido um capítulo específico sobre o ambiente e consagrado o princípio da protecção do ambiente como um fim em si mesmo.

---

<sup>287</sup> Para alguns exemplos, cfr. Directiva 95/337/CEE, na redacção dada pela Directiva 97/11/CE do Conselho de 3 de Março de 1997 (in JOCE L 73/5 de 14/3/1997), e o recentíssimo Decreto-lei n.º 178/2003, de 5 de Agosto, sobre as limitações às emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão, que transpôs para a ordem jurídica nacional a Directiva 2001/80/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001.

O capítulo XIX do Tratado da Comunidade Europeia estabelece como política da União a protecção do ambiente, com os seguintes objectivos: *preservação, protecção e melhoria da qualidade do ambiente; protecção da saúde das pessoas; utilização prudente e racional dos recursos naturais; promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.*

Introduzidas inovações em Amesterdão, a política de ambiente da União tem por objectivo *atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade e basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.*

Em 1990 foi criada a Agência Europeia para o Ambiente, a fim de explorar e analisar as informações vindas de sistemas de vigilância nacionais e regionais, com fins estratégicos de interesse geral. A Agência está encarregada de produzir e difundir informações preciosas acerca da qualidade do ar, da água, dos solos, das florestas, níveis sonoros, etc.

A defesa dos consumidores faz também parte integrante das regras de direito comunitário originário, e o Tratado da Comunidade Europeia consagra-lhe um Título: Título XIV – A defesa dos consumidores<sup>288</sup>. E assim, *“A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses”*<sup>289</sup>.

---

<sup>288</sup> Sobre o Direito do Consumo cfr. Directiva 92/59/CE do Conselho de 20 de Junho de 1992 (in JOCE L 228 de 11/8/1992), Directiva 85/374/CEE de 25 de Julho de 1985 (in JOCE L 210 de 7/8/1985), Directiva 84/450/CEE de 10 de Setembro de 1984 (in JOCE L 250 de 19/9/1984), Directiva 85/577/CEE de 20 de Dezembro de 1985 (in JOCE L 372 de 31/12/1985), Directiva 93/13/CEE do Conselho de 5 de Abril de 1993 (in JOCE L 95 de 21/4/1993), Directiva 94/19/CE (in JOCE L 135 de 30/5/1994), Directiva 91/308/CEE (in JOCE L 166 de 28/6/1991), Directiva 94/47/CEE de 26 de Outubro de 1994 (in JOCE L 280 de 29/10/1994), e ainda, a nível nacional, cfr. Código da Publicidade, Decreto-lei n.º 311/95, de 20 de Novembro, Decreto-lei n.º 272/87, de 3 de Julho, alterado pelo Decreto-lei n.º 243/95, de 13 de Setembro, Portaria n.º 24/96, de 31 de Outubro, Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, Decreto-lei n.º 330/90, de 23 de Outubro, Decreto-lei n.º 6/95, de 7 de Janeiro, Decreto-lei n.º 220/95, de 31 de Agosto, Decreto-lei n.º 446/85, de 25 de Outubro, Decreto-lei n.º 275/93, de 5 de Agosto e Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

<sup>289</sup> Artigo 153º, n.º 1 do Tratado da Comunidade Europeia.

O direito dos consumidores abrange, pois, a protecção da saúde e segurança das pessoas, a protecção dos direitos económicos e reparação dos danos causados, o direito à informação e educação e o direito à representação (por via do Centro Europeu do Consumidor, a nível europeu, e do Instituto do Consumidor, a nível nacional). “Em matéria de protecção do consumidor, o reconhecimento recíproco que organiza o grande mercado interno é acompanhado pela definição de normas rigorosas em matéria de protecção da saúde e da segurança e por uma concertação institucionalizada com as organizações de consumidores. A livre circulação de produtos e de serviços no Mercado Único implica regras, normas e certificações comuns que se impõem a todos os produtores, importadores e distribuidores” (Hen e Léonard 2002: 192, 193).

Mais concretamente, na prática, a acção da Comunidade é desenvolvida em diversos domínios, entre os quais a venda ao domicílio, protecção contra cláusulas abusivas, direito real de habitação periódica, ou ainda:

1. A segurança dos produtos: para proteger a saúde e segurança dos consumidores, a legislação comunitária estabelece que os produtores apenas podem colocar no mercado produtos seguros. Assim, as autoridades de inspecção nacionais têm como competência assegurar a segurança dos produtos expostos, podendo determinar a retirada imediata de um produto do mercado quando surjam fundadas suspeitas acerca da sua segurança.

Acresce que existe legislação comunitária em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos: e o produtor ou o importador ou o distribuidor são obrigados a indemnizar o consumidor, a fim de reparar o dano provocado pela deficiência de um produto.

2. Publicidade enganosa<sup>290</sup>: a fim de proteger o consumidor contra a publicidade enganosa, a União Europeia definiu regras comuns aplicáveis em todos os Estados-membros. Quem for vítima de publicidade enganosa tem direito a

---

<sup>290</sup> Por publicidade enganosa considera-se a publicidade que, por qualquer forma, induz em erro ou é susceptível de induzir em erro as pessoas a quem se dirige, de forma a afectar a escolha do consumidor.



receber uma compensação pecuniária, nos termos de legislação própria de cada Estado-membro.

A protecção dos direitos culturais - enquanto parte integrante da identidade europeia - é também um dos objectivos da cidadania europeia.

Toda a política cultural da Comunidade/União Europeia visa reforçar os sentimentos de pertença dos cidadãos à Europa, consciencializar os europeus da sua condição, do seu passado histórico comum, preservar e irradiar a cultura comum europeia, como um todo, respeitando embora as tradições e costumes particulares da cada Estado-membro, de cada região, de cada localidade.

Visa também facilitar o acesso do cidadão à cultura: o programa-quadro CULTURE 2000 tem por objectivo proporcionar um espaço cultural comum europeu.

Visa ainda promover um intercâmbio ao nível do ensino, com a cooperação e ligação dos diversos estabelecimentos de ensino e a mobilização dos estudantes, através dos programas SOCRATES, LEONARDO e TEMPUS.

Assim sendo, "Os princípios gerais da acção europeia são: velar por boas condições de intercâmbio e de concorrência entre os bens culturais, estimular a cooperação entre os diversos intervenientes e respeitar o princípio da subsidiariedade" (Hen e Léonard 2002: 206). Os direitos culturais de cidadania abrangem, assim, domínios tão vastos e importantes como o direito à identidade nacional, o direito à utilização da língua materna, o direito à diversidade cultural nacional e regional, o direito a um património cultural comum (neste sentido, Moura 1999: 23).

## **VIII - Respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos da União (direitos humanos)<sup>291</sup>.**

---

<sup>291</sup> As principais disposições comunitárias relativas aos Direitos do Homem são: Declaração da Cimeira de Paris, de 19 e 20 de Outubro de 1972 (in *Bol. C. E.* 10-1972); Documento Sobre a Identidade Europeia, Cimeira de Copenhaga, de 14 de Dezembro de 1973 (in *Bol. C. E.* 12-1973); Declaração Comum Sobre os Direitos Fundamentais do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 5 de Abril de 1977 (in *JOCE C* 103, de 27/4/1977); Declaração Sobre a Democracia, Conselho Europeu de Copenhaga, de 8 de Abril de 1978 (in *Bol. C. E.* 4-1978); Acto Único Europeu (1986); Declaração Contra o Racismo e a Xenofobia do Parlamento Europeu, do Conselho e dos representantes do Estados-membros reunidos

O artigo 6º do Tratado da União Europeia garante aos cidadãos o respeito pelos seus direitos fundamentais, pois a União Europeia assenta nos princípios do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais, estabelecendo, no seu n.º 2, que “A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais<sup>292</sup>”. Assim, a primeira referência expressa aos direitos e liberdades fundamentais surge com o Tratado de Maastricht. Pelo que os direitos fundamentais são protegidos e garantidos pela ordem jurídica comunitária, com base nos princípios gerais de direito comunitário e nas tradições constitucionais dos Estados-membros.

Esta protecção é baseada nas próprias palavras escritas no Preâmbulo do Tratado da Comunidade Europeia, e na referência neste à Carta Social Europeia de 1961 e à Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e à Declaração de Direitos e Liberdades Fundamentais, ambas de 1989.

A União Europeia dispõe hoje de poderes para tomar as medidas necessárias para combater a discriminação.

O Tratado de Amesterdão atribuiu formalmente ao Tribunal de Justiça competência para garantir o respeito em matéria de direitos e liberdades fundamentais por parte das instituições europeias. Para além do que, no seu artigo 7º, estipula que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão ou de um terço dos Estados-membros, e após parecer favorável do

---

no seio do Conselho, de 11 de Junho de 1986 (in *JOCE C 176*, de 14/7/1986); Declaração Sobre os Direitos do Homem do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Externos reunidos no âmbito da Cooperação Política Europeia, de 21 de Julho de 1986 (*Bol. C. E. 7/8-1986*); Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais do Parlamento Europeu, de 12 de Abril de 1989 (*JOCE C 120*, de 16/5/1989); Resolução Relativa à Luta Contra o Racismo e a Xenofobia, do Conselho e dos representantes dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho, de 29 de Maio de 1990 (*JOCE C 157*, de 27/6/1990); Declaração Sobre o Anti-semitismo, o Racismo e a Xenofobia, Conselho Europeu de Dublin, de 25 e 26 de Junho de 1990 (*Bol. C. E. 6-1990*); Declaração Sobre os Direitos do Homem, Conselho Europeu do Luxemburgo, de 28 e 29 de Junho de 1991 (*Bol. C. E. 6-1991*); Resolução Sobre Direitos do Homem, Democracia e Desenvolvimento, do Conselho e dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho, de 28 de Novembro de 1991 (*Bol. C. E. 12-1991*); Declaração Sobre o Racismo e a Xenofobia, Conselho Europeu de Maastricht, de 9 e 10 de Dezembro de 1991 (*Bol. C. E. 12-1991*), Tratado da União Europeia (1992), Tratado de Maastricht (1992), Tratado de Amesterdão (1997); Declaração Comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre a Democracia (1997); Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Conselho Europeu de Nice, 7 de Dezembro de 2000.

<sup>292</sup> A Convenção Europeia dos Direitos do Homem foi recebida pelo direito português pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro. Do mesmo ano, convém lembrar também a recepção pelo direito português do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos: Lei n.º 29/78, de 12 de Junho.

Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma violação grave e persistente dos direitos do Homem por parte de um Estado-membro. Se assim for, o Conselho de Ministros pode suspender certos direitos ao Estado-membro visado que decorrem da aplicação do Tratado, incluindo o direito de voto no próprio Conselho.

Contudo, a revisão operada em Amesterdão não permitiu igualmente a mesma protecção pelo direito comunitário dos direitos sociais fundamentais, apesar do relatório de 1996 do Comité dos Sábios, *Para Uma Europa dos Direitos Cívicos e Sociais*, presidido por Maria de Lourdes Pintassilgo (elaborado a pedido da Comissão com vista à Conferencia InterGovernamental que culminou no Tratado de Amesterdão) nesse sentido. Este relatório propunha “Aprofundar as condições de emergência de uma nova geração de direitos cívicos e sociais”, “Reforçar a cidadania e a democracia na União, tratando de forma indivisível os direitos cívicos e sociais” e “inscrever nos Tratados uma plataforma de direitos cívicos e sociais fundamentais”.

Mais recentemente, no Conselho Europeu de Nice (Dezembro 2000) assistimos à aprovação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>293</sup>, proclamada conjuntamente pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão, que congrega num único texto os direitos civis, políticos, económicos e sociais e direitos de terceira geração, até aí dispersos por diversos textos europeus e nacionais. Infelizmente, contudo, o Conselho Europeu de Nice não conseguiu tornar comunitária esta matéria: foi aprovada apenas como “proclamação solene”, pelo que esta Carta não integrou o direito comunitário, não tendo, por isso, força jurídica vinculativa. Contudo, esta questão deverá ser resolvida pela Convenção Sobre o Futuro da Europa.

A revisão operada por Nice foi também importante, pois o Tratado de Nice prevê que o Conselho, deliberando por maioria de quatro quintos dos seus

---

<sup>293</sup> Foi no Conselho Europeu de Colónia, realizado nos dias 3 e 4 de Junho de 1999 que os Estados-membros acordaram na necessidade de elaborar uma Carta que reunisse os direitos fundamentais vigentes na União Europeia, e no Conselho Europeu de Tampere, realizado nos dias 15 e 16 de Outubro de 1999 foram definidas as condições necessárias à elaboração da Carta. A sua elaboração foi confiada a uma convenção composta por representantes dos Estados-membros (dos Governos), da Comissão, dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, e trabalhou em estreita ligação com representantes da sociedade civil.

membros, após parecer favorável do Parlamento Europeu, e depois de ouvido o Estado-membro em causa, pode declarar que existe um risco claro de violação grave por um Estado-membro dos direitos ou liberdades fundamentais em que a União se funda. Neste sentido, o Conselho pode dirigir-lhe recomendações. O direito de iniciativa para tal decisão cabe a um terço dos Estados-membros, à Comissão ou ao Parlamento Europeu. O respeito pelos direitos fundamentais torna-se, deste modo, não apenas condição *sine qua non* de entrada de um país para a União Europeia, mas também condição de permanência dos Estados que dela já fazem parte.

Como vimos, a protecção dos direitos fundamentais tem sido um crescente no seio da Europa. Pois se é certo que os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias (de Paris de 1951 e de Roma de 1957) não faziam referência explícita aos direitos do Homem, desde Maastricht que a União Europeia assenta desde logo nos seus princípios e valores essenciais no respeito por estes direitos.

Para tal, fundamental foi a acção do Tribunal de Justiça, com os seus acórdãos.

Fundamental foi também a acção do Parlamento Europeu, com a aprovação, em 1989, da Resolução que adopta a Declaração de Direitos e Liberdades Fundamentais<sup>294</sup>. Com efeito, o Parlamento Europeu não só adoptou esta Declaração, como também convidou formalmente as demais instituições comunitárias e os Estados-membros a associarem-se à mesma.

Na sequência da aprovação desta Declaração, têm vindo a ser elaborados e publicados no *Jornal Oficial* Relatórios de análise anual sobre o respeito dos direitos humanos na União Europeia e no mundo<sup>295</sup>.

Fundamental foi igualmente o programa comunitário plurianual denominado Programa Daphne, criado pela Comissão Europeia<sup>296</sup>, no âmbito da protecção dos direitos fundamentais em geral e da não discriminação em particular,

---

<sup>294</sup> Cfr. JOCE C 120/51, de 12 de Abril de 1989.

<sup>295</sup> Cfr. JOCE C 240/45, de 9 de Julho de 1991, JOCE C 115/178, de 26 de Abril de 1993, JOCE C 320/36, de 28 de Outubro de 1996, JOCE C 132/31, de 8 de Abril de 1997, JOCE C 80/43, de 17 de Fevereiro de 1998, JOCE C 98/200, de 9 de Abril de 1999, JOCE C 377/23, de 14 de Março de 2000 e JOCE C 65 E/336, de 14 de Março de 2002.

<sup>296</sup> Decisão n.º 293/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, JOCE L 34, de 9/2/2000.

e que tem por objectivo combater todas as formas de violência exercida contra as crianças, adolescentes e mulheres, através da concessão de apoio financeiro a organizações públicas ou privadas que actuam no terreno contra quaisquer formas de violência física, sexual ou psicológica.

Os direitos fundamentais são, com efeito, universais, e fazem parte integrante da Eurocidadania, pois “uma cidadania activa e responsável (...) pressupõe uma verdadeira cultura dos direitos humanos” (Lúcio *et al.* 2002 :24,25).

Compete igualmente à Comunidade Europeia adoptar medidas para combater toda a forma de discriminação, em razão do sexo, raça, religião, deficiência, idade ou orientação sexual (cfr. artigo 13º do Tratado da Comunidade Europeia).

A Comissão Europeia adoptou vários instrumentos de aplicação deste artigo 13º. Assim, a Directiva 2000/43/CE<sup>297</sup> destina-se a proibir em todos os Estados-membros qualquer discriminação em razão da raça ou origem étnica em domínios como o emprego, a educação, a segurança social, os cuidados de saúde ou o acesso aos bens e serviços. Também a Directiva 2000/78/CE<sup>298</sup> tem por objectivo estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, no que se refere ao emprego e à actividade profissional. Também a Decisão 2000/750/CE<sup>299</sup> estabelece um programa de acção comunitário de luta contra a discriminação. Por fim, saliente-se a criação da rede europeia de organizações anti-racistas e o Observatório do Racismo e da Xenofobia.

\*

A introdução do conceito de cidadania europeia decorreu de uma plena mudança de mentalidades, de uma mudança de atitude da Comunidade face aos indivíduos que a compõem, os nacionais dos seus Estados-membros.

---

<sup>297</sup> JOCE L 180, de 19/7/2000.

<sup>298</sup> JOCE L 303, de 2/12/2000.

<sup>299</sup> JOCE L 303, de 2/12/2000.

Enquanto a Comunidade Europeia visava apenas a livre circulação de pessoas e serviços, podemos afirmar que as pessoas, os indivíduos, eram vistos na perspectiva puramente económica. A livre circulação de pessoas, assim como a livre circulação de mercadorias, era tida apenas como meio de alcançar a plena liberdade de circulação com vista à instituição de uma zona de comércio livre, e, depois, de união aduaneira.

Foi a perspectiva puramente economicista que levou a Comunidade Europeia a consagrar esta livre circulação de pessoas e serviços.

Contudo, a introdução dos novos direitos civis e políticos, e do respeito pelos direitos humanos, no conceito de Eurocidadania, é demonstrativo do aprofundamento político da própria União Europeia.

Os nacionais dos Estados-membros deixaram de ser vistos como meros objectos necessários ao desenvolvimento económico e das relações de produção, e passaram a ser vistos como pessoas, como cidadãos de pleno direito, com um núcleo de direitos fundamentais inviolável.

Tal demonstra a vontade de integração política mais forte, que se segue agora a nível comunitário, uma vez estando já assegurada a integração económica.

A introdução do conceito de cidadania europeia releva na dimensão participativa dos cidadãos, no reforçar do seu núcleo de direitos que constituem essa cidadania, e no desenvolver dos seus direitos políticos (direito de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu e direito de participar nas eleições locais do Estado de residência quando não se é nacional desse Estado), civis (direito à justiça através do direito de petição ao Parlamento Europeu e de queixa ao Provedor de Justiça; e direito à protecção diplomática) e sociais (direito ao respeito pelos direitos fundamentais).

Nestes termos, esta nova noção de Eurocidadania, introduzida, reforçada e desenvolvida passo a passo com as sucessivas alterações dos Tratados Originários e reforço da integração política europeia, desenrola-se na esteira da noção clássica de tripartização dos direitos que antes referimos, e, a despeito dos neoliberais, de uma primazia e preferência pelos direitos sociais.

Estes direitos criados no âmbito da cidadania europeia “só são compreensíveis na pressuposição da existência de um ‘estatuto pessoal supranacional’ para os cidadãos dos países comunitários” (Riquito *et al.* 2001: 59).

É assim, no seio do processo de profunda integração política, que releva o conceito de Eurocidadania. E este processo de interpenetração política e social passa obrigatoriamente pelos cidadãos, pelas pessoas, pela aproximação dos indivíduos ao processo de integração europeia.

Nunca podemos esquecer, contudo, que este conceito de cidadania é integrado por direitos e deveres exclusivamente jurídicos. Trata-se, com efeito, de (e apenas) regras jurídicas, e não sociais<sup>300</sup>.

Trata-se de exercício de poder baseado na lei. Não há mais a referência ao poder carismático ou à tradição (na linha de Max Weber) ou ao poder baseado na personalidade (na linha de Galbraith).

Este leque de direitos e deveres que constitui a Eurocidadania consubstancia-se num conjunto de poder-dever que cabe a cada cidadão, e decorre directamente de uma organização normativo-racional. É o triunfo do direito

---

<sup>300</sup> Porque a Comunidade Europeia é uma Comunidade de direito, um ordenamento jurídico, e porque a União também o é, e se baseia nas tradições e princípios comuns, devemos então dizer que o ordenamento jurídico europeu se baseia nos princípios comuns dos ordenamentos jurídicos dos diversos Estados-membros, tarefa facilitada pelo facto destes ordenamentos jurídicos de cada Estado-membro assentarem em valores e tradições comuns. Ou seja, o direito vigente em cada Estado-membro teve uma origem comum ao direito dos demais Estados-membros, pois “Os primórdios dos ordenamentos jurídicos europeus encontram-se nas formas básicas de vida das sociedades romano-germânicas da alta Idade Média e nos três grandes poderes ordenadores que a antiguidade tardia tinha deixado: os restos da organização do império romano do ocidente, a igreja romana e a tradição escolar da antiguidade tardia” (Wieacker 1993: 15). Os ordenamentos jurídicos europeus têm origem comum e assentam em tradições e influências idênticas, o que, acresce, dominou também o ritmo e modo de evolução dos direitos nacionais no mesmo sentido, pois, “Essa matriz fundamental domina também o ritmo da evolução jurídica europeia, que constitui uma progressiva apropriação do património romanístico em desenvolvimento até aos nossos dias” (Wieacker 1993: 24). Todo o direito europeu, assente nos modos de produção jurídica comuns dos direitos nacionais cheira a Roma e cheira à Igreja católica. Com efeito, e ao analisarmos o ordenamento jurídico europeu, não nos podemos esquecer nunca das tradições e pilares jurídicos europeus comuns, em que aquele assente: e estes, estão impregnados de influências de Roma e da Igreja Católica, da forma de organização burocrático-administrativa romana e da ordem jurídica da Igreja e da ciência jurídica canónica: esta última influenciou decisivamente os princípios jurídicos actuais e as relações que parecem próprias do direito secular, mas que pertencem originariamente à ordem jurídica da Igreja (neste sentido, Wieacker 1993: 68 e 69): “Do mesmo modo que na posterior recepção do direito romano, os princípios jurídicos da teologia moral e internos da Igreja espalharam-se por toda a Europa” (Wieacker 1993: 74).

enquanto forma de organização da sociedade, forma própria da Europa, e sempre muito apreciada por cá.

Contudo, se a cidadania europeia existe de facto desde 1992 enquanto conceito e estatuto jurídico, há que ir mais longe: deixar o papel e as regras jurídico-normativas, para passar à acção, à consciencialização desta Eurocidadania por parte dos seus destinatários. Não basta o instituto jurídico da cidadania europeia. É necessário o desenvolvimento de sentimentos europeus.

Resta agora que os seus destinatários tomem consciência desta Eurocidadania, e efectivamente exerçam esse poder, e o tomem como um dever. Só assim alcançaremos a plena cidadania. Só pelos cidadãos e pela sua intervenção directa e activa podemos alcançar a plena cidadania. Porque a cidadania é para os cidadãos, mas implica que estes a consciencializem e a utilizem.



A cidadania não traz consigo apenas direitos, mas impõe deveres e, por vezes, o direito de cidadania deve ser tomado como um dever, um poder-dever, de exercício obrigatório, pois sem o exercício dos direitos de cidadania, e sem a consciencialização dos deveres de cidadania, esta não existe, pois não é efectivamente exercida.

Quanto aos deveres que a cidadania europeia implica, podemos-nos perguntar onde estão eles?

O artigo 17º, n.º 2 do Tratado da Comunidade Europeia dispõe que *os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado* (sublinhado nosso).

Contudo, se percorrermos todo o Direito Comunitário Originário em lado nenhum encontramos qualquer referência aos deveres que impendem sobre os cidadãos europeus.

Por esta razão se pergunta: quais são então esses deveres? É que, à primeira vista, podemos pensar que estes não existem, que a cidadania europeia é constituída



exclusivamente por direitos, sendo assim uma cidadania que podemos apelidar de passiva, irresponsável. Mas não é assim.

Pois se formos mais fundo na leitura dos Tratados vemos que, apesar de não se encontrarem claramente elencados – como os direitos o estão – os deveres que impendem sobre os cidadãos europeus existem.

Senão vejamos: a União Europeia é uma comunidade de direito assente nos valores democráticos, berço da civilização europeia. Assim, o facto de se ser cidadão europeu implica como deveres o respeito pelos valores que fundamentam a União Europeia. “Numerosos filósofos debruçaram-se sobre esta questão dos direitos e deveres. Para eles, a cidadania europeia só pode ser apoiada por elevadas exigências éticas que são o apego aos princípios universalistas da democracia e o respeito pelo Estado de direito. Só este contrato moral, com a condição no entanto de escapar ao formalismo e ao angelismo, pode oferecer ‘carnadura social’, afectividade, ao conceito de cidadania. Ele deve sobretudo levar a acção, à participação: porque a cidadania europeia não releva somente do domínio do ser, mas também sobretudo do domínio do fazer. Os deveres do cidadão europeu não devem limitar-se à ética ou à participação política. Obrigações a cargo dos cidadãos, como a possibilidade de cumprir um ‘serviço civil europeu’, ou como a sujeição a um imposto europeu, ainda que aparentemente impopular, seriam paradoxalmente eficazes para promover o apego à Europa. Elas instaurariam assim um laço directo entre os cidadãos e a União” (Parisot 2001: 361).

Ser cidadão da União implica ter como deveres o respeito pelos direitos fundamentais, pela democracia, pelo Estado de Direito! Implica, afinal, o respeito pelos valores e princípios, que são, afinal, a herança e a história comum europeia: por esta razão é que o dever de respeito pelos valores comuns e herança europeia desperta, com certeza, o sentimento de pertença europeu, o sentimento de pertença a uma comunidade comum, à mesma comunidade. Bastará para desenvolver nos corações dos europeus o sentimento de pertença à Europa? Será talvez melhor se

ajudado por expedientes mais pragmáticos, como os mencionados deveres do dia-a-dia, do pagamento de impostos, de prestação de serviço público.

Mas o cidadão europeu tem também outros deveres.

Com efeito, entendemos que os direitos não são apenas direitos, mas poderes-deveres, pois impende sobre o cidadão europeu, por um lado, exercer os direitos que estão ao seu alcance, e, por outro, abster-se de violar os direitos dos outros: é outro dever, um dever negativo, o dever de não violar os direitos dos demais.

Assim, a cidadania europeia é composta igualmente por deveres, ao lado dos direitos.

## V - O futuro da Europa em análise: Europa dos Cidadãos?

*“Lançámos uma semente de liberdade e de União que germinará, pouco a pouco, sobre toda a terra. Um dia, segundo o modelo dos Estados Unidos da América, constituir-se-ão os Estados Unidos da Europa”*

George Washington, s/d

A inclusão de direitos civis, políticos e sociais na noção de Eurocidadania demonstra o empenho da Europa “em relação ao futuro do processo de integração europeia: o próximo milénio marcará em definitivo a UE como um espaço de valores. O desenvolvimento de uma axiologia para a UE passa necessariamente, mais do que pelos *povos* que une, pelas *pessoas* que lhe dão vida e, por conseguinte, pela afirmação da sua dignidade humana e correlativa protecção de direitos fundamentais” (Catarina Ventura, *in* Riquito *et al.* 2001: 40).

No entender desta autora, existe, efectivamente, uma vontade política de acréscimo dos elementos comuns aos Estados-membros, uma nova página em matéria de união política mais estreita entre os povos da Europa.

Da mesma forma pensava Lucas Pires ao afirmar que “sobre o mercado e a moeda única é imprescindível algo mais do que simples espaço público ‘habermasiano’. Sem um maior sentimento comunitário, uma disposição cultural e moral partilhada, suficientes garantias de direitos iguais e a noção, ainda que só minimamente concretizada, da responsabilidade de um por todos e de todos por um, o mercado e a moeda seriam, ao mesmo tempo, demasiado abstractos, manipuláveis e aleatórios” (1998: 8).

E, assim, pensamos que este novo modelo de Europa – que está ainda por nascer e denominar – passa obrigatoriamente pelos cidadãos que o compõem, num amplo processo de consciencialização da Eurocidadania. E por isso a aproximação dos indivíduos a este processo de integração europeia, na sua vertente política, é considerada fundamental. Daí o esforço da União Europeia em chamar a si os cidadãos, por forma a que ela não seja considerada por estes como uma máquina longínqua, burocrática e acessível apenas a uma elite<sup>301</sup>, o que geraria de imediato desconfianças e a conseqüente negação do processo de integração.

Nestes termos, esta nova noção de Eurocidadania, introduzida, reforçada e desenvolvida passo a passo com as sucessivas alterações dos Tratados Originários e reforço da integração política europeia, e a progressiva evolução qualitativa pela inclusão de novos direitos civis, políticos e sociais “só são compreensíveis na pressuposição da existência de um ‘estatuto pessoal supranacional’ para os cidadãos dos países comunitários” (Riquito *et al.* 2001: 59).

É assim, no seio do processo de profunda integração política, que releva o conceito de Eurocidadania. E este processo de interpenetração política e social passa obrigatoriamente pelos cidadãos, pelas pessoas, pela aproximação dos indivíduos ao processo de integração europeia.

A realidade é, contudo, bem diferente. A desinformação reina na cabeça dos europeus, e estes, perante o risco de perderem a sua identidade numa Europa que não percebem, rejeitam-na, por desconhecimento<sup>302</sup>.

E por isso a União Europeia empenha-se em dar um contributo na evolução e aprofundamento dos conhecimentos que os cidadãos dos Estados-membros têm

---

<sup>301</sup> O conceito de elite aqui utilizado é, com certeza, o conceito sociológico do termo, introduzido em Sociologia por Vilfredo Pareto e retomado depois por Caetano Mosca. Pareto define elite “como o conjunto de homens que manifestam qualidades excepcionais e dão prova de aptidões superiores em qualquer domínio ou actividade que seja” (Duverger 1983: 190).

<sup>302</sup> Os exemplos de desconfiança dos europeus e a reflexão desta na rejeição do processo de integração europeia são já demasiados: veja-se, por exemplo, o referendo na Irlanda, onde, em primeira volta, os irlandeses rejeitaram a assinatura do Tratado de Amesterdão; ou o caso Dinamarquês, onde o *não* quase que vencia no referendo realizado nesse país para a assinatura do Tratado da União Europeia; ou ainda o recente caso sueco, no qual os cidadãos, em referendo, rejeitaram a adesão à política monetária europeia, e disseram *não* à moeda única.

desta ordem jurídica, incutindo uma consciencialização da Eurocidadania, desenvolvendo e aprofundando a cidadania participada.

Por estas razões, o conceito de cidadania e a sua consciencialização pelos destinatários (os cidadãos dos Estados-membros) é considerada fundamental, é vista como a única saída para este impasse a que se chegou no processo de integração europeia, sempre crescente, mas para o qual o método de integração dos seus fundadores parece já não resultar.

Contudo, cremos nós que só quando caminhar-mos no sentido da “morte” dos povos europeus, e no nascimento do povo europeu é que podemos afirmar que existe uma cidadania europeia.

Com efeito, não basta a existência de uma cidadania normativa para afirmarmos que esta existe. Não basta incluir nos textos legais a existência de uma cidadania europeia, e proclamarmos logo a seguir que ela existe. Não.

A verdadeira cidadania europeia ainda não existe. Para que exista é preciso que seja participada, seja uma cidadania activa. Na esteira do que vimos - e concluímos - reafirmamos que para que se possa falar em cidadania é preciso primeiro o preenchimento das suas duas vertentes. A cidadania teórica, e a cidadania prática. A primeira já se encontra preenchida. E vertente prática? Onde está?

A par de toda a construção teórica desenvolvida no seio da União Europeia, com a consagração de uma cidadania europeia, com o engordar do seu conteúdo, com a crescente protecção dos direitos fundamentais, vemos que, paradoxalmente, a realidade é bem diversa.

Os destinatários desta cidadania, os próprios cidadãos europeus, sabem muito pouco acerca dela: a desinformação é generalizada, e, pior, o desinteresse é total. Existem duas realidades distintas: parece que são dois mundos à parte! À medida que se desenvolve teoricamente a cidadania europeia, os seus destinatários estão cada vez mais afastados deste projecto. Desconhecedores, cépticos e desconfiados, cada vez mais recusam a Europa.

É este, afinal, o paradoxo existente: e há que o denunciar, analisar, compreender. É esta a tarefa primacial: denunciar a realidade, para depois a analisar e compreender, e para, a final, poder então vislumbrar uma saída para o problema em causa.

Cumpre agora questionar: qual a razão da ambiguidade existente entre as duas vertentes da cidadania (a teórica e a prática), os dois pilares em que este conceito assenta e sem qualquer um deles não existe? Por que razão à medida que avança a União Europeia no aprofundar do conceito de cidadania, pelo contrário, os cidadãos destinatários estão dela cada vez mais afastados?

Já vimos que existem diversas teorias que pretendem explicar esta alienação e recusa por parte dos europeus.

Segundo os defensores da Europa, o estatuto de cidadania europeia, tal como é reconhecido actualmente nos Tratados, é totalmente insuficiente. Os direitos reconhecidos são “desprezíveis”, estão redigidos de uma maneira apressada e confusa, e são, por consequência, vistos com pouca ilusão por parte dos cidadãos.

Contudo, esta não pode ser a razão: com efeito, se a causa da alienação dos cidadãos europeus face à realidade comunitária fosse a fraca consistência da instituição cidadania, então, por maioria de razão, sempre que aquando das revisões dos Tratados se alargasse este conceito a novos domínios e se aprofundassem os domínios já existentes, então assistiríamos a uma maior participação activa dos cidadãos no processo europeu.

Mas a realidade não é essa... É exactamente o oposto. Ao aprofundamento do conceito de cidadania e da sua tradução normativa tem correspondido o alargamento das manifestações contra-Europa e um crescente cepticismo dos cidadãos europeus, uma cada vez mais audível voz contra o projecto europeu.

Segundo a corrente “eurocéptica”, estes avanços são excessivos e entram qualquer evolução contrária, no sentido da integração política e da plena cidadania europeia. Todavia, esta também não é a razão. Na realidade, entendemos que a

cidadania europeia é ainda muito magra, e a sua interferência na esfera dos direitos individuais clássicos, no campo da cidadania civil e política é ainda “uma agulha num palheiro”. Se compararmos o amplo leque de direitos civis, políticos e sociais constitucionalmente reconhecidos em todos os Estados-membros (direito nacional) com o núcleo de direitos protegidos e incluídos na cidadania europeia, vemos que esta é um “anão” quando olhada pela instituição cidadania nacional. Concordamos com Maria Eduarda Gonçalves, quando esta afirma: “Realizou-se, assim, na Europa Ocidental, uma separação formal entre duas esferas: a dos direitos civis e políticos, mantidos no quadro da soberania e responsabilidade estatais (...) e a do mercado e das liberdades económicas, regulada num quadro essencialmente transnacional e integrado pela CEE (...). Ainda hoje, o carácter circunscrito dos direitos civis ou políticos contemplados no Tratado da União Europeia assinala os limites da ‘cidadania da União’” (Santos [Org.] 2002: 343).

Ora, se considerarmos, como os “eurocépticos”, que os avanços hoje realizados são já excessivos, quando estamos perante tão pouco, então isso equivale a negar a própria instituição Cidadania Europeia, pois ela é já um *quantum minimum* que abrange um pequeno núcleo de direitos de cidadania, e, menos que isso, só acabar de vez com a cidadania europeia... Pois “Construção europeia e modernidade estão associadas: todas as investigações sociológicas põem com efeito em relevo a correlação que existe, por um lado, entre apego à democracia e a adesão à Europa e, por outro lado, entre extremismo político e eurocepticismo” (Parisot 2001: 329).

Mas bastarão estas explicações simplistas para compreender o fenómeno de negação da Europa por parte dos Europeus? Cremos que não. Há que ir mais longe neste caminho de desconstrução do real. Com a ferramenta da sociologia, podemos ir mais longe e, através da análise da realidade, do que sucede no presente, podemos atingir o verdadeiro cerne da questão. Esta problematização serve para “desconstruir”.

E é aqui que temos que denunciar a verdadeira farsa criada em torno da cidadania europeia.

Temos, porém, que assentar previamente no seguinte: a União Europeia em si – entendida esta como uma realidade jurídica distinta dos Estados que a compõem – está verdadeiramente empenhada em fazer surgir a cidadania europeia, nas suas duas vertentes. E, ao mesmo tempo que se preocupa em “engordar” o conteúdo da cidadania europeia, em alargar o seu plano teórico, esforça-se e empenha-se verdadeiramente em fazer chegar esta realidade ao conhecimento dos seus destinatários, de forma a alcançar a verdadeira cidadania, a cidadania prática, a cidadania activa, em fazer com que os cidadãos exerçam de pleno direito esta cidadania. No entanto, é a única nesta luta e não se apercebe que está só. Mais: não se apercebe que, só, jamais conseguirá atingir a plena cidadania, activa e participada. Na verdade, todo o sucesso depende da voluntária cooperação dos participantes nesta “arena” gigante, e da percepção de que são não só as instituições comunitárias, mas também os Estados-membros, os parceiros sociais, a sociedade civil quem deve agir. Contudo, a capacidade desta cooperação – da qual depende todo o sucesso – é limitada não apenas pela escassa jurisdição das instituições comunitárias, mas também pela falta de cooperação e visão comunitária dos restantes participantes neste projecto, e pela atitude dos governos nacionais que tendem quase exclusivamente a pôr os interesses nacionais à frente dos interesses “europeus”<sup>303</sup>.

Senão vejamos.

A Europa, hoje, está a fazer-se contra os cidadãos. Estes não a querem mais, estão desconfiados. Então, os Estados-membros impõem esta realidade aos seus nacionais, que, a contra-gosto ainda a vão aceitando.

De que forma o fazem?

---

<sup>303</sup> Neste sentido, cfr. Claus Offe, em <http://www.santafe.edu>.



- Pela força, dominação, por via das alterações aos tratados comunitários sem consultar os seus cidadãos. Certos Estados-membros assinam e ratificam alterações ao Direito Comunitário originário, decidem novas formas de poder comunitário sem consultarem os seus cidadãos, sem saberem a sua opinião: existe, de facto, um grave défice democrático no sistema normativo europeu;
- Uma vez alterado o direito comunitário originário, não se preocupam os Estados-membros em informar os seus cidadãos das alterações verificadas. Apesar do seu estatuto de órgãos de poder mais próximos dos cidadãos, da sua qualidade de canais privilegiados de informação, eles próprios não divulgam as alterações comunitárias;
- Pela propaganda (para exemplificarmos basta atentarmo-nos no caso da Irlanda: tendo a ratificação do Tratado de Nice sido sujeita a referendo nacional, os irlandeses não o aceitaram, e foi preciso uma gigantesca máquina de publicidade e de propaganda para mudar as mentalidades irlandesas);
- Pela alienação<sup>304</sup> dos cidadãos (que, não sabendo, cada vez menos se interessam: a cada vez maior percentagem de abstenção em eleições comunitárias assim o demonstra).

Este não é o caminho para a Europa! Porque a dominação sustentada implica consentimento. Sem este valerá o sábio aviso de La Boétie (1997: *passim*): os dominados podem um dia acordar, e dizer basta!

Por estes motivos é que afirmamos que a Europa está a fazer-se à margem da cidadania! Vinga, uma vez mais, a teoria do indivíduo, em detrimento da teoria do cidadão.

---

<sup>304</sup> A alienação é, nas palavras de Etzioni, a impenetrabilidade do mundo para o actor, que se submete a este por forças que não compreende nem governa (*apud* Habermas 1999: 211).

Ao passo que a cidadania é reconhecida teoricamente, vemos que ela não existe na prática. Por detrás da fachada de se querer fazer chegar a Europa aos cidadãos, a informação que a estes chega é quase inexistente. Pior: o mal está menos na informação divulgada do que na participação activa dos cidadãos no processo construtivo europeu. Porque não basta apenas divulgar e informar o facto consumado. É preciso agir não só *a posteriori*, mas igualmente *a priori*: chamar a participação dos cidadãos logo na fase de elaboração das normas, pois “Os deputados do povo não são, portanto, nem podem ser, seus representantes, são apenas seus comissários; não podem tirar quaisquer conclusões definitivas. Qualquer lei que o povo, em pessoa, não tenha ratificado, é nula; não é lei” (Rousseau 1999: 97). Assim, se os cidadãos forem chamados a participar logo na fase de construção das mudanças, de elaboração e aprovação das normas legais, mais facilmente aceitarão as mudanças de que fizeram parte, eles próprios imbricados no processo de integração europeia. Cenário muito diferente é a imposição de factos consumados e divulgação posterior de mudanças consideráveis a respeito das quais não lhes foi perguntada a sua opinião.

Cumpre, pois, denunciar esta fachada e combater a falta de participação, a alienação, a falta de consentimento.

Enquanto a Europa “dava lucros” e progredia economicamente, os cidadãos aceitavam-na cegamente, porque a sua vida melhorava. E assim, um grupo restrito de génios, uma pequena elite comandava sozinha os desígnios europeus.

Mas agora a Europa está em crise: a recessão económica faz com os cidadãos ponham em causa todo o projecto europeu. Não mais aceitam a Europa cegamente, e sem questionar.

De repente acordaram de um sono profundo, o seu bolso foi afectado, e desconfiam do que não conhecem.

Culpa dos governos dos respectivos Estados-membros: face às contestações sociais, ao mal-estar instalado pela crise económica, os governos dos Estados-membros culpam a Europa por isso. Transmitem aos cidadãos uma ideia errada. Os

cidadãos não perceberam que não se sofre por causa da Europa, que não é a Europa a causadora da crise económica instalada, do desemprego; pelo contrário, ela permite-nos sofrer menos.

Nas palavras de Habermas (1999: 124), vemos que os governos dos Estados-membros agem procurando proteger-se com dispositivos selectores, símbolos expressivos, estratégias e técnicas de publicidade com vista à obtenção de sentimentos e estimulação de motivos inconscientes por parte dos seus cidadãos. É o sistema político dos Estados-membros a empreender tarefas de planificação ideológica, por meio da manipulação, com vista à superação da crise de legitimidade instalada.

E isto porque as motivações constroem-se através da interiorização de estruturas de expectativas representadas simbolicamente, porque o conceito de poder legítimo (lembremo-nos agora das lições de Max Weber) concentra a sua atenção nonexo existente entre a crença na legitimidade e o potencial de justificação de certos ordenamentos, por um lado, e a sua validade, por outro (Habermas 1999: 161, 162).

Claro que a Europa implica certas restrições. Sejam honestos. Contudo, em contrapartida, dá-nos novas oportunidades. E o saldo entre os sacrifícios impostos pela Europa e as compensações que ela nos traz é claramente positivo a favor destas últimas.

Mas os respectivos governos não conseguem transmitir esta ideia aos seus cidadãos. Pelo contrário, levam-nos a acreditar que é por causa do excesso de Europa que nos vemos nesta situação: se os impostos aumentam, é porque o Estado tem que cumprir um défice imposto pela Europa, se o governo abdica da protecção aos trabalhadores, se o desemprego aumenta é porque a liberdade de circulação dos trabalhadores a isso o obriga, etc. De facto, o alibi europeu é sempre muito conveniente, principalmente para políticos, que andam, vivem e respiram ao sabor dos votos... Tal atitude não pode deixar de gerar certa desafeição da opinião pública em relação à Europa

Mas não podemos estar mais longe da verdade. A nossa participação na construção europeia é do nosso próprio interesse.

É esta a atitude dos governos europeus. Ora tentam convencer os cidadãos, recorrendo aos diversos expedientes já mencionados - a alienação, a força enquanto obediência a um facto consumado, a propaganda -, de que a Europa é benéfica, ora culpam a Europa pelos males das suas economias. Fazem-no segundo a sua própria conveniência, sem coerência alguma, numa posição e atitude altamente esquizofrénica. Ora, se em momentos de crise põem as culpas na Europa, como podem esperar que depois, em momentos de acordos e integração europeia, os cidadãos aplaudam a Europa?

Se os próprios governos, a fim de encontrarem soluções para os seus cidadãos, que expliquem a crise económica, põem as culpas na Europa (se, a fim de explicar as opções económicas politicamente incorrectas, como o aumento dos preços, dos impostos, o desemprego, sem terem que se comprometer politicamente, e livrarem-se do *mea culpa*, voltam-se para a explicação simplista e supostamente eficaz de que a culpa não é deles, que os governos não mandam mais numa Europa unida, que é a Europa quem manda, é ela quem impõe estas restrições nas vidas das pessoas e que, por sua vez, a culpa é da Europa), como podem depois querer que estes cidadãos, que sofrem as restrições económicas nos seus bolsos e culpam a Europa por isso, a recebam de braços abertos, como podem querer que os cidadãos aceitem uma Europa que não compreendem e que dela só sabem que os afecta negativamente, que esvazia os seus bolsos e os faz viver pior?

A culpa da crise económica não advém do excesso de Europa, mas sim da sua carência. Os Estados, sós, não são mais capazes de fazerem frente ao gigante da globalização. A sua força é diminuta face às “ondas” de crise económica que passam pela nossa praia. Não é o excesso de Europa que nos leva ao sabor da economia mundial. É a falta de Europa, de uma força capaz de fazer frente a essa outra força. E por isso, a Europa, pelo contrário, deveria proteger-nos mais, oferecer-nos força para resistirmos aos choques exteriores. E isto porque os Estados não são mais

capazes de o fazerem sozinhos. Não têm mais força para proteger os seus nacionais dos embates exteriores.

Ora, os Estados persistem erradamente em querer continuar a pilotar a Europa sozinhos, pensando que os cidadãos poderão continuar adormecidos como o fizeram até hoje, sem se aperceber que estes já acordaram. Esquecem-se, porém, os governantes que só o fazem porque foram eleitos por aqueles cidadãos.

A abstenção é hoje preocupante, e põe em causa toda a legitimidade do sistema.

E os cidadãos já gritaram basta: basta ao poder cego, à falta de participação activa, à falta de cidadania (os movimentos anti-globalização que agitam a sociedade civil são disso exemplo).

A política clássica, tradicional, está em crise; o modelo de regulação social está esgotado: é a crise da modernidade, que se reflecte a nível político pela falta de legitimidade dos eleitos (devido à cada vez maior taxa de abstenção nas eleições), pela perda da capacidade de mobilização dos sindicatos, pela descredibilização dos políticos... Esta crise da política é vantajosa também para o virar dos cidadãos para as instituições europeias, mais credíveis. A sociedade civil ganha à sociedade política, e tende a voltar-se para a Europa, fazendo emergir uma sociedade civil europeia<sup>305</sup>.

As instituições comunitárias acreditam que a cidadania é para valer: desfazem-se em esforços para alcançar a tão falada cidadania activa, participada. Contudo, a falta de colaboração dos Estados-membros nesta campanha de informação, e a imposição por estes das alterações comunitárias aos seus cidadãos mal informados, acaba por sabotar todo o processo de nascimento da verdadeira cidadania.

---

<sup>305</sup> A título de exemplo, lembre-se da manifestação realizada em Bruxelas a favor do emprego e da Europa social, que, no dia 16 de Março de 1997 reuniu mais de 70.000 pessoas de nacionalidades diferentes.

Como podemos esperar que os cidadãos participem numa realidade que lhes é à partida imposta e amiúde apresentada como tão negativa?

Como podemos esperar que os cidadãos aceitem uma realidade que não conhecem? E como podemos esperar que estes desenvolvam uma cidadania activa se não a conhecem? E como, ainda, podemos esperar que eles conheçam uma realidade que lhes é imposta e não divulgada previamente?

Os veículos de informação que levam a Europa ao conhecimento dos cidadãos distorcem-na por completo, e, se é na origem uma coisa boa, a informação que dela chega aos cidadãos não podia ser pior.

Falta ainda, certamente, a toda a legitimidade europeia, mecanismos de participação activa no processo de produção legislativa<sup>306</sup>. A informação deve surgir *a priori*, e não *a posteriori*. Os cidadãos devem conhecer as alterações antes, e estas devem basear-se também em mecanismos de intervenção activa popular.

Pois se elas são feitas para o povo, deixai então o povo participar também no processo de produção normativa, dai-lhe voz, sabei a sua opinião antes de tomarem as decisões, e não só depois.

Este alerta não é único, e vários são os autores que denunciaram já esta falta de legitimidade, este défice comunitário. Assim, Bignami alerta para a realidade de que “o primeiro momento em que é concedido ao público o direito a ser informado é o da adopção da decisão, ou seja, quando a Comissão ou o Conselho são obrigados a publicá-la no jornal oficial” (*apud* Santos 2002: 350). Acrescenta Ross que “a participação constitui o ingrediente em falta na cidadania da União” (*apud* Santos 2002: 350). E Maria Eduarda Gonçalves é de opinião que “O direito europeu tem

---

<sup>306</sup> Veja-se, a título de exemplo, no ordenamento jurídico português, a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que consagra o direito de iniciativa legislativa de cidadãos, dando a possibilidade aos próprios cidadãos de proporem, junto da Assembleia da República, alterações ou inovações legislativas, e depois de participarem no procedimento legislativo a que deram origem, ou ainda a Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, a Lei n.º 6/93 de 1 de Março, e a Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho, que consagram e regulamentam o regime do direito de petição para defesa dos direitos dos cidadãos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, mediante a apresentação, pelos cidadãos, aos órgãos de soberania, de governo próprio das Regiões Autónomas e das autarquias locais ou a quaisquer autoridades públicas, com excepção dos Tribunais, de petições, representações, reclamações ou queixas.

revelado resistência a avançar no sentido da consagração de formas efectivas de democracia participativa” (*apud* Santos 2002: 352), afirmando ainda que “É neste contexto que se tem reforçado a convicção de que o envolvimento das comunidades no processo de decisão é de molde a melhorar a qualidade, a relevância e a eficácia das análises técnicas e a aumentar a sua legitimidade e aceitação públicas” (Viegas e Dias [Orgs.] 2000: 270 a 272).

Os cidadãos nunca são chamados ao processo de produção normativa. A consagração de direitos e deveres que se impõem directamente aos cidadãos é feita totalmente à margem destes cidadãos. Os receptores, destinatários dos direitos de cidadania europeia deviam ser chamados a intervir previamente.

A participação da sociedade civil no processo de produção legislativa europeia é meio fundamental para se alcançar a cidadania participada.

De outro modo, não se pode esperar dos cidadãos, a quem nunca perguntaram a sua opinião acerca dos novos direitos de cidadania europeia, e a quem não é fácil aceder à verdadeira violência legislativa que diariamente é publicada no *jornal oficial*, que, de imediato desenvolvam a sua cidadania activa, que participem democraticamente e exerçam os seus direitos.

Para além de que a informação aos cidadãos tem que começar pelos próprios Estados. E aqui, os parlamentos nacionais, aliados ao Parlamento Europeu, podem desenvolver um papel fundamental. Inclusive os órgãos municipais, tão próximos dos cidadãos, poderão dar uma ajuda, num amplo processo transparente e participado de aprovação legislativa.

A Europa não pode pensar que pode fazer chegar a informação a todos os cidadãos sem a ajuda e a colaboração dos Estados. Eles são também responsáveis pela falta de divulgação, e pela alienação dos cidadãos comunitários.

Encontramo-nos perante um problema social, que poderá determinar o fim da Europa Unida, tal como hoje ela existe. A par da cada vez mais forte integração europeia deparamo-nos, contrariamente a esta, com uma cada vez maior recusa da

Europa por parte dos seus elementos, dos seus cidadãos. Os cidadãos europeus estão cada vez mais cépticos em relação ao projecto europeu, e as vozes contrárias a esta ecoam em tom cada vez mais alto. A cada passo de maior integração europeia, maior é também a rejeição desta pelos cidadãos europeus. Sempre que os Estados-membros acordam, em Conferência InterGovernamental, em delegar mais poderes à Comunidade supranacional e assinam Tratados que alteram o Direito Comunitário Originário, e depois o submetem a referendo nos seus países, os cidadãos rejeitam as inovações, numa atitude claramente contrária à integração política europeia. Fazem-no por medo, por desconfiança, porque estão perante algo que não conhecem, de que não dispõem suficiente informação. Perante esta dificuldade, os Estados têm resolvido pontualmente a negação da Europa, em segundos referendos, e suportados por uma ampla campanha publicitária.

Mas este estratagema não dura para sempre. E se, mesmo com toda a propaganda e divulgação, mesmo assim, em segundo e terceiro e enésimo referendo, os cidadãos rejeitarem as inovações e novas integrações europeias? Ninguém sabe o que sucederá. Mas é um problema social, que é preciso combater. Pois a falta de consentimento do povo nas alterações legislativas e novas formas de integração recentemente aprovadas põe em causa toda a legitimidade do processo europeu. Como podem os Estados aprovar e ratificar novos poderes de delegação de soberania na Comunidade/União Europeia sem o consentimento e mesmo contra a vontade dos seus cidadãos, daqueles que os elegeram? Tal significará a própria violação do contrato social das sociedades visadas, a queda total da legitimidade democrática, o que implicará irremediavelmente o fim do projecto europeu.

É este o problema social. Como resolvê-lo? Para o resolver é preciso atacar a base. Identificado o problema social, identificamos igualmente o mal em causa: a falta de legitimidade e de aceitação do projecto europeu por parte dos seus destinatários.



Como combater este mal? É preciso parar – enquanto é tempo – toda esta negação do projecto europeu. Como fazê-lo? É preciso, em primeiro lugar, identificar o porquê do mal, saber porque os europeus negam a Europa unida.

Vimos já que cremos que toda a negação provém da desconfiança, e esta provém do desconhecimento.

Assim, é preciso combater o desconhecimento, para gerar confiança, e assim, criar aceitação do processo. Como combater o desconhecimento? A resposta parece óbvia: informando. É por via da informação e divulgação de todo o projecto europeu que se combate o desconhecimento. Mas informação em que termos? De acordo com o defendido anteriormente, a informação será um processo desenvolvido quer *a priori* quer *a posteriori*. À partida, o processo de informação revela-se por via da cidadania participativa, por via da consulta e participação activa da sociedade civil na feitura de todo o ordenamento jurídico-normativo, da maior integração europeia por via do direito. Os cidadãos são aqui chamados a participar activamente antes de consumada a nova integração. É a informação à partida, a participação activa no processo de integração em si, a verdadeira cidadania, a cidadania defendida em todo este trabalho. Numa segunda fase, a informação ganha o corpo de divulgação do processo consumado aos próprios cidadãos que nele participaram activamente.

Assim os cidadãos serão informados e chamados a ratificar o processo no qual participaram activamente, no qual expressaram a sua opinião e contribuíram decisivamente para a sua criação tal como foi aprovado.

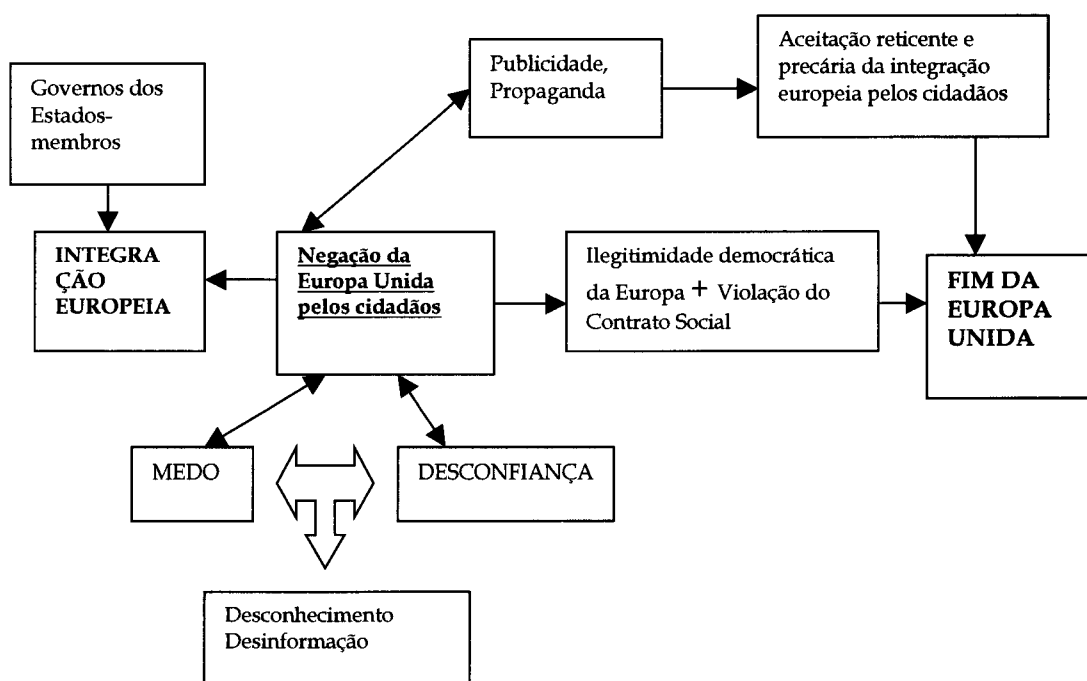
Só por via do desenvolvimento desta cidadania activa e participativa, da verdadeira cidadania se poderá resolver o problema social com que a Europa se depara hoje. E só resolvendo este problema social é que a Europa Unida poderá evitar o risco premente de extinção.

É este o caminho certo para a resolução do problema – de tal gravidade que pode pôr em causa todo o projecto europeu – da negação e rejeição da integração europeia por parte dos seus cidadãos.

Podemos ver que seguimos aqui, nesta linha de raciocínio, a influência de Auguste Comte, para quem, para resolver o problema social é preciso “serem resolvidos primeiro outros problemas mais teóricos. Com efeito, as instituições dependem dos costumes e os costumes das crenças; é por isso que a instauração de novas instituições supõe a reorganização dos costumes, a qual pressupõe, por sua vez, que seja fundado um sistema geral de opiniões aceites por todos” (*apud* Graf 1997:66, 67). Assim, a instituição de uma nova ordem jurídica supranacional, a instauração e a sobrevivência da Comunidade/União Europeia supõe a reorganização dos costumes dos europeus, e a aceitação destes de todo o processo.

Para facilitar a compreensão do agora defendido, vamos esquematicamente identificar o que expusemos. As imagens gráficas, os esquemas, por vezes facilitam a compreensão das teorias, e a nossa intenção é, deste modo, de forma sucinta, esquematizar o pensamento ora defendido, isto é, identificar o problema social, os factores, as consequências dele decorrentes, o que o provoca, e qual a forma de o superar.

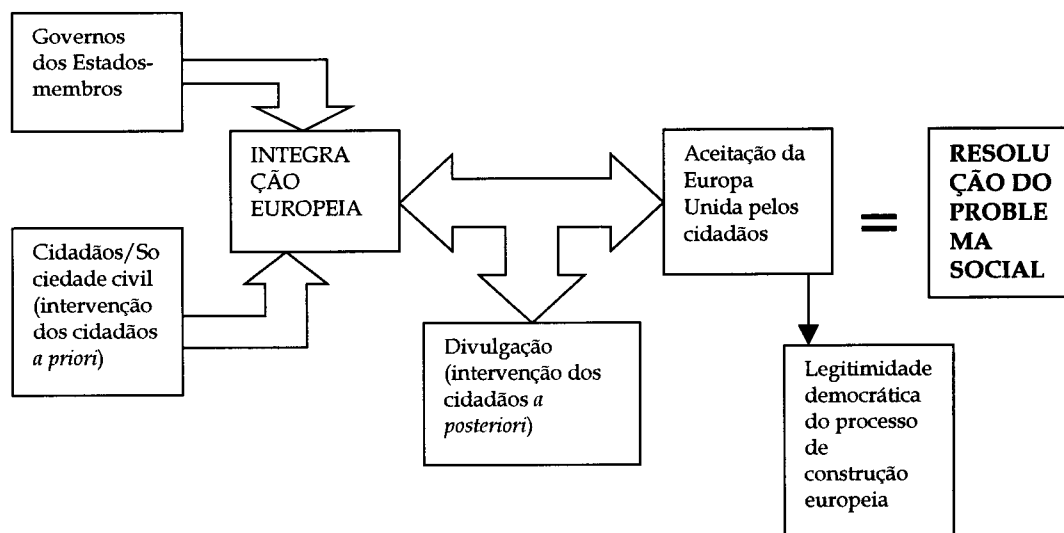
Assim, esquematicamente, o problema social da actualidade na Europa Unida pode ser definido nos seguintes termos:



Ou seja, os Governos dos Estados-membros decidem sozinhos – sem a participação ou sequer conhecimento dos seus cidadãos, da sociedade civil – uma cada vez maior integração europeia. A esta, os cidadãos respondem não. Por medo, desconfiança, sentimentos gerados pelo desconhecimento e desinformação generalizada. A este sentimento de rejeição global e cada vez mais forte, respondem os Estados com segundos referendos suportados estes em amplas campanhas de publicidade e propaganda. Até hoje, tais campanhas têm resultado em aceitações reticentes e precárias da integração europeia. Mas poderão, na próxima integração, responder os cidadãos que não. Em qualquer dos casos, contudo, a aprovação de maiores integrações europeias sem o suporte da aceitação por parte dos cidadãos implica sempre a ilegitimidade democrática da Europa, e a violação do contrato social, processo que desembocará irremediavelmente no fim da Europa Unida.

É este o problema social da Europa actual. São estas as causas e a sua grande consequência. Como superá-lo?

Expliquemo-nos esquematicamente também:



Ou seja, a fim de legitimar todo o processo de integração europeia, e de resolver o problema social existente de rejeição da Europa Unida, há que fazer intervir os cidadãos em todo o processo, a fim de evitar o desconhecimento e a desinformação, que geram o medo e a desconfiança, e que, a final, resultam na negação do projecto europeu. Esta intervenção processa-se através do desenvolvimento da cidadania activa e participativa, entendida esta como a verdadeira cidadania, entendida esta última como um dever de participar activamente na sociedade.

Esta intervenção activa, entendida como dever que constitui a verdadeira cidadania, processar-se-á em dois momentos fundamentais: a informação será um processo desenvolvido quer *a priori* quer *a posteriori*. À partida, o processo de informação revela-se por via da cidadania participativa, por via da consulta e participação activa da sociedade civil na feitura de todo o ordenamento jurídico-normativo, da maior integração europeia por via do direito. Os cidadãos são aqui chamados a participar activamente antes de consumada a nova integração. É a informação à partida, a participação activa no processo de integração em si. Numa segunda fase, a informação ganha o corpo de divulgação do processo consumado aos próprios cidadãos que nele participaram activamente.

É este o caminho a seguir, na continuação do projecto europeu. Uma Europa com futuro é uma Europa social, entendida esta como uma Europa de ampla participação, de uma Europa em que a prioridade é a cidadania activa, é a cidadania enquanto dever de participar activamente em todo o projecto de construção europeu.



Ao analisar a realidade, vemos que há luz ao fundo do túnel... E a Convenção Europeia Sobre o Futuro da Europa é um bom exemplo. A forma de elaboração dos seus trabalhos, a informação divulgada, o apelo à participação activa dos cidadãos, deve ser exaltado.

Por isso, uma nota se impõe agora sobre esta Convenção.

O Tratado de Nice - para alguns considerado uma desilusão por não ter conseguido reformular as instituições em ordem à futura nova adesão de 10 Estados-membros - teve o mérito de consciencializar os Estados-membros para a necessidade urgente de reformulação, não só do edifício institucional europeu, mas também do edifício normativo.

Em Dezembro de 2000, em Nice, os Estados-membros manifestaram o desejo de dar início a um amplo e exaustivo debate sobre o futuro da Europa, incerto quanto ao que será, mas com certeza na inevitabilidade de que estamos em fase de mudança.

Assim, um ano depois, em 15 de Dezembro de 2001, o Conselho Europeu adoptou a famosa Declaração de Laecken sobre o futuro da União Europeia, decidindo convocar uma Convenção Europeia encarregada de preparar as reformas da União.

Esta teve por objectivo propor à União Europeia um quadro normativo-institucional apto às necessidades dos cidadãos europeus e do futuro da Europa. Os trabalhos desenvolveram-se em três fases (auscultação, reflexão e proposta), e implicaram uma ampla chamada à participação da sociedade civil, no sentido de chamar os cidadãos logo na fase de elaboração, de acordo com o espírito *supra* defendido, capaz de despertar a verdadeira cidadania, a cidadania activa e participada.

E foi assim alargado o debate e a fase de auscultação e reflexão a todas as organizações, parceiros sociais, meio empresarial, académico, organizações não governamentais, enfim, a qualquer cidadão que, com um simples clique na internet<sup>307</sup> poderia apresentar as suas sugestões, a sua visão sobre o futuro da Europa e as necessidades que este carece.

---

<sup>307</sup> Todas as sugestões poderiam ser apresentadas por escrito, para o seguinte endereço. [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention).

E assim, membros da Convenção, grupos de contacto e representantes da sociedade civil reuniram-se em trabalhos e sessões, com vista à auscultação e ao diálogo prévio com a sociedade civil. É a filosofia atrás descrita, a participação e informação prévia dos cidadãos, num amplo processo de nascimento da cidadania.

\*

Existe uma outra preocupação que tem que ser agora denunciada. É que a sucessiva delegação de competências dos Estados-membros para a Comunidade Europeia, a crescente intervenção Europeia em diversos domínios, traz consigo uma consequência imediata: a sucessiva e crescente diminuição do poder do Estados em garantir os direitos dos seus cidadãos. Os Estados têm cada vez menos poder para definir o conteúdo dos direitos de cidadania. Cada vez mais a União Europeia entra em novos domínios.

Tal retira cada vez mais a possibilidade de parlamentos nacionais - representantes do povo - regularem os direitos dos seus nacionais. E depois, ao nível da União Europeia, não encontram equivalência no Parlamento Europeu. Com efeito, e como vimos já anteriormente, o Parlamento Europeu não equivale aos parlamentos nacionais: não é o órgão legislativo por excelência, apesar dos crescentes poderes legislativos que lhe têm sido atribuídos ao longo das sucessivas revisões dos Tratados.

É este o défice democrático do processo europeu, que tem sido criticado desde há largos anos. Cada vez mais se retiram aos parlamentos nacionais - representantes dos cidadãos - o poder de concretizar o conteúdo dos direitos de cidadania; e este poder é transferido directamente para o Conselho (órgão legislativo), órgão comunitário que defende os interesses dos Estados, e não dos cidadãos.



Daí a crescente preocupação que tal possa degenerar em processo de crescente protecção aos grupos económicos, em detrimento dos cidadãos e dos seus direitos sociais...

Ora, “A Europa, para se aperfeiçoar, deve reintegrar a dimensão humana, preservar a sua cultura e encorajar a participação dos cidadãos a todos os níveis para que eles possam reconhecer-se numa história comum, permanecendo simultaneamente abertos ao mundo. É o único meio para a Europa encontrar o seu lugar no seio da ‘global village’” (Parisot 2001: 350). É a dimensão humana, a protecção dos direitos sociais que faz a riqueza da Europa, e não a perspectiva economicista tipicamente americana.

A força da Europa reside assim no seu próprio sistema de organização social, de protecção social e dos direitos dos trabalhadores. É esta a nossa especificidade, e a nossa diferença: porquê imitar os outros? Só preservando esta diferença fundamental podemos aparecer perante o mundo como uma força alternativa e combater a globalização hegemónica tendencial.

A competitividade global e o “sucesso” do modelo americano levam alguns autores a defender esse modelo e a sua aplicação na Europa. Esquecem-se que a nossa mais valia reside mesmo no sistema de protecção social e de Estado-providência que nos caracteriza e que está ausente no modelo americano: “a protecção social, ao mesmo tempo que esbate as consequências dos desequilíbrios sobre a vida quotidiana dos agentes económicos, constitui um poderoso regulador da actividade económica visto que contribui para apoiar a procura em período de recessão” (Fitoussi 1997: 151).

É que só preservando o que é nosso, e bom, nos podemos afirmar como força concorrente, contra a globalização e os seus malefícios.

A verdade é que “O novo contexto geopolítico europeu e mundial resultante da ‘queda do muro’ pôs à prova a coesão interna e a consistência do projecto de construção da União Europeia (...). A desnecessidade actual, por falta de competidor, de fazer frente ao paradigma social dos países do ‘socialismo real’ -

pleno emprego, serviços de interesse geral garantidos pelo Estado – está, aliás, a enfraquecer, através da desregulação social, do ataque ao Estado-providência e da neutralização da influência dos sindicatos, as conquistas do Estado social nos países da Europa ocidental, a que chamamos ‘modelo social europeu’. Por outro lado, a ‘globalização’ e ‘mundialização’ apelam a uma capacidade política de regulação económica e social a nível supranacional face à exiguidade, à fraqueza e à consequente incapacidade e impotência dos Estados nacionais (mesmo os de maior poderio) para assegurarem o controlo democrático do poder económico e os direitos fundamentais dos seus próprios cidadãos” (Moura 1999: 9).

O modelo social europeu está a enfraquecer: são os próprios Estados que o criaram que parecem agora querer abandoná-lo por pressões económicas decorrentes da globalização, e por pressões políticas.

Pois “O desencanto actual face à actuação do Estado-providência e ao papel distributivo da fiscalidade é igualmente perturbador. Este desencanto reveste-se de numerosas formas. Exerce-se quer pela distância que separa os resultados reais dos objectivos éticos, quer pelas faltas de eficácia que aparecem na aplicação dos recursos. O Estado-providência criou formas de rigidez que carregam uma parte de responsabilidade na existência do desemprego. Mas, por causa disso, deverá a Europa reduzir os objectivos políticos extraídos da filosofia social que definiu durante a primeira metade do século?” (Hen e Léonard 2002: 140). “É que o aparecimento de novos países industrializados parece ter enfraquecido bastante a competitividade dos países europeus, e o futuro surge ainda mais ameaçador. Simultaneamente, o crescimento dos défices públicos e sociais indicaria que os países da Europa deixariam de poder recorrer aos seus serviços públicos e ainda menos ao seu sistema de protecção social” (Fitoussi 1997: 174).

Por causa disso, deveremos determinar o fim do Estado-providência, do Estado Social, e retornar ao tempo do Estado liberal? Deveremos regredir na protecção social dos nossos trabalhadores e na redução dos seus direitos essenciais?



Cremos que não: “Uma tal abordagem, porque se baseia numa visão demasiado ingénua, demasiado ‘mecanicista’ dos modos de cooperação numa sociedade, parece-me errada (...). É inútil pensar que a economia possa prosperar à custa do social, e hoje, muitos disfuncionamentos derivam da mesma falha da política económica: a recusa em enfrentar a complexidade” (Fitoussi 1997: 174, 183). De contrário, a situação seria insustentável. Pois como pode o Estado deixar o desemprego subir para, a final, esse mesmo Estado, deixar à mercê de todas as contrariedades os seus trabalhadores? Tal seria um *venire contra factum proprium*, e insustentável no plano da cidadania defendida em todo este estudo.

Porque os direitos sociais dos trabalhadores fazem parte integrante da cidadania actual. E porque a sua supressão – inevitável face à redução do papel regulador do Estado e sua transformação de Estado-providência para Estado Liberal – implicaria uma redução inaceitável dos direitos que constituem a cidadania.

E porque os Estados aparecem na cena global como impotentes para assegurar os direitos sociais, porque o Estado-providência, enfraquecido, parece não conseguir evitar a sua extinção, deve então ser a Comunidade/União Europeia a tomar as rédeas deste modelo social europeu.

A pressão da globalização a isso o obriga: “A construção europeia foi fértil nas três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial; permitiu aos países-membros enfrentar melhor o seu destino, porque era, simultaneamente, um projecto político, económico e social. Em pouco tempo, transformou-se numa das regiões mais ricas do mundo, mas também numa das regiões onde a protecção social estava melhor garantida. Daí em diante, parece ter vindo a perder fôlego, a cooperação necessária entre os países da Europa diminuiu no momento em que a sua necessidade mais se fazia sentir (...). Isso é grave. Mais do que nunca, a Europa é um imperativo essencial. Se nos desviarmos dele – mesmo que, no imediato daí retiramos alguns benefícios – o futuro tornar-se-á mais sombrio, politicamente, claro, mas também economicamente. Porque o mundo em que estamos a entrar, em que já entrámos, é um mundo em que as políticas nacionais têm muito pouco efeito

nos desequilíbrios nacionais. (...) O projecto comunitário convida os países-membros a dominarem conjuntamente o seu mundo exterior, dentro e fora da Europa, a controlá-lo melhor para, em conjunto, tornar dele melhor partido” (Fitoussi 1997: 204).

Não adianta aos Estados temerem a sua perda de soberania. Eles já a perderam no mundo globalizado de hoje. Não têm mais poder e soberania sobre o seu território. Por isso o projecto comum é fundamental. É a única forma de os Estados poderem controlar e preservar os direitos dos seus cidadãos.

Os Estados não se dissolverão no seio da Europa unida. Mas, sem ela, poderão efectivamente perder toda a sua soberania, toda a sua eficácia e poder quanto ao futuro dos seus cidadãos.

Os Estados europeus, os Estados-providência, vivem hoje uma crise jamais vista. Uma crise sem retorno, uma batalha perdida. O mundo hoje é um mundo diferente. Os Estados já não têm mais poder, face à força da globalização económica e financeira.

Por isso, para preservarem os seus ideais, para protegerem os seus cidadãos e o seu *modus vivendi*, devem aliar-se em espaços geográficos maiores, e consequentemente, mais fortes (a união faz a força).

A Europa unida pode bem desempenhar o papel de protecção do modelo social europeu, da forma de organização político-social característica dos Estados europeus. Sem medos, sem receios de perda de soberania.

Só a Europa unida é forte. Só ela pode defender o modelo social europeu e manter a sua existência nos países europeus. Por isso é que a Europa é um imperativo, um imperativo social: representa a união de esforços conjuntos dos Estados europeus.

Somos defensores de uma cidadania, de uma cidadania completa, robusta teoricamente (com inclusão de todos os direitos que lhe cabem – civis, políticos,

sociais e de terceira geração) e activa na prática com intervenção directa dos seus destinatários.

A Europa não se pode fazer contra os cidadãos, sob pena de enveredar pelo caminho do suicídio. Tal seria o caso se reduzisse a protecção social indispensável. E implicaria a derradeira revolta dos cidadãos a exigirem o fim da Europa Unida.

Pois as recentes greves em França - contra as novas medidas de direito do trabalho - e a concentração de manifestantes em Bruxelas são bem demonstrativas da opinião dos cidadãos quanto a este assunto!

## **VI - Conclusão**

*“A Metamorfose está inacabada”*

Edgar Morin, 1987

Aqui chegados - e porque o discurso já vai longo - torna-se imperativa uma breve conclusão, um esforço de condensação do exercício intelectual de teorização levado a cabo nas páginas precedentes.

A realidade sociológica estudada foi a cidadania europeia, a relação dos homens numa estrutura societária de poder que é a Europa comunitária. Propusemo-nos aqui investigar a sociedade europeia na perspectiva dos seus cidadãos, dos seus membros, da sua base de legitimidade.

A Europa nasceu do mito, da utopia, do sonho de intelectuais politicamente passivos que ao longo de séculos teorizaram e suspiraram por uma Europa unida pela paz e pela prosperidade.

A Europa politicamente unida tornou-se realidade no século passado e perdura até hoje. Foi preciso que a Europa e os seus povos chegassem “ao fundo do poço”, destruindo-se totalmente a ponto de dependerem completamente da ajuda externa - norte-americana, entenda-se - para se aperceberem do caos e da única solução possível: a construção de uma Europa unida pela e para a paz!

Assim, em meados do século XX, a Europa surge de “cara lavada”, renovada, abraçando um projecto original de uma engenharia política fenomenal. O direito internacional conhecia uma nova forma de reunião de Estados: a supranacionalidade, em vez da intergovernamentalidade. Uma nova forma de imbricação de Estados em que estes, detentores de todos os poderes de soberania, de livre e espontânea vontade criam uma nova forma de organização sócio-política

e lhe dão corpo e alma, transferem-lhe poderes originários de soberania, e assim nasce um ente jurídico novo: a Europa comunitária. “O historiador francês MICHELET escrevia, em 1831, que a Europa constitui o que no mundo há de menos simples, de menos natural, de mais artificial e, por isso, de menos fatal, de mais humano e de mais livre” (Bastianetto 1971: 6).

Sábias palavras, proféticos ensinamentos estes! A Europa é uma estrutura de poder artificialmente construída, passo a passo, desenhada geometricamente pelas mentes das elites europeias. É um projecto político, um processo artificial de construção de uma estrutura de organização social. A Europa é um sucesso!

Contudo, se foi um sucesso durante mais de cinquenta anos, política, económica e socialmente positiva, a Europa está hoje em crise. “Governar é fazer acreditar, dizia Maquiavel; e é também manter os contactos necessários (ou estabelecê-los) com os governados. As instituições são apenas um quadro, mais ou menos rígido, mais ou menos eficaz, que deve dar resposta a necessidades, satisfazer aspirações, traduzir uma política. Em que medida as instituições europeias, criadas como se viu de maneira empírica, repartidas por locais diversos, submetidas a várias pressões internas e externas, estão preparadas para enfrentar essas dificuldades, simbolizar e fazer progredir, pela sua actuação e a sua natureza, a unidade dos povos europeus?” (Dreyfus *et al.* 1996 III vol.: 531).

A Europa vive hoje uma crise de identidade. O problema começa nos seus cidadãos. Estes, cépticos e desconfiados, detentores de parca informação sobre a Europa, em tempo de crise tendem fortemente a rejeitar a Europa unida.

Ora, se a Europa é uma forma de organização societária político-social, baseia-se então num contrato social, numa legitimidade que lhe é conferida pelos cidadãos de que se compõe, que integram a base da pirâmide de poder que é a Europa, que tem no topo as instituições comunitárias.

E quando os próprios cidadãos se afastam da Europa, e deixam de lhe dar “carta branca”, toda esta negação e este eurocépticismo põem em causa a legitimidade democrática do projecto Europa Unida. E sendo um projecto

democrático, a falta de legitimidade da Europa comunitária implicará irremediavelmente o seu fim.

Este é o problema social em causa: à medida em que a União Europeia “engrossa” o conteúdo do conceito de cidadania, o alarga a novos domínios e reforça os já abrangidos, os próprios destinatários desta cidadania, os europeus, parecem cada vez mais cépticos em relação ao projecto Europa unida e até mesmo frontalmente contra ele.

A desinformação sobre a Europa é generalizada, e apenas pequenas elites têm dela os conhecimentos necessários, sendo uma realidade desconhecida para a maioria dos cidadãos. Consequentemente, a falta de participação dos cidadãos na comunidade política europeia é praticamente inexistente...

À cidadania teórico-normativa não corresponde uma ampla cidadania activa e participativa. Os europeus rejeitam uma realidade que lhes é imposta, que desconhecem e na qual não participam.

O sistema político estudado foi a Comunidade/União Europeia, e o que se analisou foram as relações entre este sistema político e o seu meio, as relações entre o sistema político europeu – a estrutura organizacional de tipo governamental, isto é, os líderes e chefes de Governo e das instituições europeias – e os respectivos cidadãos europeus.

Traduziu-se esta investigação na análise da Europa actual, na perspectiva dos seus cidadãos. É a cidadania europeia o alvo central de toda a problemática analisada, ou melhor dizendo, a falta dela.

A cidadania, tal como hoje a entendemos, carece, como condição *sine qua non*, da participação activa dos seus destinatários. A cidadania impõe aos receptores dos direitos de que se compõe o dever de os exercer e os reclamar, de participar activamente na sociedade em que se encontram situados. Os direitos de cidadania são instituídos normativamente. Mas implicam ainda o seu exercício pelos cidadãos: e, sem este, não existem verdadeiros direitos de cidadania.

Ser cidadão em pleno significa participar. E participar plenamente implica o conhecimento por parte dos cidadãos dos seus direitos. Porque não basta reconhecer normativamente os direitos de cidadania. É preciso que os destinatários tenham conhecimento desses direitos e, sobretudo, que os exerçam, de pleno direito. É preciso uma consciencialização da cidadania, e, no caso europeu, da Eurocidadania por parte dos seus destinatários, por forma a que os mesmos participem activamente neste processo de integração europeia. Pois já um dia escreveu Rousseau que “A cidadania é um dever, um dever de participar, de exercer activamente os direitos de que ela se compõe: os cidadãos são os participantes da autoridade soberana” (1999: 25).

Acontece, porém, que na Europa unida verificamos uma falta de cidadania gritante. A Europa vive hoje uma crise de identidade.

Nas palavras de Habermas (1999: 23 a 36, 88 a 92), vemos que num dado sistema social, a crise de identidade encontra-se intimamente ligada com os problemas de auto-governo: porque os problemas de auto-governo, que não são perceptíveis pelos sujeitos actantes, provocam derivados que se repercutem na consciência destes, de tal modo que a integração social fica ameaçada. A questão está então em saber quando aparecem problemas de auto-governo. Estes surgem da conexão entre integração social - sistemas de instituições em que se socializam sujeitos actantes - e integração sistémica - rendimentos de auto-governo específicos de um sistema auto-regulado. E isto porque o intercâmbio dos sistemas de sociedade com o seu ambiente desemboca na produção e socialização por meio de preferências e normas que carecem de justificação; os sistemas de sociedade alteram os seus padrões de normalidade de acordo com o estado das forças produtivas e o grau de autonomia sistémica; o nível de desenvolvimento de uma sociedade determina-se pela sua capacidade de aprendizagem institucional. E assim, para a forma específica pela qual se reproduz a vida socio-cultural são decisivos os processos de intercâmbio da natureza quer exterior quer interior. Pelo que são as imagens do mundo que asseguram a identidade dos sujeitos e cumprem um efectivo papel na integração social, o que é decisivo no desenvolvimento da

consciência moral. Ora, o sistema político requer um *input* de lealdade de massas o mais difusa possível; o *output* consiste em decisões administrativas impostas com autoridade. As crises de *output* assumem a forma de crise de racionalidade; as crises de *input* assumem a forma de crise de legitimação. As crises de legitimação são atribuídas a uma carência de legitimação não compensada por uma procura desta e devida a transformações sócio-políticas.

À semelhança de Habermas, também Offe sustenta que o défice de legitimação significa que com os meios administrativos não podem produzir-se ou conservar-se na medida requerida estruturas normativas pertinentes para a legitimação necessária (*apud* Habermas 1999: 90). Claus Offe acrescenta ainda que uma vez que as políticas públicas exercem hoje um impacto mais directo e visível sobre os cidadãos, estes procuram adquirir um controlo mais imediato e vasto sobre as elites políticas; e assim, os chamados “novos movimentos sociais” procuram politizar as instituições da sociedade civil por meios que não são canalizados pelas instituições políticas representativas, mas sim através da reconstrução da sociedade civil que não seja mais dependente da regulação, controlo e intervenção públicas.<sup>308</sup>

Mas Offe constrói a sua teoria a partir de uma posição diferenciada da posição de Habermas: aquele estabelece uma teoria da crise a partir do conceito de subordinação sistémica; por sua vez, este situa no conceito de desprendimento da crise a sua análise sociológica. Não obstante, ambos observam os problemas mais complexos que o sistema político tem para prevenir e compensar as crises económicas e concordam que a racionalidade administrativa e o poder organizacional societário do Estado perde-se com a falta de lealdade das massas.

Ora, é precisamente isso que podemos observar na Europa: a crise suportada na falta de lealdade e de aceitação deste projecto por parte dos seus cidadãos. Na Europa, estamos perante uma crise de *input* ou de legitimação. A crise de legitimação é directamente uma crise de identidade.

---

<sup>308</sup> cfr. Claus Offe, em <http://multitudes.samizdat.net>.



Por isso tomámos como pressupostos a falta de informação generalizada do projecto europeu por parte do comum dos cidadãos europeus, a falta de participação activa destes cidadãos no seio da sociedade de organização político-social que é a Europa comunitária e ainda a crescente negação do projecto de Europa unida pela base desta pirâmide de poder, pelos próprios cidadãos.

Este foi o ponto de partida desta investigação.

A fim de validar e credibilizar os pressupostos em que se baseou toda esta investigação, socorremo-nos de dados estatísticos fornecidos pela Comissão Europeia através do Eurostat, por via da análise do resultados obtidos pelos inquéritos por questionário realizados semestralmente, que procuram analisar a opinião pública europeia sobre a Comunidade/União Europeia.

Através da análise das respostas a questões essenciais como a satisfação com o funcionamento da democracia na Comunidade/União Europeia, o apoio à Europa unida, os benefícios que retiramos dela ou a informação que temos desta realidade, pudémos validar os pressupostos em que nos baseámos.

Munidos destes pressupostos, e validados estes, formulámos então as hipóteses que fundamentaram o problema social estudado: a actual crise de legitimidade da Europa unida, fundada na falta de cidadania activa, na manifesta carência de participação e de informação dos seus cidadãos sobre esta realidade e na crescente negação do projecto Europa unida pelos seus destinatários, os seus cidadãos.

Ao dissertar e investigar sobre as causas desta falta de aceitação e de informação e de participação na Europa por parte das suas bases, e sobre as suas consequências, procurámos validar ao longo do trabalho as hipóteses em que nos baseámos. Resumidamente, estas hipóteses foram as seguintes: o facto de os europeus estarem muito mal informados sobre a Europa gera desconfianças, a desconfiança gera o medo, e, conseqüentemente, o medo provoca a negação do projecto da Europa unida; os cidadãos europeus revelam-se cada vez mais cépticos e rejeitam o projecto de construção europeu por medo e desconfiança; estas

desconfianças estão a entravar o aprofundamento social e político Europeu, e poderão ser elas as causadoras do fim da Europa Unida; sem o suporte dado pelo apoio dos cidadãos, base da pirâmide e suporte de todo o contrato social europeu, a Europa não tem outro remédio senão sucumbir; a negação da Europa pelos seus cidadãos provocará irremediavelmente como consequência o fim da Europa comunitária; acresce que a informação que chega ao comum dos cidadãos sobre a Europa é pouca, e ainda por cima é distorcida (a ligação estabelecida entre a Europa e os cidadãos que transmite a informação distorce a realidade, e a informação que chega aos ouvidos dos cidadãos é falsa e não corresponde à realidade).

E com a identificação de causas e consequências, chegámos à proposta final de combate ao problema social identificado, iluminando o caminho certo a percorrer no futuro, a fim de assegurar a manutenção deste projecto europeu.

Mas porque se trata de uma investigação científica, tem a mesma que ser precisa. E, para atingir tal desiderato, deve esta sempre começar pela precisão dos conceitos utilizados.

Uma vez que esta investigação centrou-se no cidadão europeu, desenvolvemos assim alguns conceitos essenciais e prévios que resultaram no desenvolvimento de uma teoria geral de cidadania.

E sendo certo que esta nasceu e se encontra ligada à realidade Estado-nação, prosseguimos depois com considerações sobre a evolução e estágio actual desta realidade política que é o Estado-nação.

E porque é ainda da cidadania europeia que tratámos, falámos depois acerca da evolução do projecto europeu até aos dias de hoje.

E continuámos depois pela análise histórica-normativa, de direito positivo, da evolução do conceito de Eurocidadania, identificando qual é o seu conteúdo actual, os direitos e deveres que abarca: uma ampla descrição de uma das vertentes da cidadania europeia, a teórico-normativa.

Podemos definir hoje cidadania como um *status* jurídico e político mediante o qual o cidadão adquire os direitos como indivíduo (civis, políticos, sociais) e os deveres relativos a uma colectividade política, além da faculdade de participar na vida colectiva do Estado. Esta faculdade surge do princípio democrático da soberania popular. Na esteira deste desenvolvimento, concluímos que a cidadania se define como sendo o núcleo duro que cabe, por direito natural (mas consagrado no direito normativo), a cada indivíduo, indispensável à dignidade humana de cada indivíduo social e politicamente inserido numa comunidade. Pelo que cidadania se define teoricamente como sendo o conjunto de direitos civis, políticos e sociais e de deveres que pertencem a determinado indivíduo socialmente inserido numa comunidade organizada, que são definidos, garantidos e defendidos pelos órgãos de poder e organização dessa comunidade, e que pertencem ao indivíduo pelo próprio facto de pertencer a essa comunidade. No plano prático, define-se como sendo a intervenção activa e defesa positiva desses direitos por parte dos seus destinatários, dentro de um profundo processo de consciencialização dessa cidadania.

Esta concepção de cidadania nasce no período histórico iniciado com as grandes revoluções liberais do século XVIII e caracterizado pela primazia do Estado-nação como colectividade política que agrupa os indivíduos: a evolução do conceito de cidadania, tal como hoje a conhecemos, prende-se com a evolução do próprio Estado, do Estado Moderno, do Estado-nação.

O Estado existe: é uma realidade. Nasceu no mundo ocidental, por contraposição às duas formas de organização política até então existentes no Ocidente - a *polis*, de origem grega, e o império, de origem oriental - e estendeu-se a todo o mundo, sendo hoje a figura principal e privilegiada de organização dos homens.

Contudo, a palavra Estado, tal como hoje a definimos, corresponde ao Estado Moderno: é o conjunto de poderes políticos de uma Nação, uma sociedade geograficamente organizada e delimitada. Só com o Estado-nação aparece verdadeiramente o Estado.

O surgimento do Estado Moderno identifica-se com o surgimento de um território com fronteiras delimitadas, um Governo comum e um sentimento nacional de um povo.

Na segunda metade do século XIX, os juristas e teóricos de ciência política desenharam e adoptaram um novo estilo de análise política, que culminou na grande ruptura da modernidade com a instauração de um modelo novo de poder, assente na sociedade civil. O Estado surge-nos, assim, no século XX, como forma de organização de poder racional, geral e abstracto.

Contudo, o Estado-nação sofre hoje diversas pressões regionais e mundializadoras que estão a pôr em causa a manutenção desta forma de organização político-social: “No Ocidente (e cada vez mais noutras regiões) o Estado perdeu irremediavelmente a suposta capacidade de acção unitária, a centralidade incontestada na existência humana, a diferenciação em relação à sociedade civil em que assentava a sua presumível autonomia, o ‘carácter circunscrito’ (*boundedness*) e segurança que a exclusividade lhe pareciam proporcionar, a soberania que o separava e protegia tão definitivamente de outras unidades políticas” (Schmitter 1992: 742). Na Europa, a integração atingiu um tal patamar que hoje se questiona se a mesma não será a causadora da “morte” dos Estados soberanos, dos Estados-nação que a constituíram. Pois apesar dos primeiros passos dados no processo de integração europeia serem exclusivamente económicos, tal não significa que não se tenha em vista uma integração política entendida como último patamar a alcançar. A Europa comunitária é um ordenamento jurídico, com personalidade jurídica própria, que cria direito e regras jurídicas que se impõem aos Estados soberanos e que estes têm que obedecer! Tem poderes próprios de soberania, e em muitos campos substitui o Estado.

O Tratado da União Europeia revolucionou por completo o processo de construção europeia: a criação de uma moeda única, a instituição de uma cidadania europeia com ligação directa dos cidadãos à própria Comunidade Europeia, a cooperação em domínios como a justiça e os assuntos internos e a criação de uma

política europeia de defesa comum demonstram bem que o método de integração europeia começou a mudar em Maastricht. O método funcionalista deu lugar, em diversos domínios, ao método federalista. Em Maastricht a Europa mudou o seu rumo: de cooperação económica, passou a cooperação política, aproximando-se cada vez mais dos contornos de uma federação.

O modelo ocidental da concepção do Estado Moderno, e com as características com que se constituiu (de fronteiras delimitadas, de estrutura político-administrativa centralizadora de todo o poder estatal, da existência de um povo distinto e unido por uma cultura comum, de usos e costumes próprios que os unem e os distinguem dos demais, a que corresponde actualmente a livre circulação de pessoas e bens, pessoas estas entendidas não no sentido de trabalhadores, mas como cidadãos – damos graças ao Acordo Schengen por isso! – e a delegação de poderes operada pelos Estados nas instituições comunitárias que obrigam os próprios Estados que assim se submetem a um poder superior, e ainda no sentido de uma cultura comum que os Europeus têm e que herdaram da civilização grega e romana e consolidaram com a revolução francesa de 1789, e que o próprio Tratado da União Europeia recebeu como princípios fundamentais de organização social, como sendo a liberdade, a democracia, o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como o Estado de Direito, e que são comuns a todos os Estados-membros, sendo assim igualmente condição *sine qua non* para a adesão de um Estado à Comunidade) encontrar-se-á em vias de extinção no plano de actuação da União Europeia?

Creemos que não, pois “a ‘competência das competências’ continua nas mãos dos Estados membros e a sobressaliência do Conselho Europeu e, em geral, da intergovernamentalidade fazem mesmo pensar que a perspectiva dominante é a da organização do poder dos Estados na esfera internacional” (Pires 1992: 116). Existe, porém, “um grau mais profundo do que antes da integração federadora, embora não federalista” (Pires 1992: 117).

Sem dúvida que os movimentos globais a que hoje assistimos de integração regional, de que a União Europeia é só um exemplo, “reduziram drasticamente a margem de manobra dos Estados em relação ao comportamento dos outros grandes actores nas cenas nacional e internacional, limitaram progressivamente os domínios classicamente reservados ao exercício do poder soberano de cada Estado” (Crespo 1998: 103). Significará este movimento de globalização que o Estado deixará de ter o poder na cena internacional, sendo suplantado por estas novas formas de cooperação?

Creemos que sim. Mas tal não significa que o mesmo Estado perca por inteiro a sua soberania, e deixe de existir como forma de organização político-administrativa de povos. O Estado não “morrerá”.

A interpenetração e fusão europeia não significa, assim, a “morte” do Estado, mas sim a sua mutação em ordem ao exercício da “soberania partilhada baseada numa filosofia de cooperação que visa a paz e o desenvolvimento económico e social do conjunto dos povos europeus” (Crespo 1998: 105). Na esteira do pós-modernismo, “é a era do confederalismo político, (...) assente no reconhecimento dos particularismos e das identidades territoriais, na aproximação das instâncias de decisão aos cidadãos” (Crespo 1998: 104).

Todo este aprofundar europeu não implica, assim, o fim do Estado Moderno, mas sim a sua modificação em ordem a moldar-se à nova forma de integração que se encontra já no “ventre” da Europa.

A integração política europeia, assumida deste Maastricht, não nos trouxe a morte do Estado, mas trouxe-nos a institucionalização da cidadania europeia. A União Europeia tem vindo a dar, ao longo dos anos de existência, passos no caminho da integração política: nascida com uma vertente marcadamente económica (segundo o método funcionalista) a Europa é hoje também uma comunidade política.

A cidadania europeia releva desta vertente política da União. Foi longo o caminho a percorrer até à instituição desta nova qualidade de cidadão europeu. Ela

foi beber ao passado comum do *homo europeanus*, às tradições ocidentais, aos pilares da cultura greco-romana, da tradição cristã, em suma, às características comuns dos europeus, que os distinguem dos demais. Não sendo a cidadania uma preocupação no início da Europa unida, contudo, os cidadãos e os seus direitos fundamentais jamais foram esquecidos. E à medida do fortalecimento da integração europeia revelou-se também o aprofundamento da cidadania europeia e a tomada de medidas e iniciativas no sentido da sua institucionalização.

E em amplo processo evolutivo desde o começo desta viagem da Europa comunitária, a cidadania europeia culmina com a sua consagração normativa em Maastricht.

A Eurocidadania, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht “oscila entre a formulação de direitos funcionais ligados ao estabelecimento do mercado interno, os direitos civis e políticos associados ‘à dupla nacionalidade’, os direitos sociais relacionados com uma concepção abrangente de coesão económica e social, os direitos institucionais de petição e recurso, assim como referências diversas ao respeito dos direitos do homem e às liberdades fundamentais” (Covas 1999: 25).

Assim, o Direito Comunitário Originário defende uma concepção alargada de cidadania europeia, incluindo no seu conteúdo funcional um leque variadíssimo de direitos, a saber: direito de livre circulação no espaço geográfico comunitário e permanência em qualquer Estado-membro; direitos políticos de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência e de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência; direito à protecção diplomática; direito de petição ao Parlamento Europeu; direito de queixa ao Provedor de Justiça; direito à transparência; novos direitos, como o direito à protecção do ambiente e direito do consumidor, de onde se salienta o direito à protecção de dados; respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos da União (direitos humanos).

Para que se possa falar em cidadania europeia é preciso ainda que a cidadania normativa atrás descrita se desenvolva na outra vertente, de cidadania

activa e participada. Porque enquanto os cidadãos, destinatários destes direitos e deveres, não tiverem deles conhecimento e suficiente informação e não os exercerem em amplo processo de participação activa na sociedade europeia, então não podemos afirmar que a cidadania europeia existe. Se a cidadania europeia existe de facto desde 1992 enquanto conceito e estatuto jurídico, há que ir mais longe: deixar o papel e as regras jurídico-normativas, para passar à acção, à consciencialização desta Eurocidadania por parte dos seus destinatários. Não basta o instituto jurídico da cidadania europeia. É necessário o desenvolvimento de sentimentos europeus.

Por isso a Europa insiste na necessidade de informar melhor os seus cidadãos sobre os seus direitos, e durante os últimos anos tem vindo a tomar iniciativas significativas no sentido da divulgação e informação aos cidadãos, nomeadamente o lançamento do “Diálogo com o cidadão e as empresas”, a criação do “Europe Direct” (a Europa em Directo) e do “Citizens Signpost Service” (Serviço de Orientação dos Cidadãos).

Todas as teorizações de conceitos fundamentais até agora descritas serviram-nos de pilar fundamental ao desenvolvimento desta investigação, ao estudo do problema social da falta de participação e informação dos cidadãos europeus sobre a Europa e conseqüente negação desta, com identificação das suas causas e conseqüências, para, a final, propor a solução, em processo correcto de validação das hipóteses iniciais.

Assim sendo, é um facto que o cidadão europeu pouca sabe acerca da Europa. As estatísticas mostram-nos ainda que o cidadão europeu não participa na sociedade europeia, na estrutura europeia de poder. Pelo contrário, crescentemente rejeita esta realidade.

Os referendos já realizados nos Estados-membros sobre questões europeus demonstram-nos também a opinião dos europeus face à Europa unida: o *não* na Dinamarca, aquando da ratificação do Tratado da União Europeia, o *não* na Irlanda aquando da ratificação do Tratado de Amesterdão, e o recente *não* na Suécia



aquando da decisão de adesão à moeda única são bem demonstrativos do que estamos a falar.

Em Portugal, em Setembro de 2003, os países da esquerda parlamentar defenderam a necessidade de realização de um referendo ao Tratado Europeu que resultar da Convenção sobre o Futuro da Europa. Contudo, os partidos mais europeístas, PSD e PS, manifestaram logo as suas reservas, defendendo que a realização de um referendo pode não ser desejável, com receio, talvez, de que o resultado seja negativo, e demonstre, à semelhança dos referendos *supra* citados, a opinião dos portugueses face à Europa unida. Contudo, quando recentemente questionados os portugueses sobre se a União Europeia deveria ter uma Constituição, 69% responderam afirmativamente<sup>309</sup>.

Porque se afasta o cidadão da Europa? Porque nega ele esta realidade que, afinal, conhece tão pouco? Quais são os motivos deste fracasso relativo, desta falta de correspondência entre a cidadania teórica (o reconhecimento normativo da cidadania), plenamente desenvolvida, e a cidadania prática (a participação activa dos cidadãos) quase inexistente?

A cidadania europeia ainda não existe, pois para que exista verdadeira cidadania é preciso que ela seja participada, seja uma cidadania activa. Na esteira do que vimos - e concluímos - reafirmamos que para que se possa falar em cidadania é preciso primeiro o preenchimento das suas duas vertentes. A cidadania teórica, e a cidadania prática.

Ora, quanto à cidadania europeia, vemos que ela já se encontra consagrada teoricamente. A primeira vertente encontra-se preenchida. Mas onde está a vertente prática?

A par de toda a construção teórica desenvolvida no seio da União Europeia, com a consagração de uma cidadania europeia, com o engordar do seu conteúdo,

---

<sup>309</sup> Resultados de uma sondagem feita pela Universidade Católica para a RTP, cujos resultados foram publicados no Jornal *O Público* de 3 de Novembro de 2003.

com a crescente protecção dos direitos fundamentais, vemos que, paradoxalmente, a realidade é bem diversa.

É este, afinal, o paradoxo existente: e há que o denunciar, analisar, compreender. E foi esta a tarefa primacial: denunciar a realidade, para depois a analisar e compreender, e para, a final, poder então vislumbrar uma saída para o problema em causa.

Creemos que a falta de cidadania activa se prende com o afastamento das instituições europeias dos seus cidadãos, com a falta do desenvolvimento de um sentimento europeu nos corações dos europeus, com a atitude esquizofrénica dos governos dos Estados-membros, que ora decidem maior integração sem consultar previamente os seus cidadãos e em ampla campanha publicitária procuram a ratificação a esta, ora, em tempos de crise, culpam a Europa pela tomada de medidas menos populares. Prende-se ainda com a falta de participação prévia dos cidadãos no processo de integração que lhes é imposto sem previamente serem consultados e depois lhes é mal divulgado. Prende-se, a final, com a manifesta carência de poderes do Parlamento Europeu, verdadeiro representante do povo europeu, e com a diminuição dos direitos sociais dos cidadãos.

A tentação de a Europa se fechar sobre si mesma em discursos técnicos incompreensíveis para os seus cidadãos é por vezes difícil de contornar. Mas traz consequências nefastas e felizmente a Europa já se consciencializou de que não pode continuar a falar para si mesma: alheia ao que se passa em volta não conseguirá visualizar a negação da Europa pelos próprios cidadãos que a desconhecem e não a compreendem. A unificação europeia requer assim uma abertura e transparência da Europa aos seus cidadãos.

A unificação europeia requer também a construção de uma identidade europeia, apesar de não haver uma homogeneidade linguística nem cultural. Contudo, poderá esta unificação construir-se sobre elementos como o cristianismo, a democracia, a identidade económica, uma identidade étnica?

Pensamos que sim, e concluímos que a Europa só se pode construir na sua própria diversidade. Diversidade linguística, cultural, esta é a sua riqueza, o seu triunfo.

A identidade europeia assenta em dois pilares: heranças comuns e particularismos. A identidade europeia existe pelas memórias de um passado comum, mas também pela existência de diversidades regionais.

A noção de nação europeia tem que ser diferente da noção e conceito de nação em que se fundou o Estado Moderno. A nação europeia não precisa de uma só língua, costumes e usos comuns. A nação europeia pode bem surgir (aliás, defendemos inclusive que só assim pode surgir) na diversidade e multiculturalismo.

Porque, comparados com os outros, os Europeus têm uma cultura comum: os grandes princípios de Estado, culturais, a história. Mas comparados entre si, há diversidades e pluralidades linguísticas, culturais, que não são em si um obstáculo à identidade europeia.

Certo é que esta não é tarefa fácil, muito menos numa época de globalização que vivemos actualmente.

As identidades constroem-se no processo de socialização das mentalidades, e no mundo globalizado são cada vez mais uniformes os pensamentos... As identidades incutem-se com a celebração da história, dos símbolos... Porque as identidades não são naturais, e resultam de um processo claro de socialização, de construção da memória.

Os meios de comunicação privilegiados de que hoje dispomos servirão para o despertar da consciência europeia: a comunicação social é um trunfo fundamental que ainda não foi utilizado.

Também o euro, independentemente da importância económica que possa ter, é um símbolo fundamental neste processo de criação, construção e enraizamento do sentimento europeu: o facto de falarmos via internet em simultâneo com um alemão, um italiano, de nos deslocarmos a Viena e fazermos compras com a mesma

moeda que usamos em Portugal, de não termos que parar na fronteira com a Espanha, de nos deslocarmos à Grécia sem termos que levar o passaporte, tudo serve para a consciencialização dos cidadãos, para o desenvolver de sentimentos europeus.

O despertar do sentimento europeu nos nossos corações não é processo rápido. Serão precisas gerações para que tal aconteça; e aqui intervém a socialização pela educação, pela cultura, pelo peso do tempo e da história.

Pois o desenvolver de sentimentos de pertença a uma comunidade é um processo artificial, propiciado por uma série de elementos, como símbolos, crenças, que, repetidos no tempo, acabam por ter como consequência o despertar nas mentes dos cidadãos esse sentimento de pertença.

A cidadania a desenvolver implica também um reforço da legitimidade democrática da União. E aí só o reforço do papel do Parlamento Europeu nos pode ajudar. A aproximação do Parlamento Europeu ao povo que representa é fundamental ao desenvolver da cidadania participada. Estamos a falar aqui no reforço dos poderes do Parlamento no direito comunitário, e na aproximação e interacção deste com os parlamentos nacionais.

E então, por forma a superar o problema da falta de informação e participação dos cidadãos comunitários na vida europeia e a evitar desconfianças por parte dos cidadãos, deve o Parlamento Europeu, enquanto representante da *vox populis*, fazer chegar a Europa aos cidadãos, fazer com que estes participem mais activamente na vida comunitária; e para superar a distância entre aqueles que representa, o Parlamento Europeu deve aliar-se aos parlamentos nacionais e trazer até si os cidadãos comunitários, sendo esta uma forma de desenvolver e aprofundar a cidadania europeia.

O desenvolvimento da cidadania europeia implica também a denúncia dos seus agentes contrários que funcionam na sociedade europeia actual.

A Europa, hoje, está a fazer-se contra os cidadãos. Estes não a querem mais, estão desconfiados. Então, os Estados-membros impõem esta realidade aos seus

nacionais, que, a contra-gosto ainda a vão aceitando. De que forma o fazem? Pela força, dominação, por via das alterações aos tratados comunitários sem consultar os seus cidadãos; pela falta de divulgação (os próprios Estados-membros, órgãos de poder mais próximos dos cidadãos, canais privilegiados de informação, e que, por essa razão, poderiam mais facilmente transmitir informação, não divulgam as alterações comunitárias); e pela substituição da divulgação e informação sérias pela propaganda e alienação dos cidadãos.

Este não é o caminho para a Europa! Por detrás da fachada de se querer fazer chegar a Europa aos cidadãos, a informação que a estes chega é quase inexistente.

Cumpre, pois, denunciar esta fachada e combater a falta de participação, a alienação, a falta de consentimento. Enquanto a Europa “dava lucros” e progredia economicamente, os cidadãos aceitavam-na cegamente, porque a sua vida melhorava. E assim, um grupo restrito de génios, uma pequena elite, comandava sózinha os desígnios europeus. Mas agora a Europa está em crise: a recessão económica faz com os cidadãos ponham em causa todo o projecto europeu. Não mais aceitam a Europa cegamente, sem questionar. De repente acordaram de um sono profundo, o seu bolso foi afectado, e agora desconfiam do que não conhecem.

Culpa dos governos dos respectivos Estados-membros: face às contestações sociais, ao mal-estar instalado pela crise económica, os governos dos Estados-membros culpam a Europa por isso. Transmitem aos cidadãos uma ideia errada. Os cidadãos não perceberam que não se sofre por causa da Europa, que não é a Europa a causadora da crise económica instalada, do desemprego; pelo contrário, ela permite-nos sofrer menos. Os veículos de informação que levam a Europa ao conhecimento dos cidadãos distorcem-na por completo, e, se é na origem uma coisa boa, a informação que dela chega aos cidadãos não podia ser pior.

É esta a atitude dos governos europeus. A mensagem que transmitem aos seus cidadãos é de uma incoerência gritante, assumem uma posição e atitude altamente esquizofrénicas: ora, se em momentos de crise, põem as culpas na Europa,

como podem esperar que depois, em momentos de acordos e integração europeia, os cidadãos aplaudam a Europa?

A abstenção é hoje preocupante, e põe em causa toda a legitimidade do sistema. Os cidadãos já gritaram basta: basta ao poder cego, à falta de participação activa, à falta de cidadania (os movimentos anti-globalização que movimentam a sociedade civil são disso exemplo).

A política clássica, tradicional, está em crise. O modelo de regulação social está esgotado; é a crise da modernidade, que se reflecte pela falta de legitimidade dos políticos eleitos (devido à cada vez maior taxa de abstenção nas eleições), pela perda da capacidade de mobilização dos sindicatos, pela descredibilização dos políticos.

Falta também a toda a legitimidade europeia mecanismos de participação activa no processo de produção legislativa. Porque não basta apenas divulgar e informar o facto consumado. A informação deve surgir também *a priori*, e não apenas *a posteriori*. Os cidadãos devem conhecer as alterações antes, e estas devem basear-se também em mecanismos de intervenção activa popular. Assim, se os cidadãos forem chamados a participar logo na fase de construção das mudanças, de elaboração e aprovação das normas legais, mais facilmente as aceitarão. Cenário muito diferente é a imposição de factos consumados e divulgação posterior de mudanças consideráveis às quais não lhes foi perguntada a sua opinião.

Os cidadãos nunca são chamados ao processo de produção normativa. A consagração de direitos e deveres que se impõem directamente aos cidadãos é feita totalmente à margem destes cidadãos. Os receptores, destinatários dos direitos de Cidadania Europeia deviam ser chamados a intervir previamente. A participação da sociedade civil no processo de produção legislativa europeia é meio fundamental para se alcançar a cidadania participada.

De outro modo, não se pode esperar dos cidadãos, a quem nunca perguntaram a sua opinião acerca dos novos direitos de cidadania europeia, e a quem não é fácil aceder à verdadeira violência legislativa que diariamente é

publicada no *jornal oficial*, que, de imediato desenvolvam a sua cidadania activa, que participem democraticamente e exerçam os seus direitos.

Para além do que a informação aos cidadãos tem que começar pelos próprios Estados. E aqui, os parlamentos nacionais, aliados ao Parlamento Europeu, podem desenvolver um papel fundamental. Inclusive os órgãos municipais, tão próximos dos cidadãos, poderão dar uma ajuda num amplo processo transparente e participado de aprovação legislativa.

A Europa não pode pensar que pode fazer chegar a informação a todos os cidadãos sem a ajuda e a colaboração dos Estados. Eles são também responsáveis pela falta de divulgação, e pela alienação dos cidadãos comunitários.

É preciso combater o desconhecimento, para gerar confiança, e assim, criar aceitação do processo. Como combater o desconhecimento? A resposta parece óbvia: informando. É por via da informação e divulgação de todo o projecto europeu que se combate o desconhecimento. Mas informação em que termos? De acordo com o defendido anteriormente, a informação será um processo desenvolvido quer *a priori* quer *a posteriori*. À partida, o processo de informação revela-se por via da cidadania participativa, por via da consulta e participação activa da sociedade civil na feitura de todo o ordenamento jurídico-normativo, da maior integração europeia por via do direito. Os cidadãos são aqui chamados a participar activamente antes de consumada a nova integração. É a informação à partida, a participação activa no processo de integração em si, a verdadeira cidadania, a cidadania defendida em todo este trabalho. Numa segunda fase, a informação ganha o corpo de divulgação do processo consumado aos próprios cidadãos que nele participaram activamente.

Assim os cidadãos serão informados e chamados a ratificar o processo no qual participaram activamente, no qual expressaram a sua opinião e contribuíram decisivamente para a sua criação tal como foi aprovado.

A instituição de uma nova ordem jurídica supranacional, a instauração e a sobrevivência da Comunidade/União Europeia supõe a reorganização dos

costumes dos europeus, e a aceitação destes de todo o processo. Pois a aprovação de maiores integrações europeias sem o suporte da aceitação por parte dos cidadãos implica sempre a ilegitimidade democrática da Europa, e a violação do contrato social, processo que desembocará irremediavelmente no fim da Europa Unida.

É este o problema social da Europa actual. São estas as causas e a sua grande consequência. Como superá-lo? Também já o dissemos. A fim de legitimar todo o processo de integração europeia, e de resolver o problema social existente de rejeição da Europa Unida, há que fazer intervir os cidadãos em todo o processo, a fim de evitar o desconhecimento e a desinformação, que geram o medo e a desconfiança, e que, a final, resultam na negação do projecto europeu. Esta intervenção processa-se através do desenvolvimento da cidadania activa e participativa, entendida esta como a verdadeira cidadania, entendida esta última como um dever de participar activamente na sociedade.

É este o caminho a seguir, na continuação do projecto europeu. Uma Europa com futuro é uma Europa social, entendida esta como uma Europa de ampla participação, de uma Europa em que a prioridade é a cidadania activa, é a cidadania enquanto dever de participar activamente em todo o projecto de construção europeu.

E é então preciso fazer intervir todos os actores desta “arena” política: na verdade, todo o sucesso depende da voluntária cooperação dos participantes neste “palco” gigante, e que são não só as instituições comunitárias, mas também os Estados-membros, os parceiros sociais, a sociedade civil.

Acresce que a sucessiva delegação de competências dos Estados-membros para a Comunidade Europeia, a crescente intervenção Europeia em diversos domínios, traz consigo uma consequência imediata: a sucessiva e crescente diminuição do poder do Estados em garantir os direitos dos seus cidadãos. Os Estados têm cada vez menos poder para definir o conteúdo dos direitos de cidadania. Cada vez mais a União Europeia entra em novos domínios.



Tal retira cada vez mais a possibilidade dos parlamentos nacionais – representantes do povo – em regular os direitos dos seus nacionais. E depois, ao nível, da União Europeia, não encontram equivalência no Parlamento Europeu.

É este o défice democrático do processo europeu, que tem sido criticado desde há largos anos. Cada vez mais se retiram aos parlamentos nacionais – representantes dos cidadãos – o poder de concretizar o conteúdo dos direitos de cidadania; e este poder é transferido directamente para o Conselho (órgão legislativo), órgão comunitário que defende os interesses dos Estados, e não dos cidadãos.

Daí a crescente preocupação que tal possa degenerar em processo de crescente protecção aos grupos económicos, em detrimento dos cidadãos e dos seus direitos sociais. Por isso o reforço do papel do Parlamento Europeu, aliado aos parlamentos nacionais, é passo fundamental no desenvolver da cidadania europeia.

A força da Europa reside também no seu próprio sistema de organização social, de protecção social e dos direitos dos trabalhadores. É esta a nossa especificidade, e a nossa diferença: porquê imitar os outros? Só preservando esta diferença fundamental podemos aparecer perante o mundo como uma força alternativa e combater a globalização hegemónica tendencial.

A competitividade global e o “sucesso” do modelo americano levam alguns autores a defender esse modelo e a sua aplicação na Europa. Esquecem-se que a nossa mais valia reside mesmo no sistema de protecção social e de Estado-providência que nos caracteriza e que está ausente no modelo americano: “a protecção social, ao mesmo tempo que esbate as consequências dos desequilíbrios sobre a vida quotidiana dos agentes económicos, constitui um poderoso regulador da actividade económica visto que contribui para apoiar a procura em período de recessão” (Fitoussi 1997: 151).

Só preservando o que é nosso, e bom, podemos afirmar-nos como força concorrente contra a globalização e os seus malefícios... Porque os direitos sociais dos trabalhadores, a segurança social fazem parte integrante da cidadania actual. E

porque a sua supressão - inevitável face à redução do papel regulador do Estado e sua transformação de Estado-providência para Estado Liberal - implicaria uma redução inaceitável dos direitos que constituem a cidadania.

E porque os Estados aparecem na cena global como impotentes para assegurar os direitos sociais, porque o Estado-providência, enfraquecido, parece não conseguir evitar a sua extinção, deve então ser a Comunidade/União Europeia a tomar as rédeas deste modelo social europeu.

Efectivamente, como consequência da *globalização* temos a diminuição da capacidade governativa e interventora do Estado-nação, enquanto Estado social. Face a esta realidade, três alternativas se visualizam<sup>310</sup>: o Estado social tenderá a desaparecer e, com ele, os sistemas de protecção social; o medo desembocará em nacionalismos extremos e políticas conservadoras e proteccionistas; os direitos de protecção social e o modelo social serão transferidos para formas de organização supranacional, ente mais forte e capaz - ao contrário dos Estados isolados - de garantir a sua protecção.

É a terceira alternativa a que defendemos: a Europa, enquanto entidade supranacional está - ao contrário dos Estados-membros individualmente considerados - em condições de, face ao "vendaval" da globalização, assegurar a manutenção do modelo social europeu.

Somos defensores de uma cidadania, de uma cidadania completa, robusta teoricamente (com inclusão de todos os direitos que lhe cabem - civis, políticos, sociais e de terceira geração) e activa na prática com intervenção directa dos seus destinatários.

A Europa não se pode fazer contra os cidadãos, sob pena de enveredar pelo caminho do suicídio. Tal implicaria a derradeira revolta dos cidadãos a exigirem o fim da Europa Unida. A Europa tem que apresentar-se e aparecer aos olhos dos seus cidadãos enquanto projecto defensor e assegurador dos direitos de protecção social.

---

<sup>310</sup> Neste sentido, cfr. Claus Off, em <http://www.santafe.edu>.

O futuro só o será com uma Europa positiva, integrada e participativa. Pensamos que estamos a tempo de o conseguir através uma verdadeira consciencialização da Eurocidadania.

## **VII - Bibliografia**

### **i. Doutrina**

#### **ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA**

**2001 Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, II volumes, Lisboa: Editorial Verbo**

#### **AGUIAR, Joaquim**

**1992 Para Além do Estado Nacional: da Crise Política à Crise de Conteúdo, Revista Análise Social 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa**

#### **ALMEIDA, João e PINTO, José M.**

**1976 A Investigação nas Ciências Sociais, Lisboa: Editorial Presença**

#### **AMARAL, Diogo Freitas**

**1984 Estado, POLIS – Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo**

**1996 Curso de Direito Administrativo, IV volumes, Coimbra: Livraria Almedina**

**1998 História das Ideias Políticas (Apontamentos), Volume II, Lisboa: Diogo Freitas do Amaral**

**2001 História das Ideias Políticas, Volume I, Coimbra: Livraria Almedina**

#### **AMARAL, João Ferreira**

**2002 Contra o Centralismo Europeu, Lisboa: Grifo**

AMARAL, Maria Lúcia Abrantes

1984 **Assembleia, POLIS – Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado**, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo

ANDRADE, José Carlos Vieira

2001 **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**, Coimbra: Livraria Almedina

ARENDDT, Hannah

1995 **Qu'Est-ce Que La Politique?**, Paris: Éditions du Seuil

ARON, Raymond

2000 **As Etapas do Pensamento Sociológico**, Lisboa: Publicações Dom Quixote

BARBALET, J. M.

1989 **A Cidadania**, Lisboa: Editorial Estampa

BARROSO, José Manuel Durão

2000 **O Indispensável Equilíbrio Europeu**, *Revista Política Internacional* n.º 22, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

BASTIANETTO, Mário

1971 **História dos Europeus**, Coimbra: Arménio Armado

BELL, Judith

1997 **Como Realizar um Projecto de Investigação: Um Guia para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação**, Lisboa: Gradiva

BENVENUTI, Feliciano

1994 **Il Nuovo Cittadino**, Veneza: Marsilio Editori

BESSA, António Marques e PINTO, Jaime Nogueira

1977 **Introdução à Política**, Lisboa: Edições do Templo

BOÉTIE, Étienne de la

1997 **Discurso Sobre a Servidão Voluntária**, Lisboa: Edições Antígona

BOULDING, Kenneth

1993 **Las Tres Caras Del Poder**, Barcelona: Ed. Paidós

BUELGA, Gonzalo Maestro

2000 **Constitución Económica y Derechos Sociales en La Unión Europea**, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 7, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

CABRAL, Manuel Villaverde

1992 **Portugal e a Europa: Diferenças e Semelhanças**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

CAETANO, Marcello

1959 **Curso de Ciência Política e Direito Constitucional, II volumes**, Coimbra: Coimbra Editora

1980 **Manual de Direito Administrativo, II volumes**, Coimbra: Livraria Almedina

CAMPOS, João M.

1997 **Direito Comunitário, IV volumes**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

CANARIS, Claus-Wilhelm

1996 **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

CANOTILHO, Gomes

1976-77 **Direito Constitucional**, Coimbra: Serviço de Textos da Universidade de Coimbra

1999 **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra: Almedina

CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital

1991 **Fundamentos da Constituição**, Coimbra, Coimbra Editora

1993 **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Coimbra: Coimbra Editora

1999 **Estado de Direito**, Lisboa: Gradiva

CARBONNIER, Jean

1979 **Sociologia Jurídica**, Coimbra: Livraria Almedina

CATALA, Nicole e BONNET, René

1991 **Droit Social Européen**, Paris: Éditions Litec

CHIRAC, Jacques

2000 **A Nossa Europa**, *Revista Política Internacional* n.º 22, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

CLARK, Paul Barry

1995 **Deep Citizenship**, Chicago: Pluto Press

CLASTRES, Pierre

1979 **A Sociedade Contra o Estado**, Porto: Afrontamento

COMISSÃO EUROPEIA

1992 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 38**, Bruxelas: Direction Générale Information, Communication, Culture

1993 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 39**, Bruxelas: Direction Générale Information, Communication, Culture

- 1993 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 40**, Bruxelles: Direction Générale Information, Communication, Culture
- 1994 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 41**, Bruxelles: Direction Générale Information, Communication, Culture
- 1995 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 42**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1995 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 43**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1996 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 44**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1996 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 45**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1997 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 46**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1997 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 47**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1998 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 48**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1998 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 49**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1999 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 50**, Bruxelles: Direction Générale X
- 1999 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 51**, Bruxelles: Direction Générale Education et Culture
- 2000 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 52**, Bruxelles: Direction Générale de l'Education et de la Culture
- 2000 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 53**, Bruxelles: Direction Générale de l'Education et de la Culture
- 2001 **Como os Europeus se Vêem a Si Próprios**, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias
- 2001 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 54**, Bruxelles: Direction Générale Presse et Communication



2001 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 55**, Bruxelas: Direction Générale Presse et Communication

2002 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 56**, Bruxelas: Direction Générale Presse et Communication

2002 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 57**, Bruxelas: Direction Générale Presse et Communication

2003 **EUROBAROMETER Public Opinion in the European Union n.º 58**, Bruxelas: Directorate-General Press and Communication

2003 **EUROBAROMÈTRE L'Opinion Publique dans La Communauté Européene n.º 59**, Bruxelas: Direction Générale Presse et Communication

#### CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

1997 **Política Educativa: Construção da Europa e Identidade Nacional**, Lisboa, Conselho Nacional de Educação

#### CORCUFF, Philippe

2003 **Filosofia Política**, Mem Martins: Publicações Europa-América

#### CORREIA, Pedro Pizarat

2002 **Análise Geoestratégica de Portugal**, *Revista Nação e Defesa* n.º 101, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional

#### COSTA, Francisco Seixas

2000 **Europa: o Fim da História?**, *Revista Política Internacional* n.º 22, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

#### COSTER, Michel e BAWIN-LEGRAS, B.

1998 **Introdução à Sociologia**, Lisboa: Editora Estampa

#### COUTO, Abel Cabral

1992 **A Integração Europeia e a Defesa Nacional**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

COVAS, António

- 1999 **A União Europeia - Do Tratado de Amesterdão a um Projecto de Carta Constituinte para o Século XXI**, Oeiras: Celta Editora

CRESPO, Aurélio

- 1998 **O Federalismo, Um Modelo Para a Europa?**, Lisboa: Edições Cosmos

CRUZ, Manuel Braga

- 1992 **Europeísmo, Nacionalismo, Regionalismo**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

CUNHA, Luis Pedro C. Rodrigues

- 1997 **Lições de Relações Económicas Externas**, Coimbra: Livraria Almedina

CUNHA, Paulo Ferreira

- 2003 **Lições Preliminares de Filosofia do Direito**, Coimbra: Livraria Almedina

CUTILEIRO, José

- 2000 **O Futuro da Europa**, *Revista Política Internacional* n.º 22, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

DAHL, Robert

- 1964 **Modern Political Analysis**, Englewood Cliffs New Jersey: Prentice Hall, Inc.

DEFARGES, Philippe Moreau

- 1997 **As Relações Internacionais desde 1945**, Lisboa: Gradiva

DENNI, Bernard e LECOMTE, Patrick

1999 **Sociologie du Politique**, Grenoble: PUG

DIJK, Henk Van

2001 **A Caminho de Uma História Europeia**, *Revista Ler História*, Lisboa: Associação das Actividades Científicas do ISCTE

DREYFUS, François-George *et al.*

1996 **História Geral da Europa, III Volumes**, Mem Martins: Publicações Europa-América

DUARA, Prasenjit

2001 **Os Historiadores entre o Passado e o Futuro das Nações**, *Revista Ler História*, Lisboa: Associação das Actividades Científicas do ISCTE

DUVERGER, Maurice

1972 **JANUS Les Deux Faces de L'Occident**, Paris: Librairie Arthème Fayard

1983 **Sociologia da Política**, Coimbra: Livraria Almedina

1994 **A Europa dos Cidadãos**, Rio Tinto: Edições Asa

ECO, Umberto

1970 **Como Se Faz Uma Tese**, Lisboa: Editorial Presença

EIRAS, Henrique (org.)

1999 **Direitos do Homem**, Lisboa: Rei dos Livros

ENGISH, Karl

1988 **Introdução ao Pensamento Jurídico**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

ESCARAMEIA, Paula

2003 **Colectânea de Leis de Direito Internacional**, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

ESPADA, Cesáreo Gutiérrez

- 2001 **Una Reforma “Difícil Pero Productiva”:** *La Revision Institucional en el Tratado de Niza*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 9, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

ESPADA, João C.

- 1997 **Direitos Sociais de Cidadania**, Lisboa: INCM

FÉDOU, René

- 1971 **L’État au Moyen Âge**, Paris: PUF

FERRATORI, Franco

- 1972 **La Sociologia del Potere**, Bari: Laterza

FERREIRA, José Medeiros

- 1998 **O Futuro Constitucional da Europa: as Opções Disponíveis**, *Revista Política Internacional* n.º 17, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

FIGUEIREDO, Candido

- 1991 **Grande Dicionário da Língua Portuguesa, II volumes**, Lisboa: Bertrand

FISCHER, Joschka

- 2000 **Da Confederação à Federação: Reflexão Sobre a Finalidade da Integração Europeia**, *Revista Política Internacional* n.º 22, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

FITOUSSI, Jean-Paul

- 1997 **O Debate-Tabu Moeda, Europa, Pobreza**, Lisboa: Terramar

FOLSCHEID, Dominique

- 1991 **As Grandes Filosofias**, Lisboa: Publicações Europa-América

FONTAINE, Pascal

1997 **A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias**, Lisboa:  
Gradiva

FREIRE, Paula Vaz

2002 **Os Novos Passos da Integração Europeia**, Lisboa: Vislis

FREUND, Julien

1981 **L'Essence du Politique**, Paris: Editions Sirey

FURTADO, Celso

1999 **O Capitalismo Global**, Lisboa: Gradiva

GALBRAITH, John K.

sd **Anatomia do Poder**, Lisboa: Difel

GIDDENS, Anthony

1997 **Sociologia**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

GONÇALVES, Maria Eduarda *et al.*

2001 **O Tratado de Nice e o Futuro da União Europeia**, Lisboa:  
Áreas Editora

GRAF, Alain

1999 **As Grandes Correntes da Filosofia Moderna**, Lisboa:  
Gradiva

GROSSO, Enrico

1997 **Le Vie Della Cittadinanza**, Pádova: Ed. Cedam

GUEDES, Armando Marques

- 2002 **O Funcionamento do Estado em Época de Globalização. O Transbordo e as Cascatas de Poder**, *Revista Nação e Defesa* n.º 101, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional

GUÉRY, Gabriel

- 2000 **Viver a Europa Social**, Lisboa: Instituto Piaget

HABERMAS, Jurgen

- s/d **Direito e Moral**, Lisboa: Instituto Piaget

- 2001 **Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío**, Madrid: Ediciones Cátedra

- 2000 **O Discurso Filosófico da Modernidade**, São Paulo: Martins Fontes

HABERMAS, Jurgen e RAWLS, John

- 1997 **Débat sur la Justice Politique**, Paris: Les Éditions du Cerf

HEN, Christian e LÉONARD, Jacques

- 2003 **O Essencial Sobre a União Europeia**, Lisboa: Editorial Bizâncio

HENRIQUES, Víctor e CABRITO, Belmiro

- 1987 **Introdução à Política, II tomos**, Lisboa: Texto Editora

HESPANHA, António

- 1998 **Panorama Histórico da Cultura Jurídica Europeia**, Lisboa: Publicações Europa-América

HOBSBAWM, Eric

- 1998 **A Questão do Nacionalismo**, Lisboa: Terramar

KELSEN, Hans

1945 **Teoria Geral do Estado**, Coimbra: Arménio Amado

1979 **Teoria Pura do Direito**, Coimbra: Arménio Amado

KETELE, Jean-Marie e ROEGIERS, Xavier

1999 **Metodologia da Recolha de Dados**, Lisboa: Instituto Piaget

KISSINGER, Henry

1996 **Diplomacia**, Lisboa: Gradiva

LARENZ, Karl

1989 **Metodologia da Ciência do Direito**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

LASSVELL, Harold e KAPLAN, Abraham

1976 **Power and Society**, Londres: Yale University

LEITE, Jorge *et al.*

1998 **Direito Social Comunitário, Tomo I**, Lisboa: Edições Cosmos

LESSARD, Michelle, GOYETTE, Gabriel e BOUTIN, Gérald

1994 **Investigação Qualitativa**, Lisboa: Instituto Piaget

LIPSON, Leslie

1999 **Les Grands Thèmes de la Pensée Politique**, Paris: PFNSP

LLOBERA, Josep R.

2000 **O Deus da Modernidade**, Oeiras: Celta Editora

LOMBARDO, António

1972 **La Struttura Del Potere**, Roma: Bulzoni Editori

LÚCIO, Álvaro Laborinho *et al.*

2001 **Direitos Humanos e Cidadania**, Caldas da Rainha: Livraria Nova Galáxia

LYON-CAEN, Gérard e LYON-CAEN, Antoine

1993 **Droit Social International et Européen**, Paris: Editions Dalloz

MAGLIULO, Bruno

1993 **A Europa Social**, Lisboa: PE Edições

MARQUES, Viriato Soromenho

1993 **Europa Labirinto ou Casa Comum**, Lisboa: Publicações Europa-América

1996 **A Era da Cidadania**, Lisboa: Publicações Europa-América

MARTIN, Hans-Peter e SCHUMANN, Harald

1998 **A Armadilha da Globalização**, Lisboa: Terramar

MARTINS, Alberto

2000 **Direito à Cidadania**, Lisboa: Publicações D. Quixote

MASCLET, Jean-Claude

1975 **A União Política da Europa**, Lisboa: Livraria Bertrand

MATOS, Luís Salgado

1992 **O Sistema Político Português e a Comunidade Europeia**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

2001 **A Europa, os Sentimentos e os Conceitos**, *Revista Política Internacional* n.º 23, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

MATTOSO, José

2001 **A Identidade Nacional**, Lisboa: Gradiva



MEDEIROS, Fernando

1992A **Formação Do Espaço Social Português: Entre a 'Sociedade Providência' e uma CEE Providencial**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

MENDES, Victor

2002 **Direitos Humanos Declarações e Convenções Internacionais**, Lisboa: Vislis Editores

MENDRAS, Henri

1975 **Élements de Sociologie**, Paris: Armand Colin

MERLI, Franz

2002 **Hacia Una Constitución Común Europea**, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 9, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

MIRANDA, Jorge

1997 **As Constituições Portuguesas de 1822 ao Texto Actual da Constituição**, Lisboa: Livraria Petrony

2004 **Teoria do Estado e da Constituição**, Coimbra: Coimbra Editora

MONCADA, L. Cabral

1955 **Filosofia do Direito e do Estado**, Coimbra: Coimbra Editora

MOREIRA, Adriano

2001 **Ciência Política**, Coimbra: Livraria Almedina

MOURA, José Barros

1999 **Cidadania Europeia Uma Construção Racional**, Lisboa: Gradiva

MURDOCK, George Peter

- 1945 **Nuestros Contemporáneos Primitivos**, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica

NETO, Vitor

- 2001 **O Conceito de Estado-Nação**, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, Coimbra: Centro de História da Sociedade e da Cultura

NOIRIEL, Gérard

- 2001 **Repensar o Estado-Nação. Elementos Para Uma Análise Sócio-Histórica**, *Revista Ler História*, Lisboa: Associação das Actividades Científicas do ISCTE

NUNES, A. Sedas

- 1976 **Questões Preliminares Sobre as Ciências Sociais**, Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais

PARISOT, Françoise (Dir.)

- 2001 **Cidadanias Nacionais e Cidadania Europeia**, Lisboa: Didáctica Editora

PARLAMENTO EUROPEU

- 1994 **O Parlamento Europeu e os Direitos do Homem**, Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias
- 1995 **Os Direitos do Homem no Mundo**, Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias

PEINADO, Dolores Blázquez

- 2002 **Los Derechos de Ciudadania y Otros Derechos Reconocidos a los Ciudadanos da La Union: de Maastricht a Amsterdam**, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 3, Madrid: Centro de Estudios Politicos y Constitucionales

PIMENTA, José da Costa

- 1993 **Carta das Nações Unidas e Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça**, Coimbra: Livraria da Universidade

PIRES, Francisco L.

- 1992 **O Que É Europa**, Lisboa: Difusão Cultural
- 1992(II) **A Caminho de Uma Constituição Política Europeia?**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
- 1995 **Portugal e o Futuro da União Europeia - Sobre a Revisão dos Tratados em 1996**, Lisboa: Difusão Cultural
- 1997 **Introdução ao Direito Constitucional Europeu**, Coimbra: Livraria Almedina
- 1998 **Amesterdão: Do Mercado à Sociedade Europeia?**, Cascais: Principia

PORTO, Manuel C. Lopes

- 1997 **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias**, Coimbra: Livraria Almedina
- 1999 **A Europa no Dealbar do Novo Século**, Coimbra: Livraria Almedina

PORTO, Manuel *et al.*

- 1996 **A Revisão do Tratado da União Europeia**, Coimbra: Livraria Almedina

QUADROS, Canuto Joaquim Fausto

- 1991 **Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público**, Coimbra: Livraria Almedina

QUILLET, Jeannine

- 1972 **Les Clefs du Povoir au Moyen Âge**, Paris: Flammarion

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc

- 1992 **Manual de Investigação em Ciências Sociais**, Lisboa: Gradiva

RADBRUCH, Gustav

1979 **Filosofia do Direito, II volumes**, Coimbra: Arménio Amado

RAMOS, Rui M.

1984 **Cidadania, POLIS – Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado**, Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo

1994 **Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário**, Coimbra: Coimbra Editora

RAWLS, John

1993 **Uma Teoria da Justiça**, Lisboa: Editorial Presença

RIBEIRO, José M. Félix

1992 **Transformações Geopolíticas na Europa e Perspectivas Para a Integração Europeia: Um Cenário**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares

2002 **Olhares sobre a Europa. Actas do Seminário Internacional, 18 de Abril de 2001**, Coimbra: Quarteto Editora

2005 **A Ideia de Europa Uma Perspectiva Histórica**, Coimbra: Quarteto Editora

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.)

2003 **Europa Utopia – Europa Realidade, Estudos do Século XX**: Coimbra: Quarteto Editora

RIQUITO, Ana L. *et al.*

2001 **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia**, Coimbra: Coimbra Editora

ROCHER, Guy

s/d **Sociologia Geral**, Lisboa: Editora Presença

ROGEIRO, Nuno

1993 **O Que É Política**, Lisboa: Difusão Cultural

ROUSSEAU, Jean-Jacques

1999 **O Contrato Social**, Mem Martins: Publicações Europa-América

RUNES, Dagobert

1990 **Dicionário de Filosofia**, Lisboa: Editorial Presença

SALCEDO, Juan Antonio Carrillo

2001 **Notas Sobre el Significado Político y Jurídico da La Carta de Derechos Fundamentales de La Unión Europea**, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 9, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

SANTOS, António Carlos *et al.*

1999 **Direito Económico**, Coimbra: Livraria Almedina

SANTOS, Boaventura Sousa

2002 **Reinventar a Democracia**, Lisboa: Gradiva

SANTOS, Boaventura Sousa (org.)

2004 **Globalização: Fatalidade ou Utopia?**, Porto: Edições Afrontamento

SCHMITTER, Philippe

1993A **Comunidade Europeia: Uma Forma Nova de Dominação Política**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

SERRA, António Truyol

s/d **História da Filosofia do Direito e do Estado**, Amadora: Instituto de Novas Profissões

SILVA, António Martins

2001 **A Ideia de “Estados Unidos da Europa” no Pós-Primeira Guerra: Ecos na Opinião Pública Portuguesa**, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, Coimbra: Centro de História da Sociedade e da Cultura

SILVA, Augusto e PINTO, José M. (orgs.)

1986 **Metodologia das Ciências Sociais**, Porto: Edições Afrontamento

SOARES, Albino A.

1988 **Lições de Direito Internacional Público**, Coimbra: Coimbra Editora

SOARES, António Goucha

2000 **Federalismo e União Europeia**, *Revista Política Internacional* n.º 22, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

SOUSA, Marcelo Rebelo

1992 **A Integração Europeia Pós-Maastricht e o Sistema de Governo dos Estados Membros**, *Revista Análise Social 118-119*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

TELO, António José

2000 **A Encruzilhada Europeia**, *Revista Política Internacional* n.º 22, Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos

TIZZANO, António *et al.*

1997 **Código da União Europeia**, Coimbra: Livraria Almedina

TORRES, José Veiga

1994 **Introdução à História Económica e Social da Europa**, Coimbra: Livraria Almedina

TOURET, Denis

1995 **Introduction A La Sociologie Et A La Philosophie Du Droit**,  
Paris: Éditions Litec

VAZ, Manuel Afonso

1995 **Direito Económico A Ordem Económica Portuguesa**,  
Coimbra: Coimbra Editora

VIEGAS, José Manuel Leite e DIAS, José Manuel Leite (orgs.)

2000 **Cidadania, Integração, Globalização**, Oeiras: Celta Editora

VILAÇA, J. L. da Cruz e ANTUNES, L. M. Pais

1992A **Integração Portuguesa No Sistema Jurisdicional  
Comunitário**, *Revista Análise Social* 118-119, Lisboa: Instituto de  
Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

VILAÇA, José Luís e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel

1998 **Tratado de Amesterdão**, Coimbra: Livraria Almedina

WEIDENFELD, Werner e WESSELS, Wolfgang

1997 **A Europa de A a Z Guia de Integração Europeia**,  
Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das  
Comunidades Europeias

WIEACKER, Franz

1993 **História do Direito Privado Moderno**, Lisboa: Fundação  
Calouste Gulbenkian

ii. Outras fontes

- Folhetos avulsos, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias:

- O Parlamento Europeu, 1999;
- Perguntas e Respostas Sobre a Comunidade Europeia, 1993;
- O Provedor de Justiça Europeu, 1992;
- Tratado de Amesterdão, Desafios e Soluções, 1998;
- Como Funcionam as Instituições da Comunidade Europeia, 1981;
- O Parlamento Europeu, s/d;
- O Conselho da União Europeia, s/d;
- A Moeda Única e o Parlamento Europeu, s/d;
- Sete Dias que Fizeram a Europa, 1997;
- O Tratado de Maastricht, O Que É?, 1992;
- O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, s/d;
- eEurope Uma Sociedade da Informação Para Todos, 2001;
- Parlamento Europeu de Relance, 2001;
- Viajar noutro país da União Europeia, s/d;
- Trabalhar noutro país da União Europeia, s/d;
- Residir noutro país da União Europeia, s/d;
- Promover a Europa Social, 1996;
- A Livre Circulação das Pessoas na Comunidade Europeia, 1982;
- A Política Social da Comunidade Europeia, 1983;
- Construir a Dimensão Social, 1993;
- Dez Lições Sobre a Europa, Pascal Fontaine, s/d.



- Internet:

- [www.ce.pt](http://www.ce.pt);
- [www.cejdelors.pt](http://www.cejdelors.pt);
- <http://www.ces.eu.int>;
- <http://www.cor.eu.int>;
- <http://curia.eu.int/pt>;
- [www.datajuris.pt](http://www.datajuris.pt);
- [www.dhcour.coe.fr](http://www.dhcour.coe.fr);
- <http://www.echo.lu>;
- <http://euroinfo.ce.pt>;
- [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int);
- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int);
- [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int);
- [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/);
- <http://europa.eu.int/eur-lex.pt>;
- <http://europa.eu.int-eurostaat>;
- [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention);
- [www.fd.uc.pt](http://www.fd.uc.pt);
- [www.gddc.pt](http://www.gddc.pt);
- [www.iespana.es](http://www.iespana.es);
- <http://infocid.ce.pt>;
- [www.incm.pt](http://www.incm.pt)
- [www.jurinform.pt](http://www.jurinform.pt);
- <http://multitudes.samizdat.net>;
- [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt);
- <http://www.rebellion.org>;
- <http://www.santafe.edu>;
- [www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org);
- <http://ue.eu.int>;
- [www.un.org](http://www.un.org).

iii. Conclusões das Conferências do Conselho Europeu  
(todos em <http://www.europa.eu.int>)

- Cimeira de Paris, realizada em 19 e 20 de Outubro de 1972;
- Cimeira de Copenhaga, realizada em 14 de Dezembro de 1973;
- Cimeira de Paris, realizado em 9 e 10 de Dezembro de 1974;
- Cimeira do Luxemburgo, realizada em Novembro de 1997;
  
- Conselho Europeu de Copenhaga, realizado em 8 de Abril de 1978;
- Conselho Europeu de Fontainebleau, realizado em 1984;
- Conselho Europeu de Bruxelas, realizado em 29 e 30 de Março de 1985;
- Conselho Europeu de Milão, realizado em 28 e 29 de Junho de 1985;
- Conselho Europeu de Luxemburgo, realizado em 17 e 18 de Fevereiro de 1986;
- Conselho Europeu de Madrid, realizado em 25 e 26 de Junho de 1989;
- Conselho Europeu de Estrasburgo, realizado em 9 de Dezembro de 1989;
- Conselho Europeu de Dublin, realizado em 28 de Abril de 1990;
- Conselho Europeu de Dublin, realizado em 25 e 26 de Junho de 1990;
- Conselho Europeu de Roma, realizado em 14 e 15 de Dezembro de 1990;

- Conselho Europeu de Luxemburgo, realizado em 28 e 29 de Junho de 1991;
- Conselho Europeu de Maastricht, realizado em 9 e 10 de Dezembro de 1991;
- Conselho Europeu de Birmingham, realizado em 1992;
- Conselho Europeu de Bruxelas, realizado em Dezembro de 1993;
- Conselho Europeu de Corfu, realizado em 24 e 25 de Junho de 1994;
- Conselho Europeu de Essen, realizado em 9 e 10 de Dezembro de 1994;
- Conselho Europeu de Cannes, realizado em 26 e 27 de Junho de 1995;
- Conselho Europeu de Dublin, realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1996;
- Conselho Europeu de Madrid, realizado em 15 e 16 de Dezembro de 1995;
- Conselho Europeu de Turim, realizado em 29 de Março de 1996;
- Conselho Europeu de Florença, realizado em 21 e 22 de Junho de 1996;
- Conselho Europeu de Amesterdão, realizado em 16 e 17 de Junho de 1997;
- Conselho Europeu de Colónia, realizado em 3 e 4 de Junho de 1999;
- Conselho Europeu de Tampere, realizado em 15 e 16 de Outubro de 1999;
- Conselho Europeu de Helsínquia, realizado em 10 e 11 de Dezembro de 1999;
- Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Dezembro de 2000;
- Conselho Europeu de Nice, realizado em 7 de Dezembro de 2000;

- Conselho Europeu de Laecken, realizado em 14 e 15 de Dezembro de 2001;
- Conselho Europeu de Salónica, realizado em 19 e 20 de Junho de 2003;
- Conselho Europeu de Roma, realizado em 4 de Outubro de 2003.

iv. Jurisprudência

a) COMUNITÁRIA: ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (todos em <http://www.europa.eu.int>)

- Acórdão “*Defrenne*”, de 8 de Abril de 1976;
- Acórdão “*Van Gend en Loos*”, de 5 de Fevereiro de 1963;
- Acórdão “*Costa/Enel*”, de 15 de Julho de 1964;
- Acórdão “*Van Duyn*”, de 4 de Dezembro de 1974;
- Acórdão “*Bonsignore*”, de 26 de Fevereiro de 1975;
- Acórdão “*Rutili*”, de 28 de Outubro de 1975;
- Acórdão “*Royer*”, de 8 de Abril de 1976;
- Acórdão “*Watson*”, de 7 de Julho de 1976;
- Acórdão “*Sagulo*”, de 14 de Julho de 1977;
- Acórdão “*Bouchereau*”, de 27 de Outubro de 1977;
- Acórdão “*Pieck*”, de 3 de Julho de 1980;
- Acórdão “*Levin*”, de 23 de Março de 1982;
- Acórdão “*Diatta*”, de 13 de Fevereiro de 1985;
- Acórdão “*Reed*”, de 17 de Abril de 1986;
- Acórdão “*Lawrie-Blum*”, de 3 de Junho de 1986;
- Acórdão “*Marie Christinne Lebon*”, de 18 de Junho de 1986;
- Acórdão “*Danfoss*”, de 17 de Outubro de 1989;
- Acórdão “*Micheletti*”, de 7/7/1992;
- Acórdão “*Meints*”, de 27 de Novembro de 1997.

b) NACIONAL: ACÓRDÃOS DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 19/12/1991, Boletim do Ministério da Justiça (BMJ) n.º 412, pag. 229;
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 7/1/1993, BMJ n.º 423, pag. 172;
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 23/11/1995, BMJ n.º 451, pag. 130;
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 10/7/1996, Colectânea de Jurisprudência (CJ), ano IV, t. 2, pag. 229.

v. Legislação

■ *Comunitária:*

- Regulamento 38/64;
- Regulamento 1612/68, de 15/10/1968, JOCE L 257, de 19 de Outubro de 1968;
- Regulamento 1251/70, JOCE L 142, de 30 de Junho de 1970;
- Regulamento 1408/71;
- Regulamento 572/72;
- Regulamento 45/2001, de 18/12/2000, JOCE L 008, de 12 de Janeiro de 2001;
- Regulamento 1049/2001;
- Directiva 64/2001, JOCE L 56, de 4 de Abril de 1964;
- Directiva 68/360/CEE, JOCE L 257, de 19 de Outubro de 1968;
- Directiva 68/369/CEE;
- Directiva 72/194/CEE, JOCE L 121, de 26 de Maio de 1972;
- Directiva 73/148/CEE, de 21/5/1973;
- Directiva 75/34/CEE;
- Directiva 75/117/CEE, de 10/2/1975;
- Directiva 75/362/CEE;
- Directiva 75/363/CEE;
- Directiva 76/207/CEE, de 9/2/1976;
- Directiva 77/247/CEE, JOCE L 78, de 26 de Março de 1977;
- Directiva 77/452/CEE, JOCE L 176, de 15 de Julho de 1977;

- Directiva 77/453/CEE, JOCE L 176, de 15 de Julho de 1977;
- Directiva 77/486/CEE;
- Directiva 78/686/CEE, JOCE L 233, de 24 de Agosto de 1978;
- Directiva 78/687/CEE, JOCE L 233, de 24 de Agosto de 1978;
- Directiva 78/1026/CEE, JOCE L 362, de 23 de Dezembro de 1978;
- Directiva 78/1027/CEE, JOCE L 362, de 23 de Dezembro de 1978;
- Directiva 79/7/CEE, de 19 de Dezembro de 1978;
- Directiva 80/154/CEE, JOCE L 33, de 11 de Fevereiro de 1980;
- Directiva 80/155/CEE;
- Directiva 81/1057/CEE, JOCE L 385, de 31 de Dezembro de 1981;
- Directiva 84/450/CEE, de 10/9/1984, JOCE L 250, de 19 de Setembro de 1984;
- Directiva 85/337/CEE, de 27/6/1985, JOCE L 175, de 5 de Julho de 1985;
- Directiva 85/374/CEE, de 25/7/1985, JOCE L 210, de 7 de Agosto de 1985;
- Directiva 85/384/CEE, JOCE L 223, de 21 de Agosto de 1985;
- Directiva 85/432/CEE, JOCE L 253, de 24 de Setembro de 1985;
- Directiva 85/433/CEE, JOCE L 253, de 24 de Setembro de 1985;
- Directiva 85/577/CEE, de 20/12/1985, JOCE L 372, de 31/12/1985;



- Directiva 85/584/CEE, JOCE L 372, de 31/12/1985;
- Directiva 85/615/CEE;
- Directiva 86/17/CEE;
- Directiva 86/378/CEE, de 20/7/1986;
- Directiva 86/457/CEE;
- Directiva 86/613/CEE, de 11 de Dezembro de 1986;
- Directiva 89/48/CEE, de 21/12/1988;
- Directiva 89/594/CEE, JOCE L 341, de 23 de Novembro de 1989;
- Directiva 89/595/CEE, JOCE L 341, de 23 de Novembro de 1989;
- Directiva 90/313/CEE, de 7/7/1990, JOCE L 158, de 23 de Junho de 1990;
- Directiva 90/364/CEE, JOCE L 180, de 13 de Julho de 1990;
- Directiva 90/365/CEE, JOCE L 180, de 13 de Julho de 1990;
- Directiva 90/366/CEE, JOCE L 180, de 13 de Julho de 1990;
- Directiva 90/658/CEE, JOCE L, de 17 de Dezembro de 1990;
- Directiva 91/250/CEE, de 14/5/1991, JOCE L 122, de 17 de maio de 1991;
- Directiva 91/308/CEE, JOCE L 166, de 28 de Junho de 1991;
- Directiva 92/51/CEE, de 18/6/1992;
- Directiva 92/59/CEE, JOCE L 228, de 11 de Agosto de 1992;
- Directiva 92/85/CEE, de 19/10/1992;
- Directiva 93/13/CEE, de 5/4/1993, JOCE L 95, de 21/4/1993;

- Directiva 93/16/CEE, JOCE L 165, de 7 de Julho de 1993;
- Directiva 93/97/CE, JOCE L 317, de 18 de Dezembro de 1993;
- Directiva 93/103/CE;
- Directiva 93/109/CE, de 6/12/1993;
- Directiva 94/19/CE, JOCE L 135, de 30 de Maio de 1994;
- Directiva 94/38/CE, de 26/4/1994;
- Directiva 94/47/CE, de 26/10/1994, JOCE L 280, de 29 de Outubro de 1994;
- Directiva 94/80/CE, de 19 de Dezembro de 1994;
- Directiva 95/43/CE, de 20 de Julho de 1994;
- Directiva 95/46/CE, de 24/10/1995, JOCE L 281, de 23 de Novembro de 1995;
- Directiva 95/337/CE;
- Directiva 95/553/CE;
- Directiva 96/9/CE, de 11/3/1996, JOCE L 077, de 27 de março de 1996;
- Directiva 96/30/CE;
- Directiva 97/11/CE, de 3/3/1997, JOCE L 73, de 14 de março de 1997;
- Directiva 98/21/CE, de 8/4/1998;
- Directiva 98/63/CE, de 3/9/1998;
- Directiva 1999/46/CE, de 21/5/1999;
- Directiva 2000/43/CE, JOCE L 180, de 19 de Julho de 2000;
- Directiva 2000/78/CE, JOCE L 303, de 2 de Dezembro de 2000;
- Directiva 2001/19/CE, de 14/5/2001;
- Directiva 2001/40/CE, de 28/5/2001;
- Directiva 2001/80/CE, de 23/10/2001;

- Decisão 2000/750/CE, JOCE L 303, de 2 de Dezembro de 2000.

■ *Nacional:*

- Lei Constitucional de 2/4/1976, de 2/4, alterada pelas leis Constitucionais 1/82, 1/89, 1/92, 1/97 e 1/01;
- Lei n.º 29/78, de 12 de Junho;
- Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro;
- Lei n.º 14/87, de 29 de Abril;
- Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto;
- Lei n.º 110/91, de 29 de Agosto;
- Lei n.º 6/93, de 1 de Março;
- Lei n.º 4/94, de 9 de Março;
- Lei n.º 24/96, de 31 de Julho;
- Lei n.º 50/96, de 4 de Setembro;
- Lei n.º 97/99, de 26 de Julho;
- Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto;
- Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho;
- Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho;
- Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho;
- Lei n.º 34/2003, de 22 de Agosto;
- Lei n.º 48/2003, de 22 de Agosto;
- Lei n.º 53/2003, de 22 de Agosto;
- Lei n.º 65/2003, de 23 de Agosto;
- Decreto do Presidente da República n.º 65/99, de 19 de Fevereiro;
- Parecer da Procuradoria Geral do Ministério Público n.º 7/2002, de 26 de Junho;
- Portaria n.º 482/88, de 23 de Julho;
- Portaria do Min. Int. e Min. Finanças de 13/5/89;
- Portaria n.º 266/94, de 5 de Maio;

- Portaria n.º 24/96, de 31 de Outubro;
- Decreto-Regulamentar n.º 43/93, de 15 de Dezembro;
- Decreto-Regulamentar n.º 5-A/2000, de 26 de Abril;
- Decreto-Regulamentar n.º 9/2001, de 31 de Maio;
- Decreto dos Ministérios da Educação e da saúde, de 4/7/1989, *Diário da República*, II série, n.º 177, de 3 de Agosto de 1989;
- Declaração da Assembleia da República n.º 25/2000, de 30 de Março;
- Resolução da Assembleia da República n.º 7/99, de 19 de Fevereiro;
- Decreto-lei n.º 264-B/81, de 3 de Setembro;
- Decreto-lei n.º 333/82, de 19 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 446/85, de 25 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 312/86, de 24 de Setembro;
- Decreto-lei n.º 267/87, de 2 de Julho;
- Decreto-lei n.º 272/87, de 3 de Julho;
- Decreto-lei n.º 326/87, de 1 de Setembro;
- Decreto-lei n.º 327/87, de 2 de Setembro;
- Decreto-lei n.º 332/87, de 1 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 333/87, de 1 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 31/88, de 3 de Fevereiro;
- Decreto-lei n.º 465/88, de 15 de Dezembro;
- Decreto-lei n.º 14/90, de 8 de Janeiro;
- Decreto-lei n.º 73/90, de 6 de Março;
- Decreto-lei n.º 330/90, de 23 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 289/91, de 10 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 368/91, de 4 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 15/92, de 4 de Fevereiro;

- Decreto-lei n.º 21/92, de 8 de Fevereiro;
- Decreto-lei n.º 33/92, de 5 de Março;
- Decreto-lei n.º 35/92, de 14 de Março;
- Decreto-lei n.º 128/92, de 4 de Julho;
- Decreto-lei n.º 59/93, de 3 de Março;
- Decreto-lei n.º 60/93, de 3 de Março;
- Decreto-lei n.º 186/93, de 22 de Maio;
- Decreto-lei n.º 275/93, de 5 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 346/93, de 1 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 422-A/93, de 30 de Dezembro;
- Decreto-lei n.º 135/94, de 20 de Maio;
- Decreto-lei n.º 6/95, de 7 de Janeiro;
- Decreto-lei n.º 220/95, de 31 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 243/95, de 13 de Setembro;
- Decreto-lei n.º 251/95, de 21 de Setembro;
- Decreto-lei n.º 311/95, de 20 de Novembro;
- Decreto-lei n.º 244/98, de 8 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 396/99, de 13 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 48/2000, de 24 de Março;
- Decreto-lei n.º 4/01, de 10 de Janeiro;
- Decreto-lei n.º 18/01, de 27 de Janeiro;
- Decreto-lei n.º 220/01, de 4 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 34/03, de 25 de Fevereiro;
- Decreto-lei n.º 48/03, de 20 de Março;
- Decreto-lei n.º 71/03, de 10 de Abril;
- Decreto-lei n.º 170/03, de 1 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 171/03, de 1 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 174/03, de 2 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 175/03, de 2 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 177/03, de 5 de Agosto;

- Decreto-lei n.º 178/03, de 5 de Agosto;
- Decreto-lei n.º 241/03, de 4 de Outubro;
- Decreto-lei n.º 242/2003, de 7 de Outubro.

vi. Textos Fundamentais

■ *Comunitários:*

- “Carta das Cidadãs e dos Cidadãos Europeus”, Roma, 1991, Declaração comum anexa ao Tratado da União Europeia;
- Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, Conselho Europeu, 1989;
- Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, Nice, 2000;
- Carta Social Europeia, Turim, 1961 (Resolução da Assembleia da República n.º 21/91, de 24 de Abril);
- Convenção Europeia contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, aprovada em Estrasburgo, em 1987;
- Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, Roma, 1950 (Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro);
- Declaração Comum sobre os Direitos Fundamentais (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão, 5 de Abril de 1977, JOCE n.º C 103, de 27/4/1977);



- Declaração Contra o Racismo e a Xenofobia (Parlamento Europeu, Conselho, representantes dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho, e Comissão, 11 de Junho de 1986, *JOCE* n.º C 176, de 14/7/1986);
- Declaração da Cimeira de Paris, 19 e 20 de Outubro de 1972 (in *Bol. C. E.* 10-1972);
- Declaração de Direitos e Liberdades Fundamentais, Parlamento Europeu, 1989 (*JOCE* C 120, de 16/5/1989);
- Declaração Sobre o Anti-Semitismo, o Racismo e a Xenofobia (Conselho Europeu de Dublin, 25 e 26 de Junho de 1990, *Bol. C. E.* 6 - 1990);
- Declaração Sobre a Democracia (Conselho Europeu de Copenhaga, 8 de Abril de 1978, *Bol. C. E.* 4-1978);
- Declaração Sobre os Direitos do Homem (Conselho Europeu do Luxemburgo, 28 e 29 de Junho de 1991, *Bol. C. E.* 6 - 1991);
- Declaração Sobre os Direitos do Homem (Ministros dos Assuntos Externos reunidos no âmbito da Cooperação Política Europeia, e Conselho, 21 de Julho de 1986, *Bol. C. E.* 7/8, 1986);
- Declaração Sobre o Racismo e a Xenofobia (Conselho Europeu de Maastricht, 9 e 10 de Dezembro de 1991, *Bol. C. E.* 12 - 1991);
- Documento Sobre a Identidade Europeia, Cimeira de Copenhaga, 14 de Dezembro de 1973 (in *Bol. C. E.* 12-1973);
- Protocolo 14 de Política Social e Acordo anexo, 1997, Tratado de Amesterdão;

- Resolução do Parlamento Europeu de 9 de Julho de 1991, sobre os direitos humanos (JOCE C 240, de 16/9/1991);
- Resolução do Parlamento Europeu de 12 de Março de 1992 sobre a pena de morte (JOCE C 94, de 13/4/1992);
- Resolução Sobre Direitos do Homem, Democracia e Desenvolvimento (Conselho e Estados-membros reunidos no seio do Conselho, 28 de Novembro de 1991, *Bol. C. E.* 12 - 1991);
- Resolução Relativa à Luta Contra o Racismo e a Xenofobia (Conselho e representantes do estados-membros reunidos no seio do Conselho, 29 de Maio de 1990, JOCE C 157, de 27/6/1990).

■ *Internacionais*

- Carta da Organização das Nações Unidas, *Diário da República*, I Série-A, n.º 117, de 22 de Maio de 1991;
- Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados, Viena, 1969;
- Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados Entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais, Viena, 1986;
- Declaração Universal dos Direitos do Homem, *Diário da República*, I Série, n.º 57, de 9 de Março de 1978;
- Pacto Internacional Sobre os Direitos Cívicos e Políticos, Lei n.º 29/78, de 12 de Junho;
- Pacto Internacional Sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Lei n.º 45/78, de 11 de Julho;
- Regulamento Sanitário Internacional n.º 2, de 25 de Maio de 1951, da Organização Mundial de Saúde.