

ESTUDOS EUROPEUS

EUROPEU? EUROPEU... SIM!

CULTURA E CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO EUROPEIA
(Trabalho de Investigação)

PROF.^a DOUTORA TERESA MORAES SARMENTO

(Ano 2010)

Si Montesquieu se demandait “comment peut-on être person?”, je vous propose quant à moi une autre question: “comment peut-on être citoyen européen?” ou plus exactement “citoyen de l’Union européenne”. (Strudel, 2007: 81)

ÍNDICE

<i>Prefácio</i>	4
I. Introdução	5
 II. A Cidadania na Construção Europeia	
1. A Origem e o Conceito da Cidadania	6
2. A Cidadania Europeia	11
3. O Carácter Supra-estatal da Cidadania Europeia	20
 Conclusões	25
 Anexo	27
 Bibliografia	31
 Siglas e Abreviaturas	35

PREFÁCIO

Este trabalho de investigação teve por base, não só as preocupações em torno dos limites (actuais) da cidadania da União Europeia quase em contra ciclo com a adesão da União à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e da respectiva compatibilização com as tradições constitucionais comuns aos Estados-membros mas também, de algum modo, o impulso dado nas aulas do Senhor Professor Doutor Eduardo Lopes Rodrigues, na abordagem tão profícua que fez sobre a cidadania na Construção Europeia, fazendo realçar “a cidadania” como parte integrante da génese cultural do povo europeu.

Conservando embora e apenas o seu carácter de breve estudo, este trabalho pretendeu dar uma visão o mais abrangente e actualizado possível no domínio da “cidadania”, apesar de uma vincada intensidade jurídica, procurando fornecer uma orientação selectiva das mais diversas sensibilidades (nacionais e de outros Estados europeus) que sobre a problemática se têm debruçado.

INTRODUÇÃO

Este estudo assenta numa estrutura composta por três títulos interligados. Assim, o primeiro, desenvolve o percurso histórico da cidadania desde a Antiguidade Clássica passando pela Idade Média, a sua conceptualização mais actualista – ligada à Nação e mais tarde ao Estado-nação – através dos princípios subjacentes às Revoluções Americanas e Francesas, para atingir o significado que os Estados democráticos de direito hoje lhe concedem.

Esse exercício académico, resultou numa explanação filosófica, teórica e formal da cidadania, como se a sua evolução histórica estivesse desde sempre em concomitância com o desenvolvimento cultural do homem, de outros padrões da sua vida política, social e económica, bem como de outras formas de desenvolvimento civilizacional como sejam a noção de Estado.

No segundo, procurou-se seguir o lastro da Construção Europeia, no que à cidadania da União diz respeito.

Não há dúvida da existência da preocupação das instituições europeias para com a pessoa, o ser: cidadão europeu, mas essa preocupação só foi revelada a partir do Tratado da União Europeia.

É também um facto que a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União antecedeu o Tratado da União Europeia, mas a sua apreciação enquanto instrumento fundamental de inserção nos Tratados só se revelou bem mais tardiamente, admitindo-se que a centralidade nas pessoas não faz diminuir as políticas de mercado, deve antes pelo contrário saber acentuar o papel do cidadão no desenvolvimento dos domínios que estão subjacentes à Construção da União Europeia.

A partir daqui, é feita uma amostragem de natureza mais jurídica, revelando os dispositivos normativos enquadramentos dos direitos dos europeus enquanto cidadão da União, sobressaindo sem sombra de dúvida o seu carácter complementar face à cidadania nacional.

No terceiro título, o carácter supraestatal dado à cidadania europeia, como resultado da evolução das comunidades políticas e das interligações que os Estados estabelecem entre si, sejam elas étnicas, culturais, históricas, económicas ou pura e simplesmente territoriais.

Entendeu-se, por último, incluir os resultados de sondagem aos cidadãos europeus - sobre o grau de conhecimentos dos seus direitos - realizada em 2002, da responsabilidade do *Eurobarómetro*.

Do desenvolvimento atinente ao exposto com que surge a inevitável questão – porquê desfragmentar a cidadania europeia com a limitação da sua dimensão política? E como dizia John Locke “Todos os direitos de humanidade e de cidadania devem ser conservados como sagrados ...”.

A ORIGEM E O CONCEITO DE CIDADANIA

Antes de mais a palavra “cidadão” não é um conceito é uma experiência histórica (CF, 1997:3), o mesmo será dizer que só no perpassar da história é que desenvolvemos a essência da palavra “cidadão”. É desde a Antiguidade Ocidental – nas civilizações gregas e romanas – passando pela Idade Média e saltando, quase um milénio, para o século XVIII com a Revolução Americana de 1776, a Revolução Francesa de 1789 e consequentemente com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Declaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*), onde o termo “cidadão” reencontra o seu sentido e a sua actualidade.

A palavra cidadão e a sua congénere cidadania aparecem na Grécia antiga (séc. XII ou séc. XI a.C.), na sequência da existência das cidades, que vão permitir o desabrochar da civilização Grega entre os sécs. VII e IV a. C. Na realidade, as cidades gregas para além de se constituírem em núcleos fortificados contra as invasões dos inimigos, caracterizavam-se por serem a sede das instituições político-administrativas, judiciais, de culto e centros de

negócios. Os cidadãos formavam o conjunto dos habitantes da cidade, onde os homens¹ se organizavam numa unidade política e económica coerente, (cf. Aristóteles, 1998).

A Cidadania neste sentido², expressa a condição de pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar na vida política. O recurso ao passado leva então a cidadania, para o conceito de comunidade política e o modo como esta está organizada. Os gregos desenvolveram um conceito de cidadão que permanece nos nossos dias “chamamos cidadão àquele que tem direito de participar nos cargos deliberativos e judiciais da cidade” (Aristóteles, 1998: 189). Cidadão é pois aquele sujeito que participa na vida público-política da comunidade³, ao invés do *idiota*⁴, que se exclui de cidadania activa. Mas é a Roma Antiga que deixa ao Ocidente dois modelos de poder. Num deles a *Res publica*, a coisa pública, a república, ou ainda a *civitas*, que por sua vez significa o direito de cidade e da concidadania, ao impor um certo número de privilégios aos cidadãos livres⁵. No outro modelo, surge a magistratura e com ela a origem da palavra *senatus* e formula *senatus populusque*. Modelo que redefine o poder supremo, relativa a um império.⁶

Na verdade, Platão e Aristóteles prevêm na cidadania a existência da uma “Cidade”⁷, em que as formas de governo têm de ser pólos de convergência dessa mesma cidadania, onde os cidadãos livres e iguais deveriam de constituir um todo harmonioso, em busca da felicidade da comunidade. Uma e outra matriz de cidadania comportam exclusões. Assim no caso da

¹ Aristóteles exclui da cidadania as mulheres, os estrangeiros residentes (*metekoi*) e os escravos, sendo as crianças e anciãos considerados “cidadãos de modo imperfeito”. ARISTÓTELES (1998: 185-187), “Política”, Edição Bilingue, Vega Universidade/Ciências Sociais e Políticas.

² Cidadania pode ainda exprimir-se na cidadania de origem ou natural (a que decorre da circunstância de o indivíduo ser nacional por nascimento: através da filiação ou *jus sanguinis*, vindo da Grécia e de Roma ou do local de nascimento ou *jus soli*, vindo da Idade Média, por influência dos Laços Feudais) e na adquirida ou legal (a que decorre da naturalização).

³ Para Aristóteles, o cidadão é, na verdade, um *zoon politikon*, um ser político.

⁴ Os *idiotas*, para os gregos, seriam aqueles que não participavam na vida política. Não seriam então, reconhecidos como cidadãos.

⁵ GEARY, Patrick J. (2008), *O Mito das Nações, A Invenção do Nacionalismo*, Gradiva: Lisboa, pp. 62 e ss. “... na tradição romana havia uma dicotomia entre os Romanos e os outros, a interpretação cristã pô-los, pelo mesmo teoricamente, ao mesmo nível.” Assim refere o Autor sobre o que se passava na antiguidade cristã romana. E, acrescenta sobre qual o significado de os “outros”, na realidade os “dos Atenienses, de quaisquer outros gregos, dos Egípcios, dos Assírios da antiga Babilónia e de qualquer outro *gens*”. Mas, após o início do século III d. C. a cidadania foi estendida praticamente a todos os habitantes livres do Império Romano, incluindo os pagãos e os judeus, como forma de aumentar as receitas públicas.

⁶ CF (1997), “Émergence et limites d’une histoire intellectuelle de la citoyenneté”, *Citoyenneté et société: cahiers français*, n.º 281, pp. 3-4.

⁷ Para Platão – A República - a “Cidade ideal” é aquela que “*deve ser justa, quer dizer, deve apresentar uma ordem resultante do equilíbrio e da harmonia das suas diferentes classes*”, MAIRE, Gaston (1983), “Platão”, Biblioteca Básica de Filosofia, Edições 70: Lisboa, p. 56.

polis grega, estavam excluídos da cidadania escravos e estrangeiros. No caso da *Res pública* Romana, havia a distinção entre os patrícios e os plebeus, estes tinham todos os direitos excepto o da possibilidade de participação política. Mas, quer na antiga Grécia quer na antiga Roma, as mulheres não gozavam do mesmo conjunto de direitos dos homens, havia na verdade uma discriminação em função do género (cf. Sobral, 2007).

Por sua vez, a Idade Média desenvolve mais o segundo modelo do legado de Roma - o *imperum* -, é disso exemplo a expansão do Império Franco entre os séculos VIII e IX, que irá introduzir um novo papel para a diferenciação étnica e legal dentro da Europa em vez de aumentar a convergência da identidade étnica, política e geográfica, pois para as populações a leste do Reno era-lhes reconhecida a prática legal regional.

Coube no entanto, à Roma latina a origem da palavra cidadão, que deriva de *civis* (cidadão) e a de cidadania, que deriva da *civitas* (cidade). Contudo, não devemos nem podemos referir que a palavra cidadania que aparece na Antiguidade Clássica tenha o sentido e o significado que lhe damos actualmente, não o foi ainda na Idade Média, foi preciso esperar pelos séculos XVI e XVII, para as palavras cidadão e cidade, aparecerem com um sentido mais político. Com Hobbes “o cidadão” simboliza a redescoberta da *civitas*⁸. Apesar deste revivalismo nos fins da Idade Média e dos inícios do renascimento, foi só com a Revolução Americana e a Revolução Francesa que surgiram as ideias modernas de cidadania.

Como já foi referido, o “cidadão” não existe em todas as épocas históricas com o mesmo sentido ou com o mesmo sentido dominante. A palavra é no entanto sobrevalorizada no século XVIII, através da pena de Voltaire e de Rousseau, com proveito para as noções de classes, nação e Estado. Mesmo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, não contém essa palavra, mesmo extraindo-se do seu texto que os direitos do homem são também do cidadão (CF, 1997: 5).

Mas é na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1791⁹ que o seu artigo 6.º expressa a igualdade dos cidadãos perante a Lei “... Todos os cidadãos, sendo iguais aos

⁸ Thomas Hobbes matemático e filósofo, nascido em Inglaterra no século XVII, foi considerado o pai da filosofia política (Do cidadão, em 1651). Hobbes questiona a autoridade exercida pelo homem num mundo que é social e politicamente desigual.

⁹ A *Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, de 1791, elaborada sob a formulação dos ideais da Revolução Francesa de Liberdade, Igualdade e Fraternidade (“Liberte, Egalité e Fraternité” – frase da autoria

seus olhos (da Lei), são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, de acordo com a sua capacidade ...”.

Efectivamente, com a liberdade o cidadão não está somente em sociedade: ele é sobretudo e essencialmente o ser em que a socialização é a essência da sua capacidade (CF, 1997: 7). Pois o que enforma essa capacidade é a teoria da liberdade. Com efeito, nas comunidades tirânicas (hoje designaríamos de fascistas ou ditatoriais) ou oligárquicas, a vontade resulta de apenas um cidadão – tirano, ditador - ou de um número reduzido de cidadãos. A vontade dos restantes membros dessas comunidades resultará apenas e somente da daquele ou daqueles que a comandam. A submissão brutal às regras de um déspota é contrária à “participação” e consequentemente à cidadania. Assim, se diz que a cidadania é o regime político que articula a liberdade às necessidades aparentemente contrárias à autoridade. E como diz Rousseau que “os homens obedecem com liberdade”¹⁰

Hoje, é num quadro que chamamos de um “Estado de direito” que os seus membros são livres de participarem jurídico-político e administrativamente na comunidade de que fazem parte.

O exercício da cidadania numa democracia estende-se assim, a um elevado número de indivíduos que compõem a comunidade. Os regimes democráticos são pois os que actualmente se identificam com a cidadania plena, isto é, não vedam o exercício da cidadania levam, antes pelo contrário, à participação activa na respectiva vida social, económica e política, estendem essa possibilidade de exercício público-político activo, à universalidade dos seus membros.

Num Estado democrático direito, a plena cidadania constitui efectivamente o fundamento primordial daquele Estado, o que se traduz em possibilitar aos seus membros o alcance a uma igual dignidade social, política e económica. Daí que num Estado democrático de direito, os pilares de sustentação encontram-se na garantia e na efectivação dos direitos fundamentais

de Jean Jacques Rousseau), traduz uma clara influência da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (convém lembrar que o embaixador dos EUA em Paris, era Thomas Jefferson), em que se defendia o direito a todos à liberdade, à propriedade, à igualdade (jurídica) – não igualdade social ou económica – e de resistência à opressão.

¹⁰ Rousseau, J.J., O Contrato Social II in <http://pt.wikipedia.org/wiki/Contratosocial>

da pessoa humana, suporte do alcance da plena cidadania. Por exemplo, no imediato pós-guerra, Thomas Humphrey Marshall (1950) identificou três elementos na cidadania:

1) civil (liberdades individuais de pensamento, opinião, religião, direito à propriedade e a entrar em contratos válidos, direito à justiça);

2) político (direito a participar no exercício do poder político, como eleitor e elegível);

3) social (uma gama de direitos que incluíam o direito a um certo nível de bem-estar e a uma segurança garantidos, a participar do património comum da sociedade e a levar uma vida civilizada de acordo com os padrões prevaletentes nessa sociedade) (Sobral, 2007: pp. 139-140).

Hoje acrescentaríamos, os direitos chamados de quarta geração. Assim sendo:

4) ambiental (por exemplo, o direito à preservação do meio ambiente e à qualidade de vida).

Na realidade, a história do exercício da cidadania variou no mundo ocidental e para perceber o pleno alcance da cidadania, exige, necessariamente, compreender todos estes aspectos que são relevantes. Quão diferente a cidadania pode ter variando não só ao longo dos tempos mas também de acordo com a realidade política subjacente. No fundo a história trata a cidadania atribuindo-lhe uma série de inclusões e de exclusões decorrentes em função do género, da riqueza (ou condição social), da etnia e até mesmo da idade e da capacidade mental. Só assim é possível entender como se chegou à estrutura actual de cidadania.

A CIDADANIA EUROPEIA

Desde o Tratado de Maastricht (1992), passando pelo Tratado de Amesterdão (1997), depois Nice, a maturação da cidadania europeia marca a substituição de uma Europa económica por uma União Europeia política. No entanto, a génese da cidadania europeia aparece, de uma forma muito insípida no Tratado da Comunidade Europeia¹¹.

¹¹ Encontra-se a primeira referência à cidadania europeia não nos documentos das instituições europeias, mas mais numa resolução do Movimento europeu datada de 1952, AKANDJI-KOMBÉ, Jean-François (2007),

Com efeito, o TCE merece um olhar mais cuidado. Em tese podemos afirmar que a cidadania europeia não fazia parte dos textos dos Tratados fundadores da Comunidade Europeia e, na realidade, não faziam. Podemos mesmo referir que só acidentalmente é que o cidadão (mas não no sentido actual de cidadão europeu) surge. Na verdade a referência é feita com ênfase “às pessoas”. A razão fundamental desta apreensão tem a ver com o deficit dos direitos e das liberdades fundamentais da Ordem Jurídica das Comunidades por confronto com a Convenção dos Direitos do Homem (Quadros, 1983: 33). Pois como foi assinalado percebe-se que o exercício da cidadania está conectado com o exercício dos direitos fundamentais e participação, para além dos deveres de colaboração.

Nestes termos, o Tratado que institui a Comunidade Europeia inscreve, nos seus princípios, a proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade e introduz o direito das pessoas à livre circulação no território da Comunidade Europeia. Convém contudo sublinhar que esta livre circulação estava directamente ligada a uma actividade económica designadamente: o trabalho assalariado, uma actividade independente ou a prestação de serviços. Assim, o direito de permanência em todo o território da Comunidade foi inicialmente reconhecido aos trabalhadores assalariados e independente e aos membros das suas famílias, em associação com o direito ao exercício de uma actividade profissional nesse mesmo Estado-membro.

Já na Cimeira de Paris, de 19 a 21 de Outubro de 1972: “os Estados membros reafirmam a sua vontade de assentar o desenvolvimento da Comunidade na democracia, na liberdade de opinião, na livre circulação de pessoas e ideias, na participação dos povos através dos seus representantes eleitos ...”

Mais tarde, foi decidido - Na Cimeira de Paris, a 9 a 10 de Dezembro de 1974 - Criar dois grupos de trabalho para respectivamente, estudar a possibilidade de conferir “direitos especiais” aos cidadãos da Comunidade Económica de então e simultaneamente estudar a criação de um passaporte uniformizado¹² cujo modelo deveria de ser apresentado em 1976.

“l'Émergence de la citoyenneté européenne, de Rome à Maastricht”, La Citoyenneté européenne, Bruylant: Bruxelles, p. 10.

¹² A introdução de um passaporte uniformizado para os cidadãos dos Estados membros, data de 1985.

Por sua vez o Acto Único Europeu (1986) inscreveu, no Tratado de Roma, a vontade da realização de um espaço sem fronteiras¹³ e a abolição dos controlos das pessoas nas fronteiras internas, independentemente da sua nacionalidade (artigo 8.º-A). A dinâmica do Acto Único levou o Conselho, em 1990, a alargar o direito de permanência às pessoas que não exerciam uma actividade económica, na condição de estas disporem de recursos suficientes e de uma cobertura social. É aditada a disposição ao Tratado CEE pelo artigo 118.º -A “1. Os Estados-membros empenhar-se-ão em promover a melhoria, nomeadamente das condições de trabalho, para proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores, e aceitam como objectivo a harmonização das condições mais avançadas existentes nesse domínio.” Também são aditadas outras disposições em matéria de saúde, segurança, protecção do ambiente e de defesa dos consumidores (n.º 3 do artigo 100.º-A).

O Tratado da União Europeia¹⁴ foi assinado em Maastricht em Fevereiro de 1992. Relembra-se que

“Além do fim do Muro de Berlim e do fim do comunismo, a CEE enfrentava à sua porta ameaças de nacionalismo, problemas económicos de transição das economias dos ex-países socialistas, perspectivas de emigração maciça do Leste e do Sul e riscos de proliferação nuclear” (Pires, 1994:20)

Foi neste cenário que surge um apelo à cidadania¹⁵ no Tratado de Maastricht, reflexo de trabalhos anteriores à CIG de 1990. Mas a insistência espanhola, sobre a sua inclusão, foi primordial, como também os trabalhos do grupo, resultante da Cimeira de Paris de 1974¹⁶.

¹³ Esse espaço foi criado depois da data-limite prevista (de 31 de Dezembro de 1992).

¹⁴ O Tratado de Maastricht entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

¹⁵ De acordo do Professor Weiler [Weiler (J.H.H.), “L’importance fondamentale de la citoyenneté européenne” in La Conférence intergouvernementale sur l’ Union européenne: réponse aux défis du XXI ème siècle, op.cit., p.129] defende que a inclusão da “cidadania europeia” em referência ao artigo 8 do TUE, foi accidental e cita mesmo o que esteve na sua origem “o problema da cidadania estava longe de ocupar o espírito dos redactores do tratado sobre a União europeia e com isso, já a um estágio muito avançado das negociações, até que o primeiro ministro (Filipe Gonzales segundo a indicação), descontente das partes do tratado consagradas à união económica e monetária, e consciente da crise de confiança que fermentava, propôs que se fizesse qualquer coisa pela cidadania europeia” E acrescenta Weiler, foi em reacção a esta proposta que uma CIG séptica “a bricolé” activamente o “capítulo” respeitante à cidadania” (nossa tradução), AKANDJI-KOMBÉ, Jean-François (2007), “l’Émergence de la citoyenneté européenne, de Rome à Maastricht”, La Citoyenneté européenne, Bruylant: Bruxelles, pp. 9-10.

¹⁶ Esse grupo formado no seio da Comissão elaborou um texto (Relatório Tindemans) capítulos tratava da “Europa dos cidadãos”. M. Tindemans, era o então Primeiro-Ministro da Bélgica, encarregue de redigir esse relatório, AKANDJI-KOMBÉ, Jean-François (2007), “l’Émergence de la citoyenneté européenne, de Rome à Maastricht”, La Citoyenneté européenne, Bruylant: Bruxelles, p. 11, com a referência seguinte: Relatório de M. Leo Tindemans do Conselho Europeu, L’Union européenne, Bull. CE, supplément n.º 1/76, spéc. P. 27.

Assim nas suas “Disposições comuns” o TUE veio impor à União o objectivo do “reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União” (artigo 2.º, ex-artigo B, 3.º travessão), bem como uma Parte II, intitulada “A cidadania da União” (artigos 17.º a 22.º, ex-artigos 8.º a 8.º E do Tratado CE), em que referem expressamente “1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro.” (Quadros, 2008: 114).

Apesar da definição jurídica a cidadania que se apresenta ao intérprete ser uma cidadania política, ligada directa e exclusivamente a “um corpo político territorialmente determinado” (Akandji-Kombé, 2007: 12) que põe fim à definição que dava Jacques Delors da Europa: “um objecto político não identificado” (Wenden, 2007: 23), o facto é que a partir do TUE com a criação da cidadania da União que teve subjacente a ideia de que era preciso também criar, para além de uma Europa de mercado, uma “Europa dos cidadãos” e “aproximar a Europa dos cidadãos” (Quadros, 2008: 114), conseguiu-se ainda que, com algumas hesitações, começar a desenvolver no espírito dos cidadãos europeus que a Europa também era SUA.

Ao instituir uma cidadania da União¹⁷, o TUE conferiu a todo o cidadão da União: o direito fundamental e pessoal de circulação e de residência, sem fazer referência a uma actividade económica; o direito de eleger e de ser eleito nas eleições do Parlamento Europeu e nas eleições municipais no país onde o cidadão reside e o direito à protecção diplomática e consular no território de países terceiros. Introduziu o princípio da subsidiariedade como princípio geral de direito comunitário (artigo A). Este princípio tem por objectivo assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, isto é, a União só deve actuar, subsidiariamente, quando a sua acção se revele mais eficaz que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local.

¹⁷ Foram posteriormente redigidas uma série de instrumentos para a operacionalização efectiva em cada Estado-membro da cidadania europeia, a saber: Directiva 93/109/CE do Conselho de 6.12.93 que estabelece o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o PE dos cidadãos da união residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade; Decisão do PE de 9.3.94 sobre o estatuto e condições gerais para o exercício das funções de Provedor de Justiça europeu (94/262/CECA, CE, Euratom) – CAP- III; Directiva 94/80/CE do Conselho de 19.12.94 que estabelece as regras de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham a nacionalidade; Protecção diplomática – decisão do Conselho de 19. 12.95 sobre protecção diplomática e consular dos cidadãos da união (95/553/CE); Decisão dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no Conselho – Criação de um título de viagem provisório.

O TUE veio também consagrar, pela primeira vez, expressamente, a protecção dos direitos fundamentais no articulado, tal como foi imposto pelos objectivos políticos da União, através do seu artigo F, n.º 2:

“A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950 e, tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais de direito comunitário.”

É anexado ao TUE, um protocolo social que inclui o acordo social “Acordo relativo à política social celebrado entre os Estados-membros da Comunidade Europeia com excepção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte”, que tem como objectivo aplicar, com base no acervo comunitário, a Carta Social dos Direitos dos Trabalhadores (1989).

Em 1997, o Tratado de Amesterdão permitiu progredir em matéria da livre circulação das pessoas através da integração do Acervo de Schengen, no Protocolo anexo ao TUE e ao TCE. No 2.º § do ponto 3 do artigo 1.º da Parte I, pode ler-se:

”RESOLVIDOS a facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, nos termos das disposições do presente Tratado.”

É posteriormente desenvolvido no artigo K.3 quanto “à acção comum no domínio da cooperação judiciária em matéria penal ...”, contudo a Irlanda, o Reino Unido da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte, quiseram dispor de um estatuto especial mantendo os controlos nas suas fronteiras com outros Estados-membros.

Foram introduzidas alterações ao TCE nos seguintes artigos:

Artigo 17.º, n.º 1 (ex-artigo 8.º, n.º 1) – afirma agora claramente que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional mas não a substitui. Apresenta-se com a seguinte redacção:

“1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.”;

Artigo 18.º n.º 2 (ex-artigo 8.º-A, n.º 2) – relativo ao procedimento seguido pelo Conselho na adopção de disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos de

cidadania da União. Remete agora explicitamente para o processo de co-decisão nos termos do artigo 251.º (ex-artigo 189.º-B) TCE, também alterado;

Artigo 21.º (ex-artigo 8.º - D), 3.º parágrafo TCE – qualquer cidadão da União pode dirigir-se, por escrito, a qualquer das instituições ou órgãos da Comunidade numa das línguas dos Estados-membros. Desta forma, foi criado um direito adicional de petição, paralelo ao direito de petição ao Parlamento e à criação do Provedor nos termos do artigo 21.º (ex-artigo 8.º-D), 1.º § e 2.º § do TCE em conjugação com os artigos 194.º ou 195.º (ex-artigo 138.º-D ou 138.º-E) TCE;

Artigo 255.º (ex-artigo 191.º-A) do TCE – todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede social num Estado-membro têm agora direito de acesso aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão, sob determinadas condições.

Além disso, o TA confere o direito a qualquer cidadão da União para escrever ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Comité Económico e Social, ao Comité das Regiões ou ao Provedor de Justiça Europeu numa das línguas dos tratados e receber uma resposta redigida na mesma língua.

É feita referência à Carta Social do Conselho da Europa (1961, revista em 1996) e à Carta Social dos Direitos dos Trabalhadores (1989). Altera ainda o título III-A do TCE, com um novo n.º 1 e alínea i): “A promoção de uma coordenação entre as políticas de emprego dos Estados-Membros, com o objectivo de reforçar a sua eficácia, mediante a elaboração de uma estratégia coordenada em matéria de emprego.”

A União passa a ter a responsabilidade de legislar, em certos casos, para assegurar um nível elevado de protecção da saúde e do direito consumidores – o TA inclui, entre as competências da União, a promoção do direito à informação e à educação dos consumidores e, sobretudo, à organização para a defesa dos seus interesses. .

A educação por outro lado, também, teve um desenvolvimento no último parágrafo no preâmbulo do Tratado que Institui a Comunidade Europeia. Nele se consagra o compromisso dos Estados-membros relativamente à educação das suas populações. Cada Estado-membro compromete-se a promover o desenvolvimento “do mais elevado nível possível de

conhecimentos através de um amplo acesso à educação, e da contínua actualização desses conhecimentos.”

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada solenemente em Dezembro de 2000, em Nice, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia, muito embora sem carácter vinculativo, marcou uma tendência na história da construção europeia, mais centrada nas pessoas ao invés do seu exclusivo pendor direccionado para o mercado.

Em 2001, o Tratado de Nice veio completar o processo lançado pelo Tratado de Amesterdão tendo em vista preparar as Instituições da União Europeia para funcionar numa União mais alargada. Na prática, no Parlamento Europeu (alterações no procedimento legislativo, nomeadamente ao nível dos processos de votação); no Conselho e Comissão com alterações nas respectivas composições e competências e no Tribunal de Justiça e no de Primeira Instância, ao nível das respectivas competências.

O Tratado de Lisboa¹⁸ assinado pelos 27 Estados-membros no Mosteiro dos Jerónimos em Lisboa a 13 de Dezembro de 2007, para além da cobertura jurídico-política dos direitos dos cidadãos já existentes, institui novos direitos e assegura a respectiva exequibilidade.

As Disposições relativas aos “Princípios Democráticos” estão inseridas no Título II do TUE, com as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, consolidado e renumerado de acordo com o artigo 5.º do Tratado de Lisboa. Assim, estabelece o artigo 9.º, o princípio da igualdade democrática: igualdade entre todos os cidadãos e igualdade de atenção por parte das instituições, organismos, órgãos e agências da União. Já o artigo 11.º, estabelece o princípio da democracia participativa - direito de diálogo constante entre as instituições, os cidadãos e

¹⁸ O Tratado de Lisboa (Tratado Reformador) que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, veio modificar os Tratados vigentes de Maastricht e de Roma (TUE e, agora, TFUE) e surge na sequência da crise que adveio da rejeição da Constituição Europeia. Resumidamente: O “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa” ou mais abreviadamente “Constituição Europeia” foi aprovado pelos governos dos então 25 Estados membros da União Europeia, em 18 de Junho de 2004, veio a ser, formal e solenemente, assinado em 29 de Outubro de 2004. Mas apesar do processo das ratificações nacionais já estar relativamente avançado (em nove Estados membros: Lituânia (Novembro/2004), Hungria (Dezembro/2004), Eslovénia (Fevereiro/2005), Itália e Grécia (Abril/2005), Áustria, Alemanha e Eslováquia (Maio/2005) e, com base em referendo, pela Espanha (Fevereiro/2005), os referendos realizados em França (Maio/2005) e Holanda (Junho/2005), dois países fundadores, deram o não à Constituição Europeia. Muito embora pós rejeição nesses Estados membros, seguiram-se ratificações por via parlamentar: Bélgica, Chipre, Estónia, Malta e Finlândia e no Luxemburgo, por via referendária *in* CUNHA, Paulo Pitta (2008), O Tratado de Lisboa – Génese, Conteúdo e Efeitos, Lisboa, pp. 19 - 23.

as respectivas associações representativas, direito a amplas consultas – princípio esse que vem complementar o princípio da democracia representativa (artigo 10.º).

O TL reconhece o direito de iniciativa por parte dos cidadãos europeus, criando a possibilidade de um milhão de cidadãos da União, de um número significativo de Estados-membros – numa população de quase 500 milhões – poder obrigar a Comissão Europeia a apresentar uma nova proposta sobre qualquer questão da competência da União (n.º 4 do artigo 11.º).

O TL reconhece ainda, os direitos, liberdades e princípios enunciados¹⁹ na Carta dos Direitos Fundamentais da UE²⁰ (n.º 1 do artigo 6.º). A Carta dos Direitos Fundamentais apesar de não fazer parte integrante dos Tratados actualmente em vigor²¹, apresenta-se com força jurídica vinculativa igual à dos Tratados (n.º 1 *in fine* do artigo 6.º). Para além de possuir um importante valor simbólico, a Carta vai muito mais longe, estabelecendo um verdadeiro catálogo de direitos reconhecidos a todos os cidadãos da União, competindo ao Tribunal de Justiça assegurar o cumprimento das suas disposições.

Estipula o n.º 2 do artigo 6.º que “A União *adere* à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. ...”²². Isto significa mais garantias dos direitos e maior liberdade para os cidadãos europeus, não implicando qualquer alargamento das competências da União.

Por outro lado o TFUE, plasma na sua Parte II a proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, para além de abrir a possibilidade do Parlamento Europeu vir a “tomar medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual” (artigos 18.º e 19.º). As disposições explicitamente inerentes à cidadania da União encontram-se a partir do artigo

¹⁹ No “Protocolo relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Polónia e ao Reino Unido”, prevê-se que as respectivas disposições que façam referência às legislações e práticas nacionais só são aplicáveis a esses países na medida em que os direitos ou princípios nelas consignados sejam reconhecidos na legislação ou nas práticas nacionais.

²⁰ A Carta dos Direitos do Homem da União Europeia compreende as alterações introduzidas em 2007.

²¹ No Projecto de “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia integrava a Parte II, apresentava-se por isso com o mesmo carácter vinculativo; previa ainda, uma base jurídica para a adesão da EU à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, através de decisão de celebração desse acordo adoptada por maioria qualificada pelo Conselho.

²² Itálico nosso.

20.²³: a referência a que a cidadania da União *acresce* à cidadania nacional e não a substitui (n.º 1 *in fine* do artigo 20.º)²⁴; o direito de circular e permanecer *livremente* no território dos Estados membros²⁵ (alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º e artigo 21.º) e, como é referido este direito resultou da evolução de um direito que dependia da liberdade de circulação e de permanência no espaço da UE para o exercício de uma actividade económica, para passar a ser um direito *pessoal* ou um direito *civil* (Quadros, 2008a:118). Para o desenvolvimento deste direito, também, é referida a necessidade de acções em áreas correlacionadas, como a segurança social ou a protecção social.

O direito de eleger e de ser eleito no Estado membro de residência (alínea b) do artigo 20.º conjugado com o artigo 22.º), nas mesmas condições em que o podem fazer os nacionais desse Estado. Estabelece portanto a capacidade eleitoral activa e passiva, mas esta capacidade restringe-se apenas às eleições municipais e às eleições para o Parlamento Europeu.

Os artigos 23.º e 24.º estabelecem respectivamente, o direito à protecção de autoridades diplomáticas e consulares, conferindo ao cidadão da União o poder de requer, no território de Estados terceiros em que o Estado membro de que é nacional não se encontre representado, a protecção da parte das autoridades diplomáticas ou consulares de qualquer outro Estado membro, nas mesmas condições dos nacionais desse Estado e o direito de petição ao Parlamento Europeu, sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da Comunidade e lhe diga directamente respeito.

Ainda é reconhecido o direito de queixa ao Provedor de Justiça²⁶, relativamente a assuntos que digam respeito à “má-administração” das instituições (alínea d) do n.º 2 do artigo 20.º conjugado com o § 3 do artigo 24.º.

O TL coloca a solidariedade no âmago dos valores da UE e define a forma como esta se exprime nas diferentes políticas da União, nomeadamente, através de uma nova “cláusula de solidariedade” exige que a União e os seus Estados-membros intervenham conjuntamente

²³ Artigos 17.º e ss do TCE, com as alterações introduzidas pelo Tratado de Nice.

²⁴ Itálico nosso.

²⁵ Itálico nosso.

²⁶ O Estatuto do Provedor de Justiça foi aprovado por Decisão do Parlamento Europeu de 9 de Março de 1994 (JO n.º L 113, de 4-5-94, p. 15).

caso um Estado membro seja alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe de origem humana ou natural, a que acresce a política de asilo, imigração e controlo das fronteiras externas.

O TL consagra ainda, a economia social de mercado - o pleno emprego e o progresso social, a luta contra a exclusão social e a protecção social - entre os principais objectivos da União, assente nas disposições de carácter social da Carta dos Direitos Fundamentais. É expressamente reconhecido o papel dos parceiros sociais e da Cimeira Social Tripartida.

A existência de uma cidadania da União tornou-se assim uma evidência, consequência natural, quase automática da construção europeia que permite beneficiar de direitos suplementares e complementares à cidadania nacional. Mas é necessário:

TER PREVIAMENTE A NACIONALIDADE DE UM ESTADO-MEMBRO PARA BENEFICIAR DA CIDADANIA DA UNIÃO

O CARÁCTER SUPRA-ESTATAL DA CIDADANIA EUROPEIA

O conceito de cidadania tem sabido acompanhar os desenvolvimentos das sociedades contemporâneas, daí ser considerado para muitos como “uma experiência histórica” ao invés de um conceito, como já foi analisado. Então se, por um lado, a desnacionalização da sua cidadania está frequentemente ligada ao próprio Estado onde ela se verifica na medida em que ela (cidadania nacional) é cada vez mais estendida aos não-nacionais – sem necessidade da utilização da via da naturalização ou da dupla nacionalidade - direitos que na ordem jurídica nacional só podiam ser concedidos aos seus nacionais (falamos dos direitos económicos e sociais) por outro, a projecção da cidadania nacional numa lógica extra-estatal ou supra-estatal²⁷ é feita de acções que se efectivam em espaços transnacionais ou espaços

²⁷ Preferimos o termo “supra-estatal” ao de supranacional, muito embora sejam equivalentes. O primeiro evidência o Estado, o segundo está ligado à Nação. Comungamos o sentir de Dominique Schnapper, citado por C.F. no *Cahier de Français* n.º 281, p.11, sobre a concepção de nação que, “a nação não pode ser intrinsecamente confundida com os erros e os crimes de um certo nacionalismo. Pelo contrário, a lógica da nação democrática é uma lógica que acolhe, o princípio da cidadania constituindo o fundamento de um legado social” (tradução nossa), mas consideramos que o termo “supra-estatal” melhor se adequa ao que está “para além do Estado” num espaço político e territorialmente mais vasto que o do Estado. Contudo, o termo “Nação”, é visto por muitos autores como redutor, quem nos diz é o GEARY, Patrick J. (2008), *O Mito das Nações, a Invenção do Nacionalismo*, Gradiva: Lisboa, p. 23 “A ciência histórica moderna nasceu no século XIX,

supranacionais. Com efeito, a cidadania como monopólio de cada Estado, tem vindo nas últimas décadas a dissipar-se.

De facto, se por um lado a clássica “cidadania nacional”²⁸ tal como a conhecemos hoje, expandiu as suas três dimensões: a civil (nos direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento; direito à propriedade; direito à justiça), a política (direito à participação no exercício do poder político – eleger e ser eleito) e a social (conjunto de direitos relativos ao bem-estar económico e social, desde a segurança até ao direito de partilhar do nível de vida segundo padrões prevaletentes na sociedade)²⁹. Por outro, em face da universalidade dos cidadãos que compõem as comunidades já de si complexas, plurais, constituídas por associações e organizações das mais diversas naturezas e interesses, a cidadania tridimensional apresenta-se como um *status*, aliás na senda da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que refere que “Todo o cidadão tem direito a uma nacionalidade”, por isso entendida como um direito fundamental³⁰.

Então, a clássica “cidadania estatal” deve hoje ser compreendida em termos menos “estatizados” devido à cidadania europeia que deriva da existência do Tratado de Maastricht³¹ (Canotilho e Moreira, 2007: 223). Efectivamente, essa menor “estatização” da cidadania surge na sequência dos desafios que se colocaram aos Estados-Nação da Europa após os dois grandes conflitos que assolaram o mundo no século XX. Os Estados

concebida e desenvolvida como instrumento do nacionalismo europeu. Como ferramenta da **ideologia nacionalista**, a história das nações europeias foi um grande sucesso, mas transformou a nossa percepção do passado numa **lixreira de resíduos tóxicos, cheia de veneno do nacionalismo étnico**, que se infiltrou profundamente na consciência popular. **A eliminação destes resíduos é o desafio mais desencorajador enfrentado hoje pelos historiadores.**” (sublinhado nosso). Note-se a Constituição da República Portuguesa (CRP), substituiu o termo “nacionalidade” pelo de “cidadania” com a revisão constitucional de 1982, eliminando-o. Sobre a substituição do termo, expressam os Professores CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital (2007), “Artigo 4.º (cidadania portuguesa), anotação” *Constituição da República Portuguesa, anotada, artigos 1.º a 107.º*, Vol. I, Coimbra Editora: Coimbra, p. 222. “A substituição não é irrelevante. A Constituição parece ter evitado cuidadosamente utilizar o termo Nação, ao qual o regime do Estado Novo conferiu um sentido antidemocrático, como entidade diferente e superior ao povo e ao conjunto dos cidadãos”.

²⁸ A cidadania nacional é entendida nos Estados de Direito, como direito fundamental. Portugal não é excepção – artigo 26.º da CRP – o catálogo dos Direitos Fundamentais.

²⁹ www.eurocid.pt – História, p. 2 “Dimensões civil, política e social”.

³⁰ Na mesma linha a CRP, no seu n.º 1 do artigo 26.º consagra “a cidadania” como um direito quando sob a epígrafe “outros direitos pessoais” refere: “1. A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, **à cidadania**, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação.” (sublinhado nosso). A que acresce o direito à cidadania portuguesa “aos estrangeiros e dos apátridas que se encontrem ou residam em Portugal ...”, n.º 1 do artigo 15.º da CRP.

³¹ O artigo 8.º (Direito Internacional) da CRP.

compreenderam que, simultaneamente, eram grandes de mais para “o desempenho de uma série de tarefas e funções que os cidadãos reclamam sejam desenvolvidas com o seu acompanhamento e participação directos” (Amaral, 2007: 170-171) e pequenos de mais “para a garantia até mesmo da sua segurança física e do seu desenvolvimento” (Amaral, 2007: 171).

Ora, a diversidade de realidades no que às comunidades políticas diz respeito, tem afastado os critérios da cidadania “centrada” no Estado, em função, única e exclusivamente, do *jus sanguinis* ou do *jus soli*, podendo mesmo afirmar-se que a “cidadania nacional” é completada por outras cidadanias – pós-nacional e supra-estatal, transnacional ou supranacional – em consequência da “deslocalização da legitimidade da acção do Estado” (Estrada, 2007: 170), por, maior capacidade inclusiva nos projectos nacionais dos direitos humanos, quer por via da melhor relação do Estado com a sociedade envolvente (no caso da cidadania pós-nacional), quer devido à existência de acordos, tratados ou alianças ao nível externo (no caso da cidadania supra-estatal, transnacional ou supranacional)³².

É um facto que a União Europeia, é uma entidade jurídico-política e territorialmente caracterizada como supranacional ou supra-estatal, daí que a cidadania da União Europeia se deve situar a esse nível, na medida em que os Estados-membros aceitaram que para além da responsabilidade que pende sobre cada um de *per si*, sobre os seus cidadãos, cederam àquela supraentidade o poder necessário para ser concedido aos seus nacionais (e só a estes), certos direitos e também alguns deveres. Por isso não deixa de ser verdade que, apesar do exercício do poder político pertencer a cada Estado soberano (comunidade política típica ou em sentido clássico) esse princípio de soberania encerra, também, outro tipo de soberania, a soberania que pende sobre as comunidades políticas, as comunidades políticas supra-estatais, supranacionais, em função de cedências de soberania mais ou menos “extensas”. De que resulta que os conceitos espaciais de territorialidade dos Estados vão perdendo o seu ancestral significado e a introdução de comunidades políticas novas no seio do Direito Internacional vão-se implementando e o desenvolvimento de cidadanias igualmente inovadoras vão ganhando terreno.

³² Contudo, no domínio interno ou infra-estatal a desconcentração e ou descentralização do poder político não resulta numa nova cidadania. Com efeito, e a título de exemplo, ao nível dos cidadãos “açoreanos” e dos cidadãos “madeirenses” a cidadania portuguesa não consente cidadanias regionais. Sabemos nós, contudo, que as soluções de *governance* ao nível da cada Estado, sobretudo dos Estados-membros da União Europeia, são muito diferentes entre si.

Na prática a contemporaneidade obriga à criação de comunidades políticas supra-estatais, que transformam as velhas tradições nacionalistas contidas em programas políticos num exercício crescente de modernidade, em que os Estados inseridos nas novas comunidades deverão ser chamados a participar, directa ou indirectamente, no exercício do poder desenvolvido por essas comunidades.

Se ontem, por exemplo, a matriz política do Estado tinha uma base territorial, as novas comunidades políticas ignoram a geografia decorrente das linhas traçadas pela existência de fronteiras e expandem a sua governação, com base em outros critérios que podem ser os económicos, os sociais ou os culturais ou e, ainda, dois deles ou todos eles em conjunto. São de facto, estes e outros critérios que determinam os espaços e a respectiva extensão em que são “criadas” as novas comunidades políticas.

A par da cidadania nacional ou estatal, crescem então, outras cidadanias supra-estatais que se apoiam no poder das estruturas internacionais, supra-estatais ou transnacionais (isto é, para além das fronteiras estatais) que as suportam, sendo disso exemplo a cidadania europeia, a euro-cidadania.

Estas novas formas de cidadania, elevam o patamar do tradicional conceito de cidadania estatal, aplicável a um outro espaço, que como vimos anteriormente, está longe de coincidir com o espaço geográfico territorialmente demarcado pelo Estado-nação.

Assim, a participação dos cidadãos nas três dimensões da cidadania é completada pelo direito a essa cidadania supra-estatal, numa lógica de pertença colectiva.

Importa contudo questionar qual a dimensão da euro-cidadania? Será que é permitido aos cidadãos europeus o preenchimento das três dimensões de cidadania que relatamos? A resposta às duas questões, intrínseca e propositadamente relacionadas, é NÃO.

Na verdade quando começamos a contextualizar a possível resposta esbarramos de imediato com a própria caracterização da noção de cidadania da União que o TL (e já os anteriores Tratados pós Maastricht) dá. “A cidadania da União completa as cidadanias nacionais e não as substitui.”

Prespassando os olhos pela nossa Constituição e no que à cidadania portuguesa diz respeito (artigo 4.º completado pelos artigos 26.º e, ainda, 16.º, 17.º e 18.º, entre outros, nomeadamente, o artigo 16.º para os estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus), verificamos que a cidadania transporta as três dimensões (tradicionais) mencionadas - a civil, a política e a social - vinculadas pelo princípio da igualdade a todos os cidadãos portugueses, salvo as excepções decorrentes da Lei. A cidadania como direito (direito pessoal) que é, todos os cidadãos portugueses, devem dela beneficiar, apontando aquele direito para o princípio da universalidade inscrito no artigo 12.º da CRP. O que não quer dizer que os não-nacionais residentes no território nacional não possam beneficiar de alguns dos direitos – o direito pessoal caracterizador da cidadania, não significa a exclusão dos outros não-nacionais e como se referiu anteriormente actualmente a “cidadania nacional ou estatal” caracteriza-se pela “desnacionalização” da cidadania e, Portugal não é excepção.

Então voltando às questões levantadas, como avaliar a cidadania europeia ou euro-cidadania em face das dimensões caracterizadoras da cidadania de um Estado democrático de direito?

Das referências à evolução histórica da cidadania europeia e ao que os nossos dispositivos constitucionais nos revelam e que aliás são comuns aos dos Estados-nação europeus, já que todos se apresentam como Estados democráticos de direito, dá para perceber que a evolução foi na absorção da dimensão social da cidadania (empregabilidade, a protecção e segurança social direito, direito a cuidados de saúde, a educação e formação, ...), porventura um caminho “mais fácil” de trilhar em face da conjugação e intersecção dos poderes dos Estados-membros. A dimensão civil tem sentido curtos avanços, a justificar a nossa posição deve-se ao facto de ser processualmente complexo, o acesso à justiça europeia, o acesso ao Tribunal de Justiça Europeu. É um facto que tem havido inúmeras sentenças do Tribunal de Justiça relativas a incidentes sobre a direitos fundamentais³³ tendo em conta a Carta Social Europeia de 1961, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000, revela um “esforço no sentido da interpretação dos direitos fundamentais” interpretados numa lógica de legitimação dos

³³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 13.7.89 no Proc. 5/88, Hubert Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Colect. 1989, p. 2609; Acórdão do tribunal de Justiça de 18.6.91 no Proc. C-260/89, RET, Colect. 1991, p. I-2925. E os casos mais recentes, sumariamente enunciados in Canotilho e Moreira (2007) Constituição da República Portuguesa anotada a p. 325 “... o advogado geral Poiares Maduro no célebre caso Nardone de 29-06-2004... e o advogado geral Christine Stix-Hackl no caso Omega, de 18-03-2004 ...”.

próprios direitos incluídos nesses instrumentos jurídicos (Canotilho e Moreira, 2007: 325), mas ainda assim está longe do aspecto garantístico que esta dimensão necessitava.

Por último, não menos importante, *qui ça*, se não o fundamental no que respeita às dimensões da cidadania, prende-se com a sua valência política situada ao nível da dimensão política. A limitação do exercício de participação política às eleições municipais e ao Parlamento Europeu do Estado-membro onde cidadão europeu residente, põe em perigo o espaço “democrático” inerente à exequibilidade dos nossos direitos de cidadania.

Poder-se-á mesmo afirmar que a exclusão de outras dimensões de participação política aos cidadãos europeus residentes em outro Estado-membro diferente do seu Estado nacional (por exemplo, eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento do Estado-membro onde o cidadão reside), fragmenta a dimensão (global) da cidadania e valoriza a sua dimensão social em face da sua dimensão política.

Há necessidade de valorar a dimensão política da cidadania europeia completando-a, com a inclusão dos outros direitos que lhe estão subjacentes. Até porque pode-se ir sempre aumentando a protecção dos direitos sociais e económicos dos trabalhadores e daqueles que muito embora não sendo trabalhadores residem, mesmo que temporariamente, num dos Estados-membros. Permanece, no entanto, a questão de se saber se a “negação” da inclusão da maior amplitude da cidadania política não prejudica ou mais explicitamente não derroga os direitos fundamentais de carácter político, uma vez que a cidadania da União também salvaguarda os direitos do Homem e as liberdades fundamentais que resultam das tradições dos textos constitucionais comuns dos Estados-membros, numa interacção formal e materialmente entendida!

CONCLUSÕES

Se por um lado, a história da cidadania cruza-se com a dimensão jurídico-política de Nação, Estado, de Estado-nação e de nacionalidade. Por outro, a evolução das sociedades políticas em que se deixou de dar importância ao predomínio de um Estado soberano

sobre os outros Estados, fez com que o conceito de governação centrada no próprio Estado se alterasse em função das cedências de soberania mais ou menos amplas, fazendo, igualmente, desenvolver sentidos de cidadanias igualmente inovadores.

A cidadania tem, assim por dizer, uma vocação universal cuja conceptualização nunca estará completa. Diante disso, percebe-se que, a cidadania como experiência histórica, está conectada com o evoluir das sociedades democráticas, independentemente da sua unicidade ou multiplicidade ou da sua amplitude territorial. A universalidade da cidadania alicerçada aos direitos fundamentais, prende-se com a sua aplicação mais ou menos inclusiva, independentemente do outrora conceito de nacionalidade.

Hoje podemos pensar que a cidadania da União é vista como um princípio de exclusão dos não-nacionais europeus contudo, apesar da dialéctica exclusão/inclusão ser feita em larga medida da menor ou maior abrangência dos direitos fundamentais, a incorporação minimalista da dimensão política, levada a efeito para as eleições municipais e do Parlamento Europeu, situadas no Estado residente do cidadão europeu, impede que a cidadania se identifique com o Estado democrático de direito, independentemente da formulação que se lhe queira dar, inviabilizando desse modo o princípio da inclusão em nome dos valores universais.

A União Europeia identifica-se como uma união de Estados democráticos de direito, em que o conceito de complementaridade, não pode nem deve delimitar a dimensão política da cidadania europeia.

ANEXO

Sondagem de opinião sobre a cidadania europeia - A maioria dos europeus considera não estar bem informada, se não mesmo nada informada, relativamente aos seus direitos enquanto cidadãos

Dez anos depois da criação da cidadania da União Europeia, uma sondagem de opinião pública do *Eurobarómetro - Flash* efectuada pela Comissão Europeia em Outubro de 2002 revela que apenas 1/5 dos europeus pensam estar bem informados sobre os seus direitos enquanto cidadão da União. Um terço está consciente do significado de cidadania da União, 8% sabem o que é a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 60% sabem que a cidadania da União é automaticamente adquirida com a nacionalidade de um Estado-Membro e 89% sabem que os cidadãos da União podem trabalhar em qualquer Estado-Membro. Os irlandeses e os finlandeses são os que melhor conhecem os direitos dos cidadãos da União, enquanto os cidadãos britânicos são os menos bem informados a este respeito. A sondagem centrou-se em três temas principais: conhecimento do conceito de cidadania da União, compreensão do significado de cidadania da União e informação recebida em matéria de cidadania da União.

A sondagem de opinião do *Eurobarómetro - Flash 133* centra-se na cidadania da União, consagrada há já 10 anos pelo Tratado de Maastricht em 1992. A sondagem foi realizada

através de entrevistas por telefone em 15 Estados-Membros entre 30 de Setembro e 4 de Outubro de 2002. A sondagem centrou-se em três temas principais: conhecimento do conceito de cidadania da União, compreensão do significado de cidadania da União e informação recebida em matéria de cidadania da União.

Um terço está consciente do significado de cidadania da União

No conjunto da União, a maioria, dos entrevistados (cerca de 70%) já tinham ouvido falar de "cidadania da União". Mais concretamente, cerca de 1/3 conhecia o seu significado, 1/3 já ouviu falar dela mas não estava certo do seu significado e 1/3 nunca tinha ouvido falar de "cidadania da União".

Os Estados-Membros nos quais o conceito de cidadania da união é mais conhecido são Portugal, Finlândia, Dinamarca, Luxemburgo e Irlanda, onde cerca de 80% dos cidadãos estão familiarizados com a expressão. Os luxemburgueses são os que maior conhecimento têm do mesmo (55%), enquanto os nacionais da Bélgica, Suécia, Grécia e Reino Unido são os menor conhecimento têm deste conceito: mais de 40% dos inquiridos nunca o tinha ouvido. Estes Estados-Membros eram os que registavam também a menor percentagem de inquiridos que conhecia o seu significado exacto (cerca de 20%). Ou seja, a título de conclusão, em muitos Estados-Membros a expressão "cidadania da União" é entendida enquanto conceito vago e abstracto.

8% sabem o que é a Carta dos Direitos Fundamentais da EU

A Carta dos Direitos Fundamentais é muito menos conhecida do que o conceito de cidadania da União: só 8% dos europeus sabe do que se trata. A maioria (57%), desconhece-a totalmente, tendo as mais elevadas percentagens de "nunca ouviu falar" sido registadas no Reino Unido, Grécia e Suécia (quase 70%). Em 5 Estados-Membros - Áustria, Luxemburgo, Portugal, Itália e Alemanha - cerca de 50% dos inquiridos já tinham ouvido falar da Carta, sendo os austríacos os que dela têm maior conhecimento (cerca de 22%).

60% sabem que a cidadania da União é automaticamente adquirida

Em seguida, a sondagem do Eurobarómetro incluía questões sobre a forma de aquisição da cidadania da União e sobre os direitos que a mesma confere aos cidadãos. A maioria

dos europeus (mais de 60%), sabe que a cidadania da União é automaticamente adquirida com a nacionalidade de um Estado-Membro. Quase 90% sabem que são cidadãos simultaneamente da União e do Estado-Membro.

No entanto, constata-se que quase 1/3 pensa que pode optar por não ser cidadão da União. No Reino Unido, mais de metade (53%) é desta opinião! Os direitos conferidos pela cidadania da União são mais conhecidos do que a própria cidadania da União. A maioria (70%) respondeu correctamente a 7 das 11 declarações referentes aos direitos dos cidadãos da União.

89% dos inquiridos sabem que os cidadãos da União podem trabalhar em qualquer Estado-Membro

O direito mais conhecido é o que se refere à possibilidade dos cidadãos da União de trabalharem em qualquer Estado-Membro - 89% de respostas correctas. Não obstante, a maioria (57%) julga ser necessária uma autorização de trabalho, muito embora tal não seja o caso. O direito de residência é também conhecido - 84% de respostas correctas.

Mais de 80% conhecem os seus direitos de "defesa" através de petição ao Parlamento Europeu ou de denúncia junto do Mediador Europeu.

Os direitos políticos, ou seja, o direito de votar e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições autárquicas, não são tão conhecidos. Só 50% dos europeus sabiam que os cidadãos não nacionais da União podem votar e candidatar-se no âmbito de eleições autárquicas no seu país de residência. Frequentemente, esta situação foi confundida com as eleições nacionais: quase metade dos inquiridos respondeu que os não nacionais da União têm também direito a participar nas eleições nacionais, o que não é verdade. Os direitos mais conhecidos eram o direito a participar nas eleições para o Parlamento Europeu, o que é compreensível na medida em que pode ser mais facilmente relacionado com "os direitos dos cidadãos da União".

Os irlandeses e finlandeses são os que melhor conhecem os direitos dos cidadãos da União

Ao comparar a situação entre Estados-Membros, conclui-se que os inquiridos na Grécia, Dinamarca e Áustria possuíam, em geral, o nível de conhecimento mais baixo nesta matéria. Pelo contrário, irlandeses e finlandeses são os que maior conhecimento têm dos direitos dos cidadãos da União.

Em todas as regiões, os homens tinham, em geral, um melhor conhecimento dos direitos conferidos pela cidadania da União do que as mulheres.

Os cidadãos britânicos são os menos bem informados.

A terceira parte da sondagem dizia respeito à forma como o cidadão entendia ser informado sobre a cidadania da União e às fontes de informação mais importantes.

Só 1/5 dos europeus pensam estar bem informados dos seus direitos de cidadãos da União. A percentagem dos que se dizem 'muito bem informados' aproxima-se de zero (1%). Deste modo, a maioria pensa não estar bem ou nada informada sobre os direitos dos cidadãos.

Subsistem, no entanto, diferenças consideráveis entre Estados-Membros: a percentagem dos bem informados no Reino Unido é de apenas 12%, mas, na Finlândia, Áustria e Luxemburgo ultrapassa os 30% . Os cidadãos britânicos são os "pior" informados, já que 39% responderam não estar minimamente informados, face a uma média de cerca de 15%.

As fontes de informação mais usuais para os europeus são a televisão e a imprensa, ambas com cerca de 70%. Merece destaque o facto de a Internet surgir em terceiro lugar enquanto fonte de informação, com cerca de 30%. É, por conseguinte, a fonte mais importante para os que procuram activamente informações sobre a cidadania da União e direitos conexos, dado que a televisão e a imprensa são fontes de informação passivas. As fontes menos utilizadas são a Comissão e membros do Parlamento Europeu, com cerca de 10%.

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/studies/eurobarometer_133/summary_pt.pdf

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRINO, José Alves (2007), *Direitos Fundamentais*, Estoril: Principia.
- ALVES, Jorge de Jesus Ferreira (1989), *Tratado de Roma de 25 de Março de 1957*, actualizado, Coimbra Editora: Coimbra.
- AMARAL, Carlos E. Pacheco (2007), “Cidadania, comunidade política e participação democrática – Região, Estado e União Europeia”, *Estratégia*, n.º 24-25, Lisboa: IEEI, 159- 191.
- AMARAL, Diogo Freitas (2009), “D. Afonso Henriques, Biografia”, Bertrand Editora: Lisboa.
- ARISTÓTELES (1998), *Política*, Edição Bilingue, Veja Universidade/Ciências Sociais e Políticas.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital (2007) *Constituição da República Portuguesa, anotada, artigos 1.º a 107.º*, Vol. I, Coimbra Editora: Coimbra.
- CARVALHAIS, Isabel Estrada (2007), “Pós-nacionalidade no projecto da cidadania europeia”, *Estratégia*, n.º 24-25, Lisboa: IEEI, 117-130.
- CUNHA, Paulo de Pitta (2008a), *O Tratado de Lisboa, Génese, Conteúdo e Efeitos*, Lisboa.
- CUNHA, Paulo Pitta (2008b), *Tratado de Lisboa*, IEFDL: Lisboa.

- ESTRADA, Isabel (2007), “Condição Pós-Nacional da Cidadania Política”, *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo* – coordenação de Isabel Estrada Carvalhais, Principia: Estoril.
- GEARY, Patrick J. (2008), *O Mito das Nações, A Invenção do Nacionalismo*, Gradiva: Lisboa.
- LOPES, M. Conceição; PINA, David e SILVA, Guilherme (1987), *O Acto Único Europeu*, Almedina: Coimbra.
- MAIRE, Gaston (1983), *Platão*, Biblioteca Básica de Filosofia, Lisboa: Edições 70, pp. 53 e ss.
- MAQUIAVEL (2007), *O Príncipe*, Edição Comentada (2.^a Edição), Almargem do Bispo: Coisas de Ler.
- MAQUIAVEL (1976), *O Príncipe*, comentado por Napoleão Bonaparte, Edições Europa América (livros de bolso, n.º 24): Lisboa.
- MARTINS, Guilherme D’Oliveira (2004), *O Novo Tratado Constitucional Europeu, Da Convenção à CIG*, Lisboa: Gradiva/Fundação Mário Soares.
- MESQUITA, Maria José Rangel (2009), *O Direito da União Europeia*, AAFDL: Lisboa.
- PIÇARRA, Nuno (2000), “A Competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para Fiscalizar a Compatibilidade do Direito Nacional com a Convenção dos Direitos do Homem, AB VNO AD OMNES – 75 Anos da Coimbra Editora, Coimbra Editora: Coimbra, pp.1393-1440.
- PIRES, Francisco Lucas (1994) “Tratados que Instituem a Comunidade e a União Europeias”, *Aequitas*, Editorial Notícias: Lisboa.
- PIRES, Francisco Lucas (2007) “A Revolução Europeia”, *Parlamento Europeu: Portugal. União Europeia – Tratado de Amesterdão (1997), Comunidades Europeias: Luxemburgo*.
- QUADROS, Fausto (1983) “O Direito das Comunidades Europeias”, AAFDL: Lisboa.
- QUADROS, Fausto (2008) “Direito da União Europeia”, Almedina: Coimbra.
- RAMOS, Rui Manuel Moura (2001), *A Carta dos Direitos Fundamentais da União europeia e a Protecção dos Direitos Fundamentais*, *Boletim da Faculdade de Direito - Stydia Iuridica*, N.º 61, Univ. Coimbra, Coimbra Editora: Coimbra, pp.963-989.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *Du Contract social*, Paris: Flammarion, 1966.
- SANDE, Paulo de Almeida (1994), *Fundamentos da União Europeia*, com prefácio de Ernâni Rodrigues Lopes, Edições Comos: Lisboa.

- SÉBASTIEN, Gilles (1993) “La citoyenneté de l’Union Européenne”, *Revue Du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’étranger*, n.º 5, France: LGDJ, pp. 1263-1289.
- STEINER, George (2007), A Ideia de Europa, com prefácio de José Manuel Durão Barroso, Gradiva: Lisboa.
- SILVA, Miguel Moura (2007), Direito da União Europeia – Jurisprudência Essencial”, AAFDL: Lisboa.
- SOBRAL, José Manuel (2007), “Cidadania, Nacionalidade, Imigração: Um Breve Historial das Suas Inter-Relações Contemporâneas com Referência ao Caso Português”, *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*, Coordenação de Isabel Estrada Carvalhais, Principia, pp. 137 3 ss.
- TIZZANO, António; VILAÇA, José Luís e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (1997), Código da União Europeia, Almedina: Coimbra.
- VITORINO, António (2002), Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Principia: Cascais.

Colectâneas e Publicações periódicas:

Vários (2007), “La citoyenneté Européenne”, Collection Recontres Européennes, Bruylant: Bruxelles.

AKANDJI-KOMBÉ, Jean-François, “l’Émergence de la citoyenneté européenne, de Rome à Maastricht”, *La Citoyenneté européenne*, Bruylant: Bruxelles, p. 9-21, com a referência seguinte: Relatório de M. Leo Tindemans do Conselho Europeu, L’Union européenne, Bull. CE, supplément n.º 1/76, spéc. p. 27.

LARRALDE, Jean-Manuel, “Rapport Intriductif”, pp.47-49.

STRUDEL, Sylvie, “La Mise en Oeuvre de la citoynneté Européenne: Une réalité Embarrassante?”, pp. 181-100.

WENDEN, Catherine Wihtol, “Les Fondements de la citoyenneté européenne”, pp. 23-30.

CF(1997), “La citoyenneté perspectives historiques et théoriques: La naissance et les transformations de l’idée de citoyenneté”, *Citoyonneté et société: cahiers francais*, n.º 281, pp 3-17.

TOTH, A. G. (2002), “The Charter of Fundamental Rights of European Union”, *Direito e Justiça, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, Vol. XVI, Tomo 1, pp. 171-189.

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Contratosocial>

<http://www.eurocid.pt> – História

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/studies/eurobarometer_133/summary_pt.pdf

SIGLAS E ABREVIATURAS

CF – Cahiers de Francais

CIG – Conferência Intergovernamental.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

TA – Tratado de Amesterdão.

TL – Tratado de Lisboa.

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia.

TICE – Tratado que Institui a Comunidade Europeia.

TUE – Tratado da União Europeia.