

### 3.3.15 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

## Uma Europa dos Cidadãos?

É ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA EUROPA DOS CIDADÃOS que a UE tem afirmado, em larga medida, a sua vertente de integração política, cuja origem está no processo de “*criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus*”, iniciado, em 1957, com a assinatura do Tratado da Comunidade Económica Europeia (CEE, transformada pelo Tratado de Maastricht em Comunidade Europeia e, com o Tratado de Lisboa, absorvida pela UE)<sup>1</sup>. No centro da construção desta Europa dos Cidadãos estão o princípio democrático e a “*cidadania europeia*”, conceitos cuja íntima ligação foi substancialmente reforçada pelo Tratado de Lisboa.

Embora só tenha sido formalmente instituída pelo Tratado de Maastricht, assinado em 7 de fevereiro de 1992, a cidadania da União é o resultado do processo evolutivo de integração. O objetivo imediato dos “*pais do Tratado*” era a criação de um mercado comum que assegurasse as liberdades económicas. Aos nacionais dos Estados-Membros eram atribuídos direitos de natureza económica, na sua qualidade de agentes económicos e não de cidadãos europeus. A livre circulação estava reservada aos nacionais dos Estados-Membros na qualidade de trabalhadores, empresários, prestadores de serviços. Era a Europa do Mercado Comum, a Europa dos nacionais dos Estados-Membros, dotados apenas de direitos de cidadania territorialmente limitados às fronteiras do

Estado-Membro com o qual tinham o vínculo jurídico da nacionalidade.

Mas a natureza expansiva do processo de integração europeia, traduzida na progressiva atribuição à Comunidade Europeia de competências que extravasavam o puro domínio económico, e a necessidade de aproximar o projeto europeu dos seus principais destinatários catapultaram a temática da cidadania e da Europa dos Cidadãos para o centro da construção de uma União política entre os Estados-Membros da então CEE. Tal como em outros domínios da integração europeia, também aqui foi decisiva a jurisprudência criativa e integradora do Tribunal de Justiça (das Comunidades Europeias, hoje elemento do conjunto denominado Tribunal de Justiça da União Europeia pelo artigo 19.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia – TUE), que contribuiu decisivamente para aprofundar, expandir e cristalizar os direitos dos nacionais dos Estados-Membros no espaço europeu. Ao colocar no centro da sua jurisprudência o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, o Tribunal alargou sucessivamente o âmbito da liberdade de circulação a categorias de nacionais dos Estados-Membros que ultrapassavam as previstas nos Tratados originários, nomeadamente os estudantes, os destinatários de prestações de serviços, como os turistas, e os inativos<sup>2</sup>.

Paralelamente, ao nível político, foi ganhando

## Constança Urbano de Sousa

terreno a consciência da necessidade de reduzir o défice democrático da construção europeia e aproximar o projeto europeu dos cidadãos. Assim, no Conselho Europeu de Fontainebleau, que se realizou em junho de 1984, os Chefes de Estado e de Governo colocaram a realização da “*Europa dos Cidadãos*” no centro da agenda política e criam um comité *ad hoc*, presidido por Pietro Adonnino, para preparar medidas que a promovessem<sup>3</sup>. Mas foi só com o Tratado de Maastricht que este desígnio político encontrou tradução jurídica, com a introdução no Tratado da Comunidade Europeia (hoje, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE) de uma nova Parte II, intitulada “*A cidadania da União*”. Não se trata de uma cidadania de caráter meramente simbólico, mas antes com vocação para “*ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros*”<sup>4</sup>, nas palavras do Tribunal de Justiça.

### A Cidadania Europeia: uma nova forma de cidadania

A cidadania da União, enquanto estatuto dos cidadãos de uma entidade política supranacional, comum aos nacionais dos Estados-Membros da UE, não tem apenas um valor político, mas também um inegável significado jurídico. Além de ser um dos elementos mais tangíveis do aprofundamento da integração europeia é, igualmente, uma exigência do princípio democrático em que a UE se funda (artigo 2.º do TUE). Este elo indissociável entre cidadania e democracia foi reforçado pelo Tratado de Lisboa, que introduziu no TUE um novo Título II intitulado “*Disposições relativas aos princípios democráticos*” (artigos 9.º a 12.º), onde se encontram as disposições sobre o respeito pelo princípio da igualdade dos cidadãos, a cidadania da União, o funcionamento da União com base na democracia representativa, o direito dos cidadãos a participar na vida democrática da União, a iniciativa cidadã ou o reforço do papel dos parlamentos nacionais.

Por outro lado, a cidadania europeia está igualmente ligada ao princípio da não discriminação dos cidadãos europeus em razão da sua nacionalidade, uma pedra angular do Direito da União Europeia. Esta conexão foi reforçada pelo Tratado de Lisboa, que introduziu na parte II do TFUE, agora intitulada “*Não discriminação e cidadania da União*”, as disposições que proíbem discriminações em razão da nacionalidade (artigo 18.º) e em razão de outros fatores, como sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 19.º).

O novo artigo 9.º, n.º 1, do TUE (cujo conteúdo é reproduzido no artigo 20.º, n.º 1, do TFUE) define a cidadania europeia como um estatuto

### A CONSTRUÇÃO DA EUROPA DOS CIDADÃOS EUROPEUS – CRONOLOGIA

**25 de março de 1957:** Assinatura do Tratado de Roma que instituiu a CEE e lançou os “fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus”.

**14-15 de dezembro 1973:** “Declaração sobre a entidade europeia” do Conselho Europeu de Copenhaga.

**9-10 de dezembro de 1974:** Eleições para o Parlamento Europeu (PE) por sufrágio direto e universal decididas pelo Conselho Europeu de Paris, que solicita ao Primeiro Ministro belga, Leo Tindemans, um relatório sobre a UE.

**7 de janeiro de 1976:** Relatório Tindemans sobre a UE, que apela a uma Europa que sirva os seus povos.

**7-10 de junho de 1979:** Primeira eleição dos deputados ao PE por sufrágio direto e universal.

**14 de fevereiro de 1984:** PE aprova o projeto Spinelli de tratado relativo ao estabelecimento da UE, que previa a criação da cidadania europeia.

**25-26 de junho de 1984:** O Conselho Europeu de Fontainebleau cria um comité *ad hoc*, presidido por Pietro Adonnino, para preparar ações que promovam uma “Europa dos Cidadãos”.

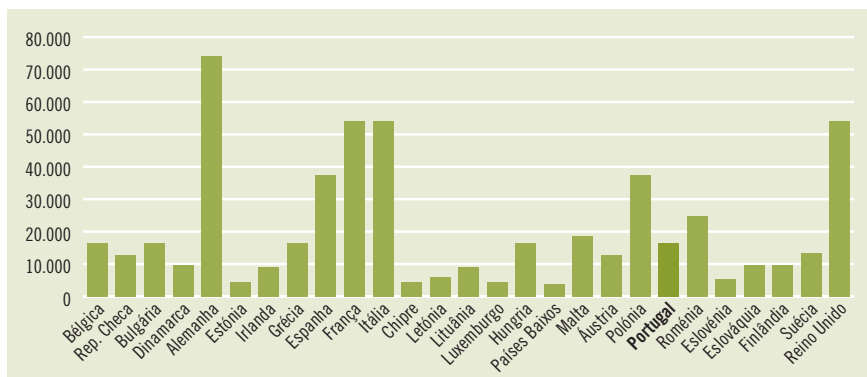
**20 de junho de 1985:** Relatório do comité *ad hoc* “Europa dos Cidadãos” propõe a atribuição de novos direitos políticos e medidas para promover a identificação dos cidadãos com o projeto europeu, como a utilização de símbolos comuns, como a bandeira ou o hino.

**7 de fevereiro de 1992:** Assinatura do Tratado de Maastricht que institui a UE e cria a cidadania europeia.

**2 de outubro de 1997:** Assinatura do Tratado de Amsterdão: reforça a proteção dos direitos fundamentais e introduz o direito de acesso aos documentos das Instituições.

**7-11 de dezembro de 2000:** Proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE no Conselho Europeu de Nice.

**13 de dezembro de 2007:** Assinatura do Tratado de Lisboa: reforço da “Europa dos Cidadãos” (força jurídica vinculativa à Carta dos Direitos Fundamentais, direito de iniciativa cidadã, reforço do papel do PE e dos parlamentos nacionais, maior transparência da atuação do legislador da UE).



**Iniciativa de cidadania – número mínimo de subscritores por Estado-Membro da União Europeia (Regulamento n.º 211/2011).** Fonte: Jornal Oficial da União Europeia.

que “acresce à cidadania nacional e não a substitui”, continuando a fazer derivar a cidadania europeia da aquisição da nacionalidade de um Estado-Membro. Embora o artigo 20.º, n.º 2 do TFUE disponha que os cidadãos da União “gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados”, em nenhum lado se tipificam os deveres dos cidadãos da União. O estatuto de cidadania da União antes se caracteriza por um conjunto de direitos, elencados de forma não exaustiva no n.º 2 do artigo 20.º do TFUE, e consagrados nos artigos 21.º a 25.º do TFUE e, também, nos artigos 39.º a 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. O estatuto de cidadão da União compreende, assim, os seguintes direitos:

- Não discriminação em razão da nacionalidade;
- Direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros;
- Direitos de participação política: direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- Direito à proteção diplomática e consular no território de países terceiros por parte de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, sempre que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre aí representado;
- Direito de petição ao Parlamento Europeu;
- Direito de recurso ao Provedor de Justiça Europeu;
- Direito de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados e de obter resposta na mesma língua;
- Direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
- Direito de acesso aos documentos das instituições.

O Tratado de Lisboa completou este conjunto de direitos com um novo direito de participação ativa dos cidadãos na vida democrática da União: a iniciativa de cidadania. Prevista no artigo 11.º, n.º 4, do TUE e regulada pelo Regulamento n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, a iniciativa de cidadania reforça o funcionamento democrático da União, pois permite aos cidadãos europeus convidar a Comissão a apresentar uma proposta sobre matérias em relação às quais consideram

necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados, desde que a iniciativa tenha recebido o apoio de pelo menos um milhão de cidadãos elegíveis e provenientes de um número significativo de Estados-Membros (um quarto dos Estados-Membros, nos termos do Regulamento n.º 211/2011).

### Uma Europa de todos os Cidadãos?

A criação de uma Europa dos Cidadãos assente na noção de cidadania europeia não conduziu, no entanto, à criação de uma Europa de todos os cidadãos. Isto porque a cidadania europeia continua indissociavelmente vinculada à noção de nacionalidade (dos Estados-Membros). E isto apesar de tal ligação se encontrar largamente ultrapassada na esfera estadual, devido, precisa e paradoxalmente, à introdução da cidadania europeia, em que a nacionalidade deixou de ser condição para o exercício, no interior dos Estados-Membros, de típicos direitos de cidadania<sup>5</sup>. Com a cidadania europeia o conceito de cidadania nacional, como conjunto de direitos exclusivos daquela pessoa que tem com o Estado o vínculo jurídico da nacionalidade, sofre uma acentuada erosão.

“O estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros (nas palavras do Tribunal de Justiça)

A atribuição aos cidadãos da União (aos nacionais dos outros Estados-Membros) de um conjunto de direitos, maxime de natureza política, que não são reconhecidos aos nacionais de países terceiros, atenuou em relação aos primeiros a nota de exclusão, que é o elemento distintivo da noção de estrangeiro (aquele que é de outra nação, aquele que é membro de outro grupo, aquele a quem o Estado não reconhece a qualidade de seu nacional, de seu membro, de seu cidadão) e, com isso, a diferença entre “nacionais” e “estrangeiros”. Mas, simultaneamente, a manutenção da tradicional vinculação entre nacionalidade e cidadania europeia cria uma nova diferenciação na UE: de um lado, os nacionais dos Estados-

Membros – os cidadãos da União detentores de um estatuto jurídico privilegiado – e, do outro, os nacionais de países terceiros – os “euro-estrangeiros”. No fundo, transpõe para o nível da UE a diferença entre cidadão/nacional e “estrangeiro”, largamente ultrapassada ao nível estadual<sup>6</sup>.

Ao contrário do que acontece com os cidadãos da União, o Direito da União Europeia não atribui aos “euro-estrangeiros” amplos direitos em matéria de acesso ao território dos Estados-Membros, nem direitos de participação política, apesar de o Título V da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, intitulado “Cidadania”, garantir o direito de todas as pessoas a uma boa administração (artigo 41.º), bem como os direitos dos estrangeiros legalmente residentes de acesso aos documentos das Instituições (artigo 42.º) e de petição ao Provedor de Justiça (artigo 43.º) e ao Parlamento Europeu (artigo 44.º).

Numa Europa em forte mutação devido à sua transformação em continente de imigração, esta clivagem coloca importantes e decisivos desafios, nomeadamente o da plena concretização do princípio democrático.

Nunca é demais repetir que, nos termos do artigo 2.º do TUE, a União se funda “nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias”. Ora, a plena realização do princípio democrático tem como corolário o princípio da igualdade dos cidadãos/das pessoas e o exercício da cidadania, como decorre do artigo 9.º do TUE. O repto é, agora, o alargamento dos direitos de cidadania a todas as pessoas submetidas à jurisdição da UE com base num critério de residência e não de nacionalidade, de forma a assegurar que cidadão da União não seja sinónimo de nacional de um Estado-Membro, nem antónimo de nacional de Estado terceiro, de “euro-estrangeiro”. O ideal democrático de um “demos” inclusivo assim o impõe! É atributo da democracia a existência de uma comunidade inclusiva, que assegure a todos os membros direitos de participação política correspondentes ao seu real contributo para a comunidade, assim como a sua integração e efetiva proteção dos seus direitos<sup>7</sup>. ■

### Notas

<sup>1</sup> Sobre esta evolução ver, por todos, GAROT, Marie José — *La Citoyenneté de l'Union Européenne*. L'Harmattan, 1999, pp. 13 e segs.

<sup>2</sup> Sobre o alargamento por via pretoriana do direito de livre circulação, ver GAROT, idem, pp. 92 e segs.

<sup>3</sup> O comunicado final do Conselho Europeu de Fontainebleau está publicado no *Boletim CE* n.º 6-1984, disponível na internet: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000036001-000037000/000036970.pdf>

<sup>4</sup> Acórdão de 20 de setembro de 2001 (processo C-184/99, “Grzelczyk”, n.º 31).

<sup>5</sup> Cfr. SANGRO, Pedro Pablo Miralles — “Ciudadanía”, in *Paniagua*. LINDÉ, Enrique (coord.) — *Políticas Comunitárias*. Colex, Madrid: 2001, 72 segs.

<sup>6</sup> Ver SOUSA, Constança Urbano — “Imigração e o ideal democrático de um “demos” inclusivo: os conceitos de “estranjería”, nacionalidade e cidadania”, in *In Memoriam de Jorge Tracana de Carvalho*, EdIUAL, Lisboa, p. 245.

<sup>7</sup> Idem, p. 251.