



I CONGRESSO INTERNACIONAL 2019

HUMANISMO, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA GLOBAL

Jacinto Serrão | Sónia Vladimira Correia (Eds.)



Humanismo, Direitos Humanos e Cidadania Global

I Congresso Internacional 2019

Jacinto Serrão | Sónia Vladimira Correia (Eds.)

Lisboa, 2019



**Edições Universitárias
Lusófonas**

Índice

Nota Prévia	12
A cidade educadora, uma estratégia para a inclusão das pessoas com deficiência – o direito à cidade Domingos Rasteiro	14
O multiculturalismo na formação do povo brasileiro Dalmo Dantas Gouveia	19
Cultural diversity and global education popular education and citizen participation tools Pedro Pereira Leite	27
O direito ao acesso a água, a sustentabilidade ambiental e a igualdade de gênero Alexsandra Matilde Resende Rosa Vera Lúcia de Miranda	34
Ser vereador num município.... uma experiência de educação para o desenvolvimento e cidadania global Margarida Maria Reis Gomes	39
Arte urbana em Lisboa: uma perspectiva da sociomuseologia Claudia Sidnay Vicente Pereira Pola	49
Análise sociológica de três práticas de combate dual em Portugal: o estudo de caso do Aikido, Judo e lutas amadoras Vítor Rosa	56
Educação, desenvolvimento, trabalho e cidadania global Anabela Martins Jane Cleide de Araújo de Sá Revet	65
Educação Superior no Brasil e o curso de serviço social: desafios para a manutenção de uma formação crítica e voltada para a cidadania Cilene Braga, Reinaldo Pontes Francisco Neto Silvana Silva David Paixão	70
Educação, ética e serviço social Cilene Sebastiana da Conceição Braga Reinaldo Nobre Pontes Olga Myrlla Tabaranã Silva Karina Camille Marques Cezar Ediane Moura Jorge	76

A cidadania da União Europeia: estatuto e implicações jurídico-políticas Susana Sardinha Monteiro	84
A saúde como bem essencial à vida – um bem social e humano Camila Pinheiro Joana Moura Jacira Paulo Bruno Sousa	99
Discurso sobre o estatuto da criança e do adolescente no Brasil Ariana da Rosa Silva	107
O acesso ao direito e à justiça na área infantojuvenil: realidade do estado do Paraná, Brasil Keila Pinna Valensuela Andréa Pires Rocha	119
Políticas de ação afirmativa no ensino superior: as dificuldades de permanência dos estudantes dos estudantes de cotas raciais formados na universidade estadual de Londrina/Paraná/Brasil entre os anos de 2010 a 2016 Margarida de Cássia Campos Ângela Maria de Souza Lima Jéssica Justino Brandão	132
Resultados escolares e desigualdades socioeconómicas Jacinto Serrão Maria João Freitas Xavier Abreu	138
Rede ECG - Espaço de reflexão e de ação de educadores para a cidadania global Alda Matos Rosário Paula Gomes da Lage	147
Valores em competição nas escolas: resultados preliminares de uma investigação em escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico da região autónoma da Madeira Alda Matos Rosário Fernando Humberto Serra	154
Segurança nacional, fechamento de fronteiras e direitos humanos: a crise dos migrantes venezuelanos no Brasil Lara Delgado da Costa Daniel Machado Gomes Tiago da Silva Cicilio Robson César Durão	163
A educação como edificadora de um homem novo na época pombalina: subsídios para a emergência da ideia de direitos humanos em Portugal Susana Mourato Alves-Jesus	171
Estudo de caso de um projeto com envolvência triangular: Escola, Empresas e Poder Local Tânia Santos Susana Sardinha Monteiro Marlene Sousa	180

Literacia financeira e endividamento: uma relação estreita Tânia Santos Marlene Sousa	188
Diversidade religiosa em face do ensino público confessional: uma questão de direitos humanos Lara Delgado da Costa Daniel Machado Gomes Tiago da Silva Cicilio Robson César Durão	199
O “complexo de Constantino”, ou a tendência para a imposição duma ética religiosa particular José Brissos-Lino	207
Educação, cidadania e o direito à memória Maria Cristina Oliveira Bruno	208
Educación y ciudadanía. Aportaciones desde una lectura de Raymond Williams y Antonio Gramsci Emilio Lucio-Villegas	209
Supervisão docente e cidadania: cultura colaborativa em comunidade educativa Cristina baptista Nazaré Coimbra	211
Direitos Humanos, diversidade e competência cultural Hélia Bracons	212
Direitos Humanos: Expressões de Cultura numa sociedade em mudança Hélia Bracons	213
Carnavalizando a escola: das práticas educativas às práticas patrimoniais Geovana Tabachi Silva	214
Diversidade religiosa em face do ensino público confessional: Uma questão de direitos humanos Lara Delgado da Costa Daniel Machado Gomes Robson César Durão Tiago da Silva Cicilio	215
Por que não eu? Trajetórias de sucesso académico nos meios populares Geny Alexandre Santos Isabel Rodrigues Sanches	217
Os estudos de avaliação comparada sobre a educação cívica e a sua influência na decisão sobre políticas educativas Teresa Teixeira Lopo	218

Obstáculos estruturais para a consolidação da cidadania na América Latina: contribuições analíticas da Teoria Marxista da Dependência	219
Carlos Serrano Ferreira	
Renova museu: o exercício da cidadania por meio de ações museológicas	220
Kátia Felipini Marcelo Lajes Murta Maristela Simão	
Educação para a cidadania global - as evidências do Sistema International Baccalaurate	222
Luís Goncalves Elsa Estrela	
Práticas pedagógicas com crianças hospitalizadas: notas sobre uma experiência de extensão universitária	223
Rosilene Ferreira Gonçalves Silva	
Relações interpessoais: conflitos e ambiente escolar	224
Daniela de Lima Carvalho Jacinto Serrão	
Obstáculos à criatividade em docentes do ensino básico: barreiras à educação para a cidadania dos alunos	226
Ana Almeida Maria De Fátima Morais Fernanda Martins	
A atitude ético-profissional como dimensão de avaliação na formação inicial de professores	227
Catarina Amorim Elsa Ribeiro-Silva	
Ética y procesos de formación continua: “El deber ser” del profesorado de educación física”	228
Jesús Arturo Guerrero Soto Rossana Tamara Medina Valencia Adriana Isabel Andrade Sánchez	
Educação para a cidadania – um caso de sucesso no combate à indisciplina	230
Maria José Gonçalves Ana Paula Silva	
Educação, desenvolvimento e cidadania global – uma nova formação de professores	231
Ana Silva Roque Antunes	
O mediterrâneo ocidental e as novas gerações: diversidade cultural e diálogo intercultural	232
Albino Cunha Mafalda Franco Leitão Manuela Malheiro Ferreira	
O jogo como ferramenta pedagógica para o educador social - um estudo exploratório	233
Claudilene Perim Maria Neves Gonçalves Filipe Costa Luz	

Ensino aprendizagem na educação de jovens e adultos: práxis pedagógica Luciana Alves de Jesus Passos Jacinto Serrã	234
Morte e Vida Severina Auto de Natal Pernambucano de João Cabral de Melo Neto, e o olhar profético para as margens sociais na força do texto e na compleição dos dramas do mundo atual Francisco Acioly de Lucena Neto Natália Luiza Carneiro Lopes Acioly Anderson Luis Reis Augusto	235
Impacto do assentimento informado numa população vulnerável: o olhar do menor e do tutor Hortense Cotrim Cristina Granja Ana Sofia Carvalho Carlos Cotrim Rui Martins	236
Competência cultural na prestação de cuidados de saúde – escolas médicas como agentes de mudança Ana Pinto de Oliveira Sofia Nunes Ana Marreiros Isabel Palmeirim	238
A Educação e a Formação de Adultos Cidadania e Empregabilidade Maria Manuela Vieira Teixeira Pereira João Manuel de Lemos Baptista	239
A educação de jovens institucionalizados Paula Dias	240
O impacto do voluntariado nos estudantes de medicina portugueses Joana Páscoa Pinheiro Miguel Barbosa	241
A União Europeia: conquistas, desafios e cidadania Susana Sardinha Monteiro	242
Dependência e cidadania no Brasil: uma relação a ser discutida a partir das matrizes culturais religiosas brasileiras Rodrigo Portella	243
Função social da universidade na pós-modernidade: como reconfigurar as práticas pedagógicas contemporâneas? Roberto Araújo da Silva	244
Supervisão e cidadania: padrões éticos e qualidade nas relações interpessoais Rita Cortez Fernanda Almeida Clarissa Angelici Nazaré Coimbra	245
Projetos de português no 1º CEB: transversalidade da educação para a cidadania Lígia Vilarça Nazaré Coimbra	246

A humanização na intervenção social com profissionais do sexo: o caso do projeto “Tran-porta” Nélson Ramalho	247
Entre a educação, a cidade e o planeamento urbano: onde mora o direito dos adolescentes ao espaço público urbano? Reflexões a partir de Oficinas de Urbanismo Marluci Menezes Carlos Smaniotto Costa Joana Batista Inês Almeida Filipa Lourenço	248
A educação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. Três estudos em países africanos de língua portuguesa Mafalda Franco Leitão Albino Cunha Manuela Malheiro Ferreira	250
Cidadania global e ser-se cidadão/ã global: que significam para estudantes do ensino superior em Portugal? Dalila P. Coelho João Caramelo Carla Malafaia Norberto Ribeiro José Pedro Amorim Teresa Medina Isabel Menezes	252
Engajamento em causas “globais”: gerações de militância pela cooperação solidária para o desenvolvimento em Portugal (1974-1998) Tânia Santos	254
Inteligência emocional e inteligência espiritual em serviço social: que contributos para os direitos humanos? Cristina Duarte	255
Right to housing, citizenship, and social (in)equalities in financial times Raquel Ribeiro	256
Perturbações da comunicação humana – direitos humanos e humanismo na intervenção Paula Vital António Carvalhal	257
Joga Pedra na Geni, ela é feita pra apanhar, ela é boa de cuspir: acesso e permanência de travestis e transexuais na escola Luciano Pereira dos Santos	258
Expografia criativa no âmbito do projeto educação patrimonial Nathália Pamio Luizi	259
Mininu di kriason: caraterização dos direitos das “crianças confiadas” na Guiné-Bissau Sofia Moniz Alves Graça S. Carvalho. Mininu di Kriason	260

Contribuição da educação para a formação de uma sociedade mais humana e justa	261
Camila Silveira dos Santos	
Diversidade e cidadania: o arquivo multimédia da poesia dos países da CPLP	262
Moana Soto Angelo Biléssimo João Palmeiro	
Perspectivas docentes acerca do direito à educação básica e sua interface com a educação para a cidadania	263
Luciana Cordeiro Limeira Célio da Cunha	
Educação e património cultural na Universidade Federal do Ceará	264
Maria Josiane Vieira	
Milénios de pensamento: pensar, afirmar e codificar a dignidade humana em caminho longo	265
José Eduardo Franco	
Vencer o individualismo, promover a democracia como caminho para o bem-estar	266
Tiago Vieira	
“Um lugar dentro de nós: a solidariedade”	267
Tânia Sofia Tavares de Carvalho Ribeiro Libório	
A educação pré-escolar como promotora da cidadania	268
Maria Armanda Miranda Maria Odete Emygdio da Silva	
Educação para a cidadania e temas transversais: um paralelo entre políticas educacionais de Portugal e do Brasil	269
Brunna Sordi Stock	
A educação decolonial como instrumento de cidadania em uma instituição de ensino no nordeste brasileiro	270
Mariana da Silva de Lima	
Segurança marítima no Golfo da Guiné: A criação de um gateway securitário na região através da cooperação luso-santomense	271
Pedro Gonçalves	
Projeto tornar-se homem	273
Josilene Santos de Araujo	
Projeto saúde da menina	274
Josilene Santos de Araujo	

Educação para a cidadania e a base nacional curricular comum – BNCC do Brasil	275
Ricardo Diógenes Dias Silveira Sindoal Silva de Souza	
Associativismo e educação: Potencialidades educativas das Organizações da Sociedade Civil – Um estudo de caso no Brasil	276
Luana do Rocio Taborda	
Análise da acessibilidade e segurança em escolas pública de ensino técnico no nordeste do brasil: compatibilidade com a nbr 9050	277
Patricia Campos Rosa Duarte Enneferreira Ferreira Martha Ferreira	
A (re)construção curricular como processo pedagógico na educação de jovens e adultos - convergindo saberes	278
Jupter Martins de Abreu Júnior Rony Pereira Leal	
O gestor escolar e a coesão social	279
Marisa Batista	
Civil society and democratic participation in portuguese foreign policy: actors, movements, and practices	280
Pedro Ponte e Sousa	
Educação para a cidadania global - aprendizagens a partir de Timor-Leste	282
Marisa Ramos Gonçalves Rogério Savio Ma'Aver	
Problemas psicológicos de los refugiados y los migrantes	283
Edgar Galindo	
O direito à alimentação	284
Inês Olsen Madalena Cunha Marta Raposo Tomás Rodrigues Bruno Sousa	
O direito à identidade e o princípio da dignidade humana na procriação medicamente assistida: análise do acórdão do tribunal constitucional nº 225/2018	285
Cândida Carvalho	
Educação pré-escolar como promotora da cidadania	286
Maria Armanda Miranda Maria Odete Emygdio da Silva	
Memorial da luta pela justiça: democracia, direitos humanos e cidadania	287
Kátia Regina Filipini Neves Maurice Politi Oswaldo de Oliveira Santos Júnior	

A cidadania da União Europeia: estatuto e implicações jurídico-políticas

Susana Sardinha Monteiro¹⁹

Resumo

Quando em 1992 foi instituída a Cidadania da União, os nacionais dos Estados membros passaram a ser beneficiários de um conjunto de direitos previstos no Tratado da Comunidade Europeia (TCE). A consagração do estatuto da cidadania da União mudou o paradigma dos direitos das pessoas, da então CEE (Comunidade Económica Europeia), de direitos de conteúdo economicista para direitos de cidadania, com expressão no domínio central de qualquer cidadania, o político.

Este é o tema central do presente trabalho: analisar o conceito da cidadania da União, o seu passado e as perspetivas de futuro. Para tal iniciamos com um breve enquadramento histórico dos antecedentes para a constitucionalização da cidadania da União, fazendo uma evolução da Europa económica para a Europa social e política, bem como do conceito Europa dos cidadãos e das iniciativas levadas a cabo para a implementar. De seguida, procedemos à análise do conceito de cidadania da União Europeia que depende da nacionalidade dos Estados, bem como do respetivo conteúdo material – ou seja, dos seus direitos e deveres – numa perspetiva evolutiva, desde a sua criação até à atualidade. Apresentamos, também, uma visão alargada e abrangente deste estatuto, pelo que não nos limitamos a analisar os direitos que, formal e estruturalmente estão incluídos na Parte II do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), mas todos os de que são beneficiários.

Concluimos com uma referência às implicações e conseqüências jurídico-políticas da consagração da cidadania da União, assim como da necessidade de desenvolver um novo conceito de cidadania: informada, participativa e ativa.

Palavras-chave: Cidadania da União Europeia; Europa dos cidadãos; Implicações jurídico-políticas; Cidadania ativa.

1. OS ANTECEDENTES DA “CONSTITUCIONALIZAÇÃO” DA CIDADANIA DA UNIÃO

Fiel à inspiração pragmática de um dos país fundadores das Comunidades Europeias, Jean Monnet, para quem a Europa não deveria ser “feita de uma vez

¹⁹ susana.monteiro@ipleiria.pt; ESECS|IPLEIRIA; IJP-IPLeiria – Instituto Jurídico Portucalense; Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Politécnico de Leiria; Campus 1 – Rua Dr. João Soares Apartado 4045 2411-901 Leiria – Portugal

nem por via de uma construção de conjunto: [mas antes por via] de realizações concretas que criam em primeiro lugar, uma solidariedade de facto”, (1986, p.265) o Tratado de Roma fez das quatro liberdades fundamentais – bens, pessoas, serviços e capitais - indispensáveis à criação de uma união aduaneira e de um mercado comum, os fundamentos da Comunidade. Tratava-se de liberdades económicas, e as políticas que as secundavam eram também políticas económicas. Mas cedo se colocou o problema de considerar as implicações jurídicas da construção europeia, mesmo no que diz respeito à salvaguarda dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Ainda que dominada pelo económico, a instituição das Comunidades Europeias, teve como consequência natural o reforço da posição jurídica dos cidadãos que até então eram titulares de direitos face às ordens jurídicas nacionais. Tal decorre do facto de a esses direitos se terem acrescentado outros, embora de natureza económica e social, tal como a entidade que os atribuía.

A primeira das liberdades fundamentais a ser regulada no texto do Tratado era, aliás, a da livre circulação de mercadorias, o que fazia, antes de mais, da Comunidade um importante bloco comercial em formação, baseado nas regras das uniões aduaneiras. Mesmo a livre circulação de pessoas era entendida como uma liberdade económica, traduzida essencialmente como mobilidade de um elemento de produção, ainda que do fator humano de produção. Era ao *Homo Economicus* que eram atribuídos os direitos previstos nos Tratados. A livre circulação de pessoas, ou melhor, de trabalhadores, era entendida como um meio para atingir um fim, o da expansão económica e do desenvolvimento da capacidade produtiva dos Estados e das Comunidades.

Não podemos, no entanto, escamotear que o político sempre foi um *pruis*, facilmente perceptível pelos objetivos que presidiram a construção do projeto europeu. Logo no preâmbulo do Tratado de Roma se previa como desígnio desta nova entidade o estabelecimento de uma “união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”. O vetor económico foi – apenas – um meio para atingir o político. O económico e o político eram, e são, “duas faces de uma mesma moeda”, sendo inegável que a criação e o desenvolvimento da integração económica tinham uma forte dimensão política.

Mas ainda que a integração europeia tenha sido inicialmente marcadamente económica, foi evoluindo no sentido do progressivo reforço da dimensão social e política. A ideia dos pais fundadores era clara: começar pela economia para chegar mais longe, sobretudo para chegar às pessoas. Basta para tal atentarmos nas palavras proferidas, em abril de 1952, em Washington, por Jean Monnet “nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes” (1986, p.9).

Por outras palavras, a Europa dos cidadãos estava presente em germen aquando da criação das Comunidades. Faltava apenas executá-la dando-lhe a necessária forma política.

Ainda que seja difícil situar no tempo a cristalização deste projeto, temos que destacar o impulso dado na Cimeira de Paris de 1974²⁰ tendo o Relatório

²⁰ *Sommet de Paris des 9 et 10 décembre*, in Bull. CE, 12/74.

Tindemans de 1976²¹ recomendado um reforço dos direitos do cidadão europeu. Mas se a eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, realizada a 7 e 10 de Junho de 1979, constitui um verdadeiro ponto de viragem, foi apenas no Conselho Europeu de Fointainebleau²² que foi criado um Comité ad hoc presidido por M. Adonnino para se dedicar ao estudo da questão da identidade e da cidadania da União. Este último conceito aparece profundamente ligado à de uma Europa criadora de direitos para os cidadãos, que se acrescentam àqueles que decorrem da sua condição de nacionais de um determinado Estado membro.

Tudo se desenvolveu bastante depressa no sentido da execução do projeto da Europa dos cidadãos, constituindo o mercado interno instituído pelo Ato Único Europeu (AUE) de 1987 e calendarizado para 1992, um forte elemento dinamizador. O estabelecimento do mercado interno, que compreendia a eliminação das fronteiras internas, no qual a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais é assegurada (art.º. 8.º – A do Tratado da CEE), obrigou a repensar em novos termos – não exclusivamente económicos – os problemas da livre circulação de pessoas ou o direito de residência dos nacionais comunitários.

Os objetivos políticos e de criação de uma Europa dos cidadãos, estavam desde logo previstos no Tratado, só que faltava a definição precisa do objetivo e dos meios institucionais para, de forma progressiva, os concretizar. O juiz comunitário, por um lado, e o legislador de direito derivado, por outro, desempenharam um importante papel no sentido de trazer a pessoa para o centro da construção europeia e assim impulsionar o processo designado de personalização ou humanização das Comunidades, aproximando os direitos consagrados no Tratado do paradigma dos direitos típicos da cidadania nacional. As próprias liberdades de circulação de trabalhadores e de prestação de serviços consagradas logo no início pelo Tratado de Roma, assumiram em embrião, o carácter de verdadeiros direitos fundamentais de liberdade de comércio e de indústria e de livre escolha da profissão e do tipo de trabalho.

2. O TRATADO DE MAASTRICHT: A MUDANÇA DE PARADIGMA DO CIDADÃO EUROPEU

Mas é em, e com Maastricht, que se verifica uma mudança do paradigma da Comunidade Económica Europeia (CEE), que perdeu o qualificativo de Económica, passando a ser simplesmente europeia e com a introdução expressa de objetivos políticos, ainda que, a então recém-criada União Europeia (UE), mantivesse um cunho predominantemente económico. Assim, ao mesmo tempo e pela mesma porta, a Comunidade reforçava a sua vertente económica e fazia expressamente a sua entrada no domínio da política. Relembramos a este propósito, as

²¹ *Relatório Tindemans*, in Bull. CEE, Suppl. 1/76.

²² Conclusões do Conselho Europeu de Fointainebleau in Bull. CEE, Suppl. 6-1984.

sempre sábias palavras do saudoso Professor Lucas Pires de acordo com as quais “[a] revisão feita em Maastricht vem confirmar e ampliar o peso do poder político próprio e até originário da Comunidade. (...) O tabu da Comunidade “política” ficou para trás, e isto pode criar *um novo espírito e um novo horizonte*, embora ainda embrionários. É que as competências políticas, dado o seu carácter mais geral e mais estruturante, não são como as outras. Em princípio eram aliás apátrio e privilégio do Estado. (...) Agora adquire competências políticas, sem perder as restantes”. (1994, pp.152-155)

Temos então uma nova entidade, designada de União, com objetivos e dimensão política e de entre esses objetivos destacamos “o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados membros, mediante a instituição da cidadania da União”.

Foi assim, com Maastricht, que a problemática da cidadania foi colocada numa perspetiva diferente: o cidadão deixou de ser apenas visto como o beneficiário indireto da integração económica, tornando-se um elemento essencial da construção europeia.

A “constitucionalização” da cidadania da União representa uma mudança no centro de gravidade de certos direitos de carácter público do homem europeu, e não já do *homo economicus*, do operador económico, elevando-o, assim, ao *status* de um verdadeiro cidadão europeu.

3. A “CONSTITUCIONALIZAÇÃO” DA CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA

Não obstante a cidadania da União figurar entre os objetivos da União, aparecia desenvolvida na Parte II do Título I das disposições do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), em seis disposições, numeradas do art.º 8.º ao art.º 8.º e). No primeiro instituiu-se a cidadania da União e nos restantes consagrava-se o conteúdo do estatuto instituído, com a previsão dos respetivos direitos, a saber: livre circulação e residência; participação política nas eleições municipais e para o Parlamento Europeu; petição ao Parlamento Europeu (PE) e recuso ao Provedor de Justiça; proteção diplomática e consular. A última das referidas disposições atestava a natureza dinâmica da cidadania da União.

Hoje e após as alterações introduzidas pelos sucessivos atos de revisão dos Tratados, sendo o último o Tratado de Lisboa, a Cidadania da União consta da Parte II do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à “[n]ão discriminação e Cidadania da União”. Dos oito artigos aí incluídos, dois referem-se ao princípio da não discriminação (um, em razão da nacionalidade e outro, de alcance mais alargado) e os outros seis à cidadania da União. Nestes podemos distinguir três núcleos: o primeiro formado pelo art.º 20 do TFUE, que se destina a instituir a cidadania da União, definindo quem são os seus titulares e que, após as alterações do Tratado de Lisboa, enumera em lista os direitos que lhe assistem; o segundo, que inclui as regras constantes dos arts. 21.º a 24.º, fornece o conteúdo e alcance da categoria instituída, ao desenvolver o enunciado

dos direitos ligados à condição de cidadão; e, finalmente, o art.º 25.º que estabelece o mecanismo de evolução, da progressiva aquisição de direitos.

Na primeira disposição relativa a este estatuto (atual art.º 20.º do TFUE) enuncia-se “[é] instituída a cidadania da União”.

Foi nestes termos que, em Maastricht se introduziu o conceito. De seguida fez-se depender a cidadania da nacionalidade ao estabelecer que “[é] cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro”. Daqui deriva o princípio base, de acordo com o qual, qualquer nacional de um Estado membro é cidadão da União.

3.1. A cidadania da União Europeia e a dependência da nacionalidade estadual: implicações

O termo cidadania e em particular o da cidadania da União (Europeia) passou, a partir de Maastricht, a fazer parte do léxico europeu. Contudo, esta cidadania é bem diversa daquela que nos habituámos a reconhecer - a cidadania das entidades estaduais. Começa por ser limitada na sua definição, uma vez que os redatores dos Tratados fizeram depender o benefício deste estatuto da nacionalidade estadual. É por uma soma e não uma subtração às cidadanias nacionais que se caracteriza o estatuto dos cidadãos da União. Os direitos previstos nos Tratados somam-se, naturalmente, aos das constituições nacionais. Este estatuto de sobreposição face à cidadania nacional foi formalmente reconhecido com o Tratado de Amesterdão que aditou o carácter “complementar” e não substitutivo da cidadania nacional²³. Entendemos que esta precisão ainda que desnecessária e redundante, teve um significado político claro de compromisso semântico para satisfazer as críticas e objeções dos adversários da criação de uma União federal, que se opunham com mais veemência à cidadania europeia, dadas as suas implicações políticas e ideológicas. O Tratado de Lisboa alterou ligeiramente a redação da referida disposição, especificando que “[a] cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui”²⁴ (art.º 20.º do TFUE).

Trata-se, desde logo, de um estatuto limitado ou, como defende Moura Ramos “(...) um estatuto muito frágil e que não pretende substituí-lo, [à cidadania nacional] antes se lhe vindo a sobrepor. Tal fragilidade traduz-se logo na sua falta de autonomia em relação à nacionalidade dos Estados membros, uma vez que aquela é definida por referência a estas, não intervindo deste modo a União, na determinação do círculo dos beneficiários do estatuto que cria, o que não pode deixar de se repercutir na natureza jurídica que lhe venha a ser reconhecida” (1994, p.357). Esta falta de autonomia face à nacionalidade estadual é também demonstrada pela consagração da regra do tratamento nacional. Trata-se, portanto, de uma cidadania reflexa e não de um verdadeiro vínculo jurídico político entre o indivíduo e a União.

²³ Art. 17.º, n.º 1 do TCE, atual art. 20.º TFUE.

²⁴ Na redação atual constante do art. 20.º TFUE refere-se que a cidadania da União acresce à cidadania nacional, substituindo a anterior referência a que a cidadania da União é complementar da cidadania nacional.

Na verdade, enquanto a cidadania nacional implica a existência de uma relação exclusiva com o Estado que a atribui e relativamente ao qual são exercidos os respetivos direitos, o mesmo não sucede com a cidadania da União, onde não se verifica essa relação direta e imediata, mas antes indireta e mediata, na medida em que o seu estatuto legal, enquanto cidadãos da União, depende da nacionalidade de um Estado. A nacionalidade é o elemento central para atribuição da cidadania da União, continuando a competir a cada Estado membro regular as condições de aquisição e de perda da nacionalidade. Ainda que o Tratado consagre certos direitos da cidadania, não define ele próprio diretamente os pressupostos para aquisição ou perda da nacionalidade e conseqüentemente de tais direitos.

Esta dependência face à nacionalidade estadual sublinha e atesta o relevo dos Estados na Construção da União e é fonte de importantes conseqüências pois, se por um lado é um importante fator de união, coesão, integração numa única entidade, de todos aqueles que por serem nacionais passam automaticamente a ser cidadãos da União e assim a beneficiar de um conjunto de direitos que acresce aos de que já são beneficiários, enquanto nacionais do seu Estado e por esta razão um importante fator de implementação dum sentimento de identidade comum – ainda que este sentimento não se decreta por imposição legal, mas resulte antes da sua interiorização por parte dos cidadãos! Constitui, também, um importante fator de exclusão, deixando de fora deste estatuto e de (alguns) dos seus direitos todos aqueles que não têm esse vínculo com um dos – ainda – 28 Estados membros que compõem a União.

Mas com Maastricht, o termo cidadania não só foi integrado no léxico europeu, como assumiu novos contornos, na medida em que alterou, para sempre, o significado da palavra “estrangeiro”, quando entendida no contexto da União. A palavra estrangeiro passou a referir-se, apenas, aos cidadãos nacionais de Estados terceiros, com todas as implicações jurídico políticas que daí decorrem, nomeadamente em termos de política de imigração e de asilo. Contudo, a União, enquanto organização de Direito que desde cedo assumiu a preocupação do respeito pelos direitos fundamentais no seu próprio espaço, assim como além-fronteiras, não pode ser uma entidade “cega” e deixar de assumir, reconhecer e valorizar a importância e o contributo desses estrangeiros para a vida e desenvolvimento social, económico e cultural da União. Daí a consagração de um regime de proteção e integração desses estrangeiros, nacionais de Estados terceiros e residentes de longa duração, no espaço geográfico da União²⁵.

3.2. O estatuto da cidadania da União: os direitos e a (ausência) de deveres

O atual art.º 20.º do TFUE após a definição de cidadão da União acrescenta no n.º 2 do mesmo artigo que “[o]s cidadãos da União gozam dos direitos e estão

²⁵ De entre os atos adotados relativos à integração dos estrangeiros, destacamos a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de novembro de 2003 que consagra um estatuto próprio e específico para os residentes de longa duração na UE (in JO – L, de 23 de janeiro de 2004)

sujeitos aos deveres previstos nos Tratados”. Importa, então, analisar quais os direitos e deveres – como qualquer cidadania, esta também implica uns e outros – garantidos pelos Tratados e que integram o referido estatuto.

A primeira disposição (atual art. 21.º do TFUE) reconhece a qualquer cidadão da União “o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adoptadas em sua aplicação”. Tem este artigo por função essencial (re)afirmar o direito de livre circulação e permanência no território dos Estados membros dos cidadãos da União. Na verdade, este pouco acrescenta ao até então consagrado, sendo antes de mais a consagração do *acquis communautaire*. A livre circulação de pessoas não aparecia como um fim em si mesma, mas antes como ligação ao exercício de uma atividade económica. Contudo, o seu exercício foi sendo progressivamente generalizado, de forma a aplicar-se ao cidadão *qua tale* e não apenas aos agentes económicos. Na verdade, o TUE consagrou constitucionalmente a evolução levada a cabo pelo legislador e pelo juiz comunitário. Ou seja, efetuou a elevação do plano do direito derivado para o originário, situação que não pode deixar de ser realçada e de efeitos não negligenciáveis. Assim, o direito de livre circulação e residência deixou de estar dependente do preenchimento de determinados pressupostos de natureza económica, para adquirir a plena autonomia de um direito fundamental da cidadania.

A proteção diplomática e consular prevista no atual art. 23.º do TFUE, enuncia o direito dos cidadãos da União beneficiarem, “no território de países terceiros em que o Estado membro de que é nacional não se encontre representado, de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”. Esta disposição consagra a vertente internacional da cidadania da União. Projeta para o exterior uma nova imagem da integração europeia em torno da cidadania da União e, para o interior, expressa uma preocupação pelos direitos dos cidadãos da União, reforçando o sentimento de identificação da e para com a União. Este não é, contudo, verdadeiramente um direito a exercer face à União, ou sequer no interior da União, embora resulte do estatuto desta. O que se trata, efetivamente, é de prover à proteção de um cidadão da União no território de um país terceiro, quando aquele de que é nacional não se encontre aí representado. Trata-se de uma proteção diplomática substitutiva ou delegada: o Tratado prevê, apenas, a possibilidade de o cidadão da União ser protegido não por esta – a União – ou pelos Estados membros em conjunto, mas sim por um qualquer Estado membro.

Como a noção de cidadania implica a possibilidade de se fazer ouvir na defesa dos respetivos direitos e interesses legítimos, foi expressamente consagrado, em Maastricht, o direito de petição ao PE e de recurso ao Provedor de Justiça. Atualmente consagrados no art. 24.º do TFUE, estes mecanismos de participação política não eleitoral ou de proteção não jurisdicional dos direitos dos cidadãos, vieram reforçar as competências do órgão parlamentar europeu e procuraram dar resposta às reivindicações de maior legitimidade democrática, maior eficácia e maior transparência institucional das Comunidades e da União. Reforçaram a participação política e cívica dos cidadãos no sistema institucional

da União, no funcionamento e aperfeiçoamento das instituições e órgãos da União. Constituem um importante reforço da ligação dos cidadãos da União, cujo *abstractum* pessoal constituem e um corolário do princípio do respeito, por parte da União, das identidades nacionais dos Estados membros.

Destes dois mecanismos apenas o recurso ao Provedor de Justiça pode ser considerado uma novidade na ordem jurídica da União, uma vez que o direito de petição há muito que estava previsto no Regimento Interno da instituição parlamentar, apoiando-se numa prática bem estabelecida e substancial (à semelhança de outra forma de petição, ainda que não inserida estruturalmente nas disposições da Cidadania da União, a saber, o direito de queixa à Comissão, dotado de um claro objetivo de proteção dos direitos dos cidadãos).

A principal novidade do estatuto da cidadania da União traduziu-se na consagração dos direitos de participação política, direitos esses que lhes são reconhecidos em função dessa qualidade (art. 22.º do TFUE). Trata-se do direito de qualquer cidadão, residente num Estado membro que não o da sua nacionalidade, de eleger e ser eleito, quer nas eleições municipais quer nas eleições para o Parlamento Europeu, nas mesmas condições que os respetivos nacionais. Assim, se o alcance inovador do direito de livre circulação e residência é bastante questionável, o mesmo não se pode dizer dos direitos de participação política *strictu sensu*.

Ainda que objeto de muitas críticas pelo carácter limitado – eleições municipais e europeias e restritivo – com a admissibilidade de exceções - a sua consagração traduziu o grau de participação política que é reconhecido aos cidadãos em função dessa mesma qualidade²⁶. Estes direitos, cada um de sua forma, reforçam o sentimento de integração do cidadão da União na comunidade estadual em que se inserem pela residência (quanto às eleições municipais), e facilitam a sua intervenção na vida própria da União (de forma mediata por via de ação do Parlamento Europeu, no caso das eleições para essa instituição).

Quanto à participação nas eleições municipais assiste-se à refração direta da cidadania da União sobre a organização política interna dos Estados, que os obriga a reconhecer aos nacionais dos Estados membros, o direito de participação política que se traduz na possibilidade de votar e ser eleito nas eleições municipais e desta forma participar na respetiva política nacional, ainda que apenas no plano municipal, quando aí são residentes. Apesar da consagração deste direito representar uma novidade, refere-se apenas às eleições municipais, ou seja, ao nível inferior das coletividades locais, continuando os Estados a ser com-

²⁶ Estes direitos de participação política não são semelhantes aos que este conceito engloba no plano estadual. Não se inclui neste estatuto o direito de eleger e ser eleito para os órgãos de soberania de um Estado membro de que se não é nacional. Não se inclui neste estatuto a participação nas eleições que mais diretamente afetam a vida política nacional e conseqüentemente a sua participação no processo de integração. A atribuição destes direitos aos cidadãos da União seria um forte componente dessa cidadania, contudo não é de esperar que os Estados o façam, dada a sua intrínseca relação com a soberania nacional. Sendo a soberania apanágio do Estado nacional, o seu exercício pela via eleitoral continua e continuará certamente por muito tempo, a ser considerado uma prerrogativa ligada à qualidade de nacional de um Estado membro.

petentes na definição das regras para os restantes atos eleitorais, regionais e nacionais.

No tocante às eleições europeias, a inovação surge como a supressão de uma “anomalia”. Dificilmente se concebe como é que o direito de voto e de elegibilidade para o PE, instituição europeia que representa “os povos dos Estados reunidos na Comunidade”, ou com a redação atual “os cidadãos da União”, podia ser reservada por um Estado aos seus próprios nacionais. Assim, a própria natureza do PE, impunha o reconhecimento deste direito.

Um dos elementos caracterizadores do estatuto da cidadania da União é precisamente o do seu carácter evolutivo. Ou seja, o TUE forneceu a base constitucional de um estatuto embrionário, dinâmico, cujo critério jurídico de definição ainda não se identifica com o vínculo entre o indivíduo e um poder institucionalizado e soberano. Mas apesar deste elemento identificador, a verdade é que desde a sua consagração em 1993, poucas foram as alterações, os aprofundamentos introduzidos neste estatuto.

Não obstante, com o Tratado de Amesterdão, incluiu-se um novo direito de petição, a saber, o dos cidadãos se dirigirem a uma instituição, órgão ou organismo da União e obterem uma resposta redigida na mesma língua (atualmente previsto no art. 24.º do TFUE). Com a consagração deste direito visou-se aumentar a transparência da União, ou melhor, do funcionamento das suas instituições, que aparecem ainda como uma realidade distante e incompreensível aos olhos dos cidadãos. Traduz a vontade de tornar a União uma realidade mais próxima dos cidadãos, estabelecendo-se uma relação direta entre administração e administrados, claramente reforçada pelo uso da respetiva língua nacional - elemento essencial da identidade nacional e europeia.

Para além deste, e ainda em Amesterdão, (embora já não integrado sistematicamente nas disposições relativas à cidadania) foi consagrado e atribuído aos cidadãos da União, o direito de acesso aos documentos das instituições, num claro reforço de transparência, abertura e aproximação dos cidadãos à entidade a que pertencem (atualmente previsto no art. 15.º do TFUE, anterior art. 255.º do TCE).

Mais tarde, com o Tratado de Lisboa, foi consagrado no art. 24.º do TFUE, o direito de iniciativa de cidadania, visando atribuir um papel mais ativo aos cidadãos na vida e no desenvolvimento da União²⁷ Trata-se de um direito de proposta e não de um instrumento jurídico de contestação, visando conferir uma nova dimensão à democracia europeia. Mais do que um instrumento de participação democrática, a iniciativa europeia concede aos cidadãos a possibilidade de participarem ativamente no exercício do poder soberano (supranacional) da União, através do seu envolvimento direto na apresentação de propostas legislativas, ou pelo menos fazendo saber à Comissão quais os temas que lhe despertam mais interesse.

²⁷ Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania (in JOUE-L 65/1 de 11 de março de 2011).

Esta inovação acompanha os esforços que conduziram à clarificação da repartição de competências e à simplificação dos instrumentos jurídicos e que visam, desde logo, tornar a cidadania da União mais ativa, no quadro de uma democracia europeia mais participativa, conseguindo assim uma aproximação democrática entre a União e os seus cidadãos.

Apesar de se exigir que a iniciativa seja subscrita por um milhão de cidadãos, o difícil não é conseguir esse número, mas antes dar execução a uma iniciativa de cidadania, tendo em conta a indiferença e passividade com que os cidadãos estão acostumados a ver, viver e analisar tudo quanto diz respeito à UE.

Quanto a estes direitos e ainda que todos constituam formas de petição, nem todos são estranhos à prática institucional europeia, tal como o direito de acesso aos documentos das instituições; nem todos foram inseridos estruturalmente nas disposições relativas à cidadania da União, tal como o direito de acesso aos documentos das instituições; e à exceção do direito de iniciativa de cidadania, todos têm um alcance e objetivo limitado.

Por fim e se uma cidadania implica direitos e deveres, também a da União, no art.º 20.º do TFUE, refere expressamente a existência de deveres. Acaba, contudo, por não enunciar expressamente, nem impor quaisquer deveres, o que parece traduzir o reconhecimento de que a União não é uma entidade soberana, que possa impor aos seus cidadãos deveres de soberania

3.3. A cidadania da União: inovação ou simples consolidação?

Retomamos a análise anterior a propósito do carácter frágil e simbólico da cidadania da União que resulta, também, do seu conteúdo, ou seja, dos direitos que lhe estão associados, assim como dos seus beneficiários. Assim, para além da inclusão de alguns (poucos) direitos políticos, que já eram, aliás, reconhecidos por alguns Estados membros, antes da entrada em vigor do TUE; outros que resultavam do acervo comunitário; e outros, que figuravam de algumas legislações nacionais ou resultavam de práticas nacionais (ou internacionais) – estando a sua aplicação, em muitos deles, dependente da aplicação do princípio do tratamento nacional – as suas disposições não acrescentaram muito ao adquirido comunitário pré-Maastricht.

Mais ainda, esta cidadania dá à primeira vista, a impressão de um simples aglomerado de atributos e direitos de natureza e conteúdo diferente: o direito de livre circulação e residência (direito de conteúdo essencialmente económico), o direito de voto e de elegibilidade dos cidadãos da União, nas eleições municipais e para o Parlamento Europeu no Estado membro da residência (direitos de conteúdo político eleitoral), o direito de proteção diplomática e consular, o direito de petição ao Parlamento Europeu e o direito de se dirigir ao Provedor de Justiça (direitos de conteúdo político não eleitoral).

Tendo em conta o elenco de direitos deste estatuto da cidadania da União é legítimo afirmar que Maastricht se situa no meio-termo entre a inovação e a (simples) consolidação. Maastricht surgiu, assim, como um texto de codificação. Com a consagração de alguns direitos limitou-se a afirmar, confirmar, constatar

ou reproduzir o direito já existente, o que sucede particularmente com a livre circulação de pessoas e com o direito de petição ao PE. Noutros domínios impunha e comportava um efeito criador e inovador com o estabelecimento de regras novas, nomeadamente a propósito dos direitos próprios de uma cidadania, os direitos de participação política. O mesmo carácter inovador estava presente no direito de recurso ao Provedor de Justiça e naquilo que podemos considerar como um esboço de proteção diplomática e consular comum. E, não obstante a natureza dinâmica do estatuto da cidadania da União e a possibilidade da extensão de direitos prevista no Tratado, as alterações introduzidas são limitadas, em termos de conteúdo e de alcance.

Mas a verdade é que mesmo quando se limitava a confirmar um direito pré-existente, ao fazê-lo no domínio do direito originário, assumiu uma importância e significado não negligenciáveis. Maastricht valeu acima de tudo por ter levado a cabo uma mudança no paradigma do cidadão europeu que deixou de ser, apenas, aquele dotado de amplos direitos económicos e sociais, ligados originariamente ao exercício de uma atividade económica, presente, passada ou futura, para passar também a ser aquele que dispõe de direitos de conotação política, de direitos de cidadania, agora reconhecidos no plano europeu. Mas, acima de tudo, valeu pela generalização do princípio da igualdade e da não discriminação em razão da nacionalidade. Assentando nos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, as quatro liberdades fundamentais do Tratado constituíram, na prática, o primeiro fator poderoso de criação de um sentimento de pertença a uma mesma comunidade política, que caracteriza a ideia de cidadania: o sentimento de que qualquer europeu, onde quer que se encontre na União, tem direito (salvo algumas exceções) a ser tratado da mesma forma que os nacionais desse Estado, isto é, como se fosse um deles e não um estrangeiro.

A mesma fragilidade e simbolismo do estatuto da cidadania decorre do círculo dos beneficiários dos direitos, na medida em que alguns deles não são – sequer – exclusivos dos cidadãos da União, uma vez que radicam igualmente na esfera jurídica de “qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado membro”. É o caso do direito de petição ao Parlamento Europeu e de recurso ao Provedor de Justiça. Assim, o facto de serem concedidos igualmente a pessoas coletivas afasta-os do paradigma clássico que é o dos direitos da cidadania: a participação do *cives* na vida da *Pólis*.

Mais ainda, os nacionais de Estados terceiros podem, também, exercer alguns desses direitos (direito de petição nas suas três modalidades, bem como o direito a uma boa administração) ou poderão vir a exercê-los (no caso da livre circulação de pessoas). Na verdade, dos direitos consagrados, só dois traduzem a especial relação entre os cidadãos da União e a União, ou seja, só dois são exclusivos dos cidadãos da União, a saber: os direitos de participação política e o direito de proteção diplomática e consular. Ainda assim, o direito de participação política nas eleições municipais não estabelece uma relação direta entre o cidadão e a União, mas antes ajuda a definir a relação entre o cidadão e o Estado da residência. Resta o direito de participação política nas eleições para o Parlamento Europeu em que se verifica claramente uma relação entre os cidadãos e a

União, sendo aquele o órgão que reúne os representantes dos cidadãos da União.

O direito de proteção diplomática e consular tem um alcance limitado para os cidadãos da União, tendo relevância e aplicação eventual para uma pequena minoria, que pode e quer viajar para um país terceiro, onde o seu não se encontra representado.

A propósito da ausência de um enunciado de deveres do texto dos Tratados, Moura Ramos sustenta que tal não pode “deixar de ser vista como trazendo uma menor densificação deste estatuto quando comparado com o conferido pelas entidades estaduais, por exemplo, que sempre impõem aos respectivos titulares o cumprimento de particulares deveres, como o da prestação de serviço militar, como correlato dos direitos que lhes reconhecem.” (Ramos, 1994, p.341)

Não obstante as várias revisões dos Tratados, até hoje, esta ausência não foi colmatada. Sustentamos que, quer numa perspetiva estritamente jurídica, quer pedagógico ou mesmo cívica, seria benéfico que, à semelhança do que acontece no quadro da cidadania nacional, também na europeia, os cidadãos beneficiassem para além de um conjunto de direitos, da enunciação de um catálogo de deveres.

Ainda que esta ausência tenha um alcance limitado, na medida em que os deveres decorrem e emergem, na prática, enquanto correlativos dos direitos, a sua justificação está diretamente relacionada com o próprio conceito de cidadania da União, que não tem uma dimensão autónoma, remetendo para os nacionais dos Estados membros, ou seja, as pessoas que o ordenamento jurídico interno considere como seus nacionais.

A atestar, também, o carácter frágil deste estatuto destacamos o facto de estes direitos do cidadão da União, não serem direta e imediatamente exequíveis. Só se tornaram efetivos depois da adoção pelo Conselho das medidas necessárias, e em última instância, da adoção das medidas por parte de cada Estado membro, nos termos das respetivas normas constitucionais²⁸.

Mais ainda, todas estas normas admitiam e admitem derrogações, sendo que em alguns casos os motivos invocáveis são bastante genéricos “sempre que problemas específicos de um Estado o justifiquem”, o que permitirá aos Estados uma grande margem de manobra e alguma discricionariedade.

²⁸ Precisamente a propósito da regulamentação dos direitos dos cidadãos da União inicialmente efetuada pelo Conselho, por unanimidade, ou pelos Estados membros, atestando o carácter melindroso da matéria e a dificuldade de os Estados cederem poderes soberanos nesta área, assim como no processo de aprofundamento dos direitos, destacámos a subalternização do PE, tendo em conta que a sua participação se esgotava na emissão de um parecer, que só para o direito de livre circulação era de carácter vinculativo. Esta situação foi alterada com as sucessivas revisões dos Tratados, em que a consulta foi substituída por aprovação por parte do PE e do Conselho, independentemente da designação atribuída a este procedimento – co-decisão ou processo legislativo especial. Dificilmente se compreendia como é que a instituição mais democrática e representativa dos cidadãos interviesse de forma tão pouco expressiva na constitucionalização e no processo de definição progressiva do estatuto de cidadania da União.

4. A UNIÃO EUROPEIA: UNIÃO DE ESTADOS OU UNIÃO DE CIDADÃOS

Efetuada a análise do conteúdo do estatuto da cidadania da União é legítimo questionar se estes direitos serão o bastante para definir uma cidadania, ou se os nacionais dos Estados membros se sentem a partir de Maastricht portadores de uma nova identidade comum, se se sentem sujeitos da vida e da ação da União Europeia. Os cidadãos vêm a União como algo de distante, entendem o poder político da União como algo que não está ao seu alcance e que é dominado por eurocratas e *lobbies* instalados. A grande maioria considera-se mal ou pouco informada sobre importantes questões da vida e do funcionamento da União. Obviamente não basta fazer desses cidadãos eleitores para um Parlamento e esperar que assim se crie um laço, uma ligação, com a União.

Na realidade, os cidadãos europeus continuam a ter como referência para a cidadania e como quadro normal da democracia, o Estado. A cidadania da União não tem existência autónoma, pelo que a UE não pode considerar-se como um verdadeiro espaço de cidadania. A União não é, ainda, uma verdadeira comunidade de cidadãos, uma Europa de cidadãos, mas sim, ainda, uma união de Estados! Uma união de Estados que se vê hoje, passados quase 70 anos de integração europeia, confrontada com novos e redobrados desafios, pelo que para lhes fazer face necessita criar mecanismos, implementar medidas e ações capazes de tornar a União Europeia uma realidade mais viva e mais próxima dos cidadãos – pois eles que são os destinatários das conquistas da integração europeia!

4.1. A União Europeia: desafios, vulnerabilidades e cidadania

Garante da paz, da estabilidade e da prosperidade da Europa pós II Guerra Mundial a União Europeia vê-se, hoje, confrontada com novos e redobrados desafios. Desafios de uma União cada vez mais heterogénea, a braços com problemas e vulnerabilidades várias que implicam uma certa indefinição quanto ao seu futuro e com implicações claras na e para a vida dos cidadãos. Vulnerabilidades políticas decorrentes: de um ceticismo generalizado quanto ao seu futuro; de um processo inédito e de consequências imprevisíveis que determinará – ou não – a saída de um Estado da União; da disseminação de discursos nacionalistas, extremistas e xenófobos um pouco por toda a Europa e pelo mundo; da (in)segurança global e da constante ameaça terrorista. Vulnerabilidades económicas, acentuadas pela crise económico-financeira mundial e a excessiva preocupação com a contenção orçamental e o *deficit* público com consequências diretas e profundas na vida dos cidadãos. Destas, resultam as vulnerabilidades sociais, realçando o carácter ainda embrionário e secundário da dimensão solidária da política europeia. face a outros domínios como os das políticas monetárias e financeira.

Mas todas estas vulnerabilidades não podem conduzir ao desmembramento da unificação europeia, antes devem aumentar a nossa determinação e convicção neste processo sem paralelo na história da humanidade!

Para enfrentar estes desafios a União tem de ser mais forte e mais unida e para tal necessita reforçar a sua dimensão política e personalista, centrando-se nas pessoas, nos cidadãos – nas suas preocupações, necessidades e aspirações. Impõe-se aproximar e reconciliar a União com os seus cidadãos, construindo uma verdadeira União dos cidadãos, com os cidadãos e para os cidadãos! Cidadãos que, embora parte integrante e beneficiários diretos deste processo, têm permanecido indiferentes e alheados das grandes questões da construção europeia. E neste campo, importa perceber os perigos que essa indiferença aliada à (des)informação, representam, no presente e no futuro da União. (Des)Informação dominada por discursos populistas que têm ganho cada vez mais seguidores.

Torna-se assim imperioso envolver ativa e eficazmente os cidadãos no *devoir* da União, desenvolvendo um novo conceito de cidadania – ativa e participativa. E como cidadania pressupõe participação e não há, nem pode ou deve haver, participação sem conhecimento, tal como não há conhecimento sem informação (correta e credível) defendemos a necessidade de desenvolver uma verdadeira política de informação e de comunicação, com o envolvimento de todos – Estados, Instituições, cidadãos, *media*. Impõe-se sensibilizar os cidadãos para a construção europeia e a importância que esta assume para a Europa e para o mundo pois só com cidadãos informados pode haver cidadãos ativos e participativos. E sendo a UE uma organização de Direito, essa participação é condição e garantia essencial ao seu bom funcionamento.

5. REFLEXÃO FINAL

O estatuto da cidadania da União está íntima e indissociavelmente ligado à criação de uma União de Direito, ao respeito da legalidade, aos direitos fundamentais, à legitimidade democrática, prendendo-se com a ligação que um indivíduo tem perante uma realidade que o transcende.

Mas, e apesar de todas as fragilidades enunciadas, cabe realçar o importante carácter simbólico que o estatuto da cidadania da União encerra. Ainda que não se afirme um povo europeu, a integração no povo de cada Estado membro, dos cidadãos da União aí residentes e que não possuam a respetiva nacionalidade, reforça o sentimento de pertença, de identificação com a União, contribuindo para a referida identidade europeia. Reforça-se o sentimento de pertença a uma comunidade mais vasta, a um todo integrado de nacionais, de todos e de cada um dos Estados que o compõem. A cidadania da União é um instrumento de coesão, desde logo entre os cidadãos e as instituições e, de seguida, entre os próprios Estados. Tal como está definida no Tratado surge como a tradução concreta de uma vontade de estabelecer uma nova etapa na criação de uma “união mais estreita entre os povos da Europa”.

Neste sentido foi encarada como um paliativo para o *deficit* democrático que afeta o sistema comunitário (Boudant, 1995, p.44). Tem como objetivo favorecer a participação do indivíduo na vida da União e conceder-lhe um lugar próprio

nessa entidade que se pretende mais “Europeia”, mais política e cada vez menos “Económica”.

Embora não isento de críticas, cumpre realçar que o desafio constituído pela criação e instituição deste estatuto designado de Cidadania da União parece ter sido conseguido. Efetivamente, a cidadania da União consagra hoje um conjunto de direitos, passível de desenvolvimento, extensão e aprofundamento, possibilidade reconhecida expressamente pelos redatores do Tratado, não obstante as alterações efetuadas até hoje, passados mais de 25 anos desde a sua constituição, terem um alcance muito limitado.

REFERÊNCIAS

- Boudant, J. (1995). La Citoyenneté Européenne in Koubi, G. (Direction) *De la Citoyenneté*. Paris: Litec. p. 39-58.
- Monnet, J. (1986). *Memórias – A construção da Unidade Europeia*, Tradução de Ana Maria Falcão. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. Paris: Fayard.
- Monteiro, S.S (2015). *La configuración jurídico-política de la ciudadanía de la Unión Europea: Europa de los ciudadanos y identidad europea*. (Tese de Doutoramento não publicada). Universidad de Extremadura, Espanha.
- Pires, F. L. (1994). União Europeia: um poder próprio ou delegado? in *A União Europeia*. (pp. 149-156). Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra.
- Ramos, R. (1994). Maastricht e os direitos do cidadão europeu, in *Das Comunidades à União Europeia, Estudos de direito comunitário*. (pp. 328-329). Coimbra: Coimbra Editora