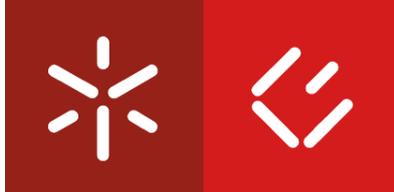


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Fernando Pacheco Serrão

**O Valor da Cidadania Europeia:
A Iniciativa de Cidadania Europeia como
Instrumento da Democracia Participativa**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Fernando Pacheco Serrão

**O Valor da Cidadania Europeia:
A Iniciativa de Cidadania Europeia como
Instrumento da Democracia Participativa**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Ciência Política

Trabalho efetuado sob a orientação da
**Professora Doutora Ana Paula Lima
Pinto Oliveira de Almeida Brandão**

DECLARAÇÃO

Nome: Fernando Pacheco Serrão

Endereço eletrónico: fpserrao@gmail.com

Nº Cartão de Cidadão: 3984318

Título da Dissertação: O Valor da Cidadania Europeia: A Iniciativa de Cidadania Europeia como Instrumento da Democracia Participativa

Orientadora: Professora Doutora Ana Paula Lima Pinto Oliveira de Almeida Brandão

Ano de conclusão: 2016

Mestrado em: Ciência Política

1. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 27 de Outubro de 2016

Assinatura:

Agradecimentos

Quando iniciei este percurso acadêmico de um curso de 2º ciclo, estava longe de imaginar que tal iria coincidir com um período conturbado a nível pessoal e profissional. É nestas alturas que temos de apelar ao melhor de nós que, contudo, precisa sempre de outros alicerces. Por isso tenho que agradecer a algumas pessoas que acompanharam e apoiaram mais de perto este desafio.

Em primeiro lugar, à minha orientadora Professora Doutora Ana Paula Brandão a quem me habituei a admirar e respeitar pela sua grande capacidade como professora, como pessoa e pela disponibilidade de aceitação em orientar este trabalho, pela ajuda na definição do objeto de estudo e por me indicar os caminhos corretos, quando sucessivamente deles me desviava, para conseguir aquilo a que me propus. Muito obrigado.

Agradeço o apoio da minha família, sobretudo da minha mãe, que apesar das dificuldades de saúde devidas à idade e doença, nunca cessou de me incentivar a lutar por este desiderato, mesmo quando precisou de mim e eu estava ausente. Obrigado por sempre teres acreditado.

Agradeço a todos os meus amigos, sem exceção, que sempre se mostraram interessados em que eu não vacilasse e me motivaram para que eu tivesse o sucesso de chegar ao fim.

Um agradecimento especial à minha amiga e colega Dr^a Maria do Céu com quem, no meio das inúmeras jornadas de projetos de trabalho conjunto, desabafei muitas vezes nos períodos de menor ânimo e que sempre esteve disponível para me ouvir, incentivar e aconselhar. Muito obrigado.

O Valor da Cidadania Europeia: A Iniciativa de Cidadania Europeia como Instrumento da Democracia Participativa

RESUMO

A cidadania foi interpretada ao longo do tempo de maneira diversa. Da Antiguidade aos nossos dias, ela perpassa todas as gerações e momentos da vida em sociedade com significação adequada a esses distintos instantes. A evolução foi constante até hoje. Desde a polis, passando pela cidadania nacional até à supranacional, o sentimento de pertença através de um vínculo jurídico entre o indivíduo e a sociedade é norteado por direitos e deveres cujo objetivo deve ser o da participação ativa para a prossecução do bem comum.

Este trabalho foca-se na abordagem da questão da cidadania europeia como ponto fulcral da democracia participativa através do mecanismo de Iniciativa de Cidadania Europeia, introduzido pelo Tratado de Lisboa, tendo em conta que a cidadania europeia é complementar à cidadania nacional e para a qual olhamos como referencial comparativo com este processo europeu. Para enquadrar a questão em análise, caracteriza-se o sistema político da União Europeia, sobretudo das suas instituições diretamente envolvidas com este mecanismo como é o caso do Parlamento Europeu e da Comissão, identificamos os seus atores, processos políticos e políticas. A Iniciativa de Cidadania Europeia será abordada desde a sua génese, o seu significado, o seu caminho evolutivo e o impacto que teve e tem na participação dos cidadãos europeus, além de se perceber a forma como pode contribuir para a qualidade da democracia na UE com o desenvolvimento de uma cidadania mais participativa, através da presença no processo de decisão. Paralelamente analisamos se pode ser um meio dissuasor da perceção do défice democrático que é, amiúde, objeto de considerações de que, ao nível europeu, os cidadãos não têm uma representação adequada, pondo mesmo em causa a legitimidade no seu seio. Outra abordagem relaciona-se com as organizações da sociedade e partidos políticos que, tendem a fazer-se substituir aos cidadãos exercendo influência para direcionar, segundo os seus interesses, a apresentação de propostas dentro do âmbito deste mecanismo. Em suma, a questão transversal a este trabalho é aferir se este novo mecanismo integrante do Tratado de Lisboa, é um meio determinante para o reforço da cidadania e democracia europeias através da capacitação dos cidadãos para a *decision making*.

Palavras-Chave: Cidadania Europeia, Iniciativa de Cidadania Europeia, União Europeia, Parlamento Europeu, Tratado de Lisboa

The Value of European Citizenship: The European Citizens' Initiative as an Instrument of Participatory Democracy

ABSTRACT

Citizenship has been interpreted in various manners throughout time. From the distant past to present day, citizenship relates to all generations throughout society, and each distinct moment has an appropriate meaning. From the polis through to national and supranational citizenship, the feeling of belonging amongst individuals to a society by way of a legal bond is orientated by rights and responsibilities, aiming for an active participation in the pursuit of a common good.

This paper addresses European citizenship as an expression of participatory democracy through the European Citizens' Initiative mechanism. Introduced by the Treaty of Lisbon, it is regarded as a comparative reference as it takes into consideration that European citizenship is additional to national citizenship. To provide a context, the political system of the European Union is characterised by political procedures and policies where all agents are identified, especially the institutions which are directly connected to the ordinary legislative procedure (European Parliament, European Commission and Council). The origin, definition and evolutionary path of the European Citizens' Initiative are examined as well as a comparative study of three successful initiatives to better understand how it may contribute towards the amelioration of democracy in the EU by developing a more participative citizenship and enabling European citizens to play an active role in the decision-making process. At the same time, we analysed whether this mechanism could have a detrimental effect on the perception of the democratic deficit which is visible on a European level. If citizens are not being adequately represented, then this actually questions its legitimacy. The organizations and political parties which tend to substitute citizens are also examined as they exercise their influences according to their own interests and present proposals within the scope of this mechanism.

On the whole, the transversal issue in this paper is to assess whether this new mechanism, introduced by the Treaty of Lisbon, is a means to reinforce European citizenship and democracy by empowering citizens to actively participate in the political process of the European Union.

Key words: European Citizenship, European Citizens' Initiative, European Union, Treaty of Lisbon, participatory democracy

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Enquadramento e Justificativa	2
Problemática	4
Metodologia	6
Estrutura	7
CAPÍTULO 1. CIDADANIA, DEMOCRACIA E CIDADANIA EUROPEIA: ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL	9
1.1 Democracia e Cidadania	9
1.2 A Cidadania Europeia	12
1.3 Interações e impactos nas sociedades europeias	14
CAPÍTULO 2. CIDADANIA EUROPEIA: DO TRATADO DE MAASTRICHT AO TRATADO DE LISBOA	18
2.1 Sistema Político da União Europeia	18
2.1.1 O Parlamento Europeu	20
2.1.2 A Comissão Europeia	25
2.1.3 O Conselho da União Europeia	26
2.2 De Maastricht a Lisboa	27
CAPÍTULO 3. INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA	30
3.1 Processo de apresentação de ICE	34
3.2 Contributo da ICE para a democracia participativa	39
3.3 As propostas de ICE	45
3.3.1 Iniciativas bem-sucedidas	46
3.3.1.1 Right2Water	46
3.3.1.2 Um de Nós	48
3.3.1.3 Stop Vivisection	50

3.4.2	Iniciativas em aberto	52
3.4.2	Iniciativas retiradas e rejeitadas	54
CONCLUSÃO		58
APÊNDICE 1		65
APÊNDICE 2		66
BIBLIOGRAFIA		67

ÍNDICE DE QUADROS E APÊNDICES

Quadro 1 Processo Legislativo Ordinário	24
Quadro 2 Número mínimo de subscritores por país para apoio à ICE	37
Quadro 3 O processo de elaboração da ICE	38
Quadro 4 Propostas de ICE bem-sucedidas	46
<hr/>	
Apêndice 1 Tabela de dados, temas e situações das ICE's referidas nesta investigação	65
Apêndice 2 Tabela síntese das propostas de ICE bem-sucedidas e resposta da Comissão	66

LISTA DE ABREVIATURAS

CE – Comissão Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CUE – Conselho da União Europeia

ICE – Iniciativa de Cidadania Europeia

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PE – Parlamento Europeu

TA – Tratado de Amesterdão

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TL – Tratado de Lisboa

TM – Tratado de Maastricht

TN – Tratado de Nice

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

A cidadania foi interpretada ao longo do tempo de maneira diversa. Da Antiguidade aos nossos dias, ela perpassa todas as gerações e momentos da vida em sociedade com significação adequada a esses distintos instantes. A evolução foi constante até hoje. Desde a polis, passando pela cidadania nacional até à supranacional, o sentimento de pertença através de um vínculo jurídico entre o indivíduo e a sociedade é norteado por direitos e deveres cujo objetivo deve ser o da participação ativa para a prossecução do bem comum.

Não é objetivo deste trabalho recuar muito no tempo para analisar a organização da sociedade em tempos remotos. Concentramo-nos no nosso tempo e espaço, agora alargado para além das fronteiras nacionais, onde os cidadãos vivem em sociedades politicamente organizadas, exercem os seus deveres e direitos em pé de igualdade.

Neste contexto, as abordagens à problemática da cidadania a nível europeu têm destacado sobretudo a evolução, de que a mesma tem sido objeto ao longo das revisões dos tratados, como a sua complementaridade à nacional e a relação com as possibilidades que são postas nas mãos dos cidadãos para que exerçam o seu direito de participação, e uma cada vez maior aproximação entre as instituições da União Europeia com aqueles. Neste caso, o défice democrático, a democratização e a legitimidade atribuídas às instituições da UE, são referidos como motivo principal deste afastamento e frequentemente referidos por vários autores (Hix e Follesdal 2006; Monaghan 2012; De Clerck-Sashsse 2012; García e Vilar 2012).

Para esbater essa indiferença por parte dos cidadãos face à UE, o exercício de cidadania ligado à participação política assume decisiva importância tendo as análises sido alargadas a vários aspetos como os mecanismos colocados à disposição dos cidadãos e os processos de decisão relacionados com a presença de segmentos da sociedade, como as elites e outros grupos de interesse em competição, dispostos a dominar as decisões políticas (Nugent 2010, 426; Hix 2007, 580; De Clerck-Sashsse 2012: 3000).

O sistema político da União é frequentemente referido pela sua complexidade que favorece o aparecimento no seu núcleo de diversos atores que coabitam e dividem as competências na formulação de políticas (Pollack 2010: 27) a que se junta o cidadão europeu individualmente considerado que, nos últimos anos, sobretudo depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, detém a possibilidade de contribuir para as propostas de iniciativa política junto das instituições da UE. Tal resultou de um intenso debate na última década a propósito da participação na União (García e Vilar 2012: 312).

Analisar a evolução do exercício da cidadania e da participação política em democracia, através da Iniciativa de Cidadania Europeia, é aquilo a que nos propomos.

Enquadramento e Justificativa

Historicamente, a problemática da cidadania europeia, enquanto conjunto de direitos e deveres dos cidadãos dos Estados-membros da União e da sua efetiva participação na agenda política e nas decisões, foi uma aquisição progressiva. Pelo meio subsistiram (e subsistem ainda) obstáculos à sua realização plena, fruto de indefinições e complexidades do próprio sistema político da União Europeia, como o caso dos défices democráticos que a afetam e que estão ligados, sobretudo, ao Parlamento Europeu e à discrepância existente no “tipo de investidura que assistia a esta instituição — expressão máxima do poder democrático — e a pouca relevância dos poderes que lhe haviam sido conferidos pelos atos institutivos das Comunidades Europeias” (Soares 1997, 627), que contribuiu para essa insuficiência democrática dando origem ao esmorecimento dos cidadãos em relação às instituições europeias; a adoção de políticas por parte da União Europeia que vão ser apreciadas pela maior parte dos cidadãos, porque a relação entre o indivíduo e a política pode definir diversas formas dependendo da própria definição de política (Sassen 2002, 278), sobretudo quando sai das fronteiras do estado nacional para uma amplitude como o espaço europeu na sua diversidade ao nível geográfico, cultural e ideológico, a precisar de adaptação e consenso para se conseguir uma harmonização que, contudo, nunca é fácil de se verificar e também o fator da primazia da lei oriunda da União Europeia em relação à lei nacional dos Estados-Membros, que induz o cidadão a valorizar mais aquela que, por identificação, mais diretamente lhe diz respeito, a nacional.

O Tratado de Lisboa introduziu alterações significativas no que diz respeito à cidadania e à participação política, como se pode ler no portal do Parlamento Europeu,

a Carta dos Direitos Fundamentais, que com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa se tornou juridicamente vinculativa, reúne, num mesmo texto, todos os direitos das pessoas em torno de alguns princípios orientadores: dignidade humana, liberdades fundamentais, igualdade entre as pessoas, solidariedade, cidadania e justiça (Parlamento Europeu, s.d.)

de que se infere, desde logo e entre outros, o vínculo jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais, mas também a iniciativa de cidadania europeia que se pode traduzir pela permissão, observada mediante alguns

condicionalismos, que os cidadãos apelem à Comissão pela apresentação de uma proposta que se considere necessária para fins de aplicação dos tratados:

A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) constitui um importante instrumento de democracia participativa na União Europeia. Graças a esta medida, um milhão de cidadãos da UE, residentes em, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros pode convidar a Comissão a apresentar uma proposta de ato jurídico que considere essencial para efeitos de aplicação dos Tratados da UE. (Petr Novak 2016)

Quer-se verificar com este trabalho, se se pode assim considerar, que com o Tratado de Lisboa há um reforço da democracia no espaço da União, debruçando-nos, também, sobre o papel importante do Parlamento Europeu composto por “representantes dos cidadãos da União Europeia” como indica a redação do artigo 14, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE), que vem substituir a mencionada anteriormente no artigo 189.º do Tratado CE, que referia “por representantes dos povos dos Estados”. Esta alteração é importante porque mais definidora do papel dos deputados europeus que representam de uma forma muito mais específica, os seus representados.

A problemática da cidadania europeia tem, também, de ser vista na vertente comparativa com a cidadania nacional. Como veremos à frente, é com o Tratado de Maastricht em 1993 que a cidadania europeia dá os primeiros passos num percurso que será progressivo e desenvolvido nos tratados subsequentes, caso do Tratado de Amesterdão onde foi assumido que a cidadania europeia seria complementar à nacional não a substituindo, residindo logo aí uma das suas mais importantes especificidades, resultando assim que é necessário ter previamente a nacionalidade de um Estado-Membro para beneficiar da cidadania da União e que a cidadania europeia permite beneficiar de direitos suplementares e complementares à cidadania nacional, culminando com o Tratado de Lisboa que conferiu um contributo importante e decisivo para esta problemática.

Ao se possuir a nacionalidade de um Estado-Membro, é-se detentor da cidadania nacional e das suas três dimensões, civil, política e social, dimensões que estão incluídas e salvaguardadas pela pertença à União Europeia e que neste âmbito vão ser complementadas por outras especificidades da cidadania europeia como o facto de tornar o processo de integração europeu mais relevante para os cidadãos e incrementar a participação e a necessária ideia de identidade europeia além de reforçar os seus direitos. Na realidade, embora a sua importância seja equitativa, afigura-se-nos de especial interesse, a análise da dimensão política da cidadania, por ser esse o objetivo desta investigação.

Para se poder compreender melhor esta problemática da cidadania e participação política, a nossa análise vai, também, deter-se especificamente na importância e implicações da referida inovação a partir do estudo de caso centrado na iniciativa de cidadania europeia e do papel que tem neste processo quer a Comissão, detentora da iniciativa legislativa exclusiva (em diversos domínios) quer sobretudo o Parlamento Europeu, representante dos cidadãos e codecisor (em diversos domínios), por ser uma das novas e importantes introduções proporcionadas pelo Tratado de Lisboa e consagrados no Título II, sendo este instrumento muito importante do ponto de vista da democracia participativa na União Europeia.

Em suma, pretende-se com este trabalho:

- a) analisar a relação entre cidadania, democracia e participação;
- b) descrever a evolução da Cidadania Europeia desde o Tratado de Maastricht ao Tratado de Lisboa;
- c) analisar o contributo da revisão dos Tratados constitutivos operadas pelo Tratado de Lisboa para a cidadania europeia;
- d) explicar o papel da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu no processo de decisão;
- e) analisar o contributo do Direito de Iniciativa de Cidadania para a democracia participativa na União Europeia.

Problemática

Segundo o tema proposto, surge a pergunta de investigação: *“De que forma contribui o direito de iniciativa de cidadania para a participação dos cidadãos europeus no processo de decisão da União Europeia?”*

Desta decorrem duas perguntas secundárias:

- a) Qual o contributo do Tratado de Lisboa para a cidadania europeia?
- b) De que forma tem sido exercido o direito de iniciativa de cidadania europeia desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa?

Para aferir do contributo do direito de iniciativa de cidadania nesta problemática da participação dos cidadãos no processo decisório, traçaremos um percurso do historial dos vários tratados que começaram por mencionar a questão da participação popular com destaque para os Tratados de Maastricht e de Lisboa, sendo que o primeiro se distinguiu, sobretudo, por instituir uma cidadania europeia em complemento à cidadania nacional, que conferia a qualquer cidadão natural de um Estado membro, a cidadania da União assente em novos direitos e o segundo introduziu inovações decisivas porque reforçou a participação dos cidadãos através da iniciativa de cidadania europeia. É através deste estudo de caso que avaliaremos a possibilidade assente de forma clara numa simplificação de procedimentos incentivadores que os cidadãos europeus agora dispõem para intervir ativamente no processo de decisão através de uma participação mais efetiva, não esquecendo o papel do Parlamento Europeu que é, em muitos domínios, colegislador da União Europeia, diretamente eleito pelos cidadãos e com funções de aprovar legislação, fazer controlo democrático sobre instituições europeias e ainda o facto de ter uma voz ativa no orçamento da União.

Na primeira pergunta derivada, somos remetidos, primeiramente, para a constatação de que os cidadãos não se mostram cativados e recetivos ao exercício da participação. A falta de confiança nas instituições políticas baseada no seu descrédito pode constituir uma explicação; a falta de cultura política pode ser outro fator explicativo e a falta de meios conferidos para que possam participar mais ativamente será um terceiro fator. De qualquer forma, qualquer que seja o motivo, como refere Paulo Martinez:

ao alhear-se da participação política, os cidadãos estão a abdicar de direitos que a própria democracia de que fazem parte; em que vivem, lhes confere. Enfraquecem, através da “rejeição” dos seus direitos de cidadania, o próprio sistema político democrático (Martinez 1977, 6-7)

o que se torna importante para esta investigação, uma vez que estamos, agora, perante um leque mais alargado de condições conferidas de participação apoiadas pelo contributo do Tratado de Lisboa que poderá contribuir para inverter este quadro de quase alheamento das questões de participação popular, porque criada uma nova forma de participação ativa. No âmbito desta hipótese teremos ainda oportunidade de contextualizar melhor toda a dimensão do Tratado de Lisboa, nomeadamente os seus principais objetivos sem descurar os princípios jurídicos.

A segunda pergunta derivada vai permitir que façamos um balanço de quase uma década de implementação destas novas competências em matéria de cidadania porque “at the governance level participation has emerged and been accepted as a necessary component of EU decision-making” (Monaghan

2012, 295). Recetividade, adesão às iniciativas, dimensão da participação que o Tratado de Lisboa permite, incluindo os cidadãos na tomada de decisões sobre matérias que lhes dizem diretamente respeito, olhando para a forma como foi entendida esta adesão e de como foram mobilizados os meios para a sua divulgação e qual tem sido o sucesso da mesma.

Metodologia

Num trabalho de investigação, a metodologia assume importância primordial porque é através dela que vamos definir a sequência e a forma adotada para o que nos propomos analisar. Como refere Silbergh “a dissertation is an extended piece of personal work” (Silbergh 2001, 10), que requer seja delineado o método mais apropriado para a abordagem do que queremos investigar. Podemos adotar as técnicas que melhor servem para a investigação do tema em questão, optando por uma ou por outra ou conjugando-as para que delas resulte a melhor maneira de conseguir o resultado a que nos propusemos.

Será de importância primordial nesta investigação sobre um mecanismo que tem uma importância decisiva na possibilidade de promover a democracia participativa e que tem ainda pouco tempo de utilização pelos cidadãos europeus, a observação das fontes primárias porque, para o tema em análise, são imprescindíveis, dando-nos informações concretas dos passos que a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) percorreu desde a sua génese e conseqüente desenvolvimento à implantação que conheceu até ao tempo presente nos corredores das instituições europeias e dos seus Estados-membros. São exemplos, os Tratados e documentos emanados das instituições europeias, sobretudo do Parlamento Europeu (PE), da Comissão Europeia (CE) e do Conselho da União Europeia (CUE). Apoiamos também o estudo em fontes secundárias que nos permitem conhecer as avaliações que investigadores e outros estudiosos do fenómeno europeu fazem, os processos, lacunas, entidades envolvidas, tipos de propostas e respetivas variáveis que identificam e que fazem a cronologia de sua evolução.

Este trabalho será apoiado numa metodologia qualitativa baseada na análise pormenorizada das fontes atrás referidas. Este método caracteriza-se por lidar com a realidade não quantificada, assente na análise e definição de significados, valores, fontes documentais descritivas de diversos fenómenos sociais, neste caso, políticos, concentrando-se mais na exploração, compreensão e contexto da totalidade do tema em si. Segundo Silbergh (2001, 23), “in the first instance, it must be noted that the qualitative tradition has a particularly important role to play in political research” pelo que, na nossa análise, a aplicação do método qualitativo

justifica-se pela necessidade de coleta e interpretação das variadas fontes documentais provenientes das instituições europeias, das abordagens de autores em literatura sobre os fenômenos da cidadania, legitimidade e participação política, sendo que a sua comparação é fundamental para aferirmos as diversas percepções e a existência ou não de uma linha conclusiva referente a esta problemática. Será também dado ênfase especial, precisamente, à novidade introduzida pelo TL que foi a Iniciativa de Cidadania Europeia como mecanismo de participação política por parte dos cidadãos e que justifica uma análise mais aprofundada a fim de que possamos aferir do impacto que tem tido a sua implementação como instrumento ao serviço da democracia participativa a nível europeu. Para avaliarmos melhor este tema, complementamos a análise com um estudo de caso centrado na Iniciativa de Cidadania Europeia. Como refere Benbasat et al. (1987, 370) “a case study examines a phenomenon in its natural setting, employing multiple methods, of data collection to gather information from one or multiples entities”, pelo que, neste contexto, a análise interpretativa das diversas propostas de ICE apresentadas à Comissão Europeia nas suas vertentes mais importantes como os temas, objetivos, áreas sociais e pertinência em que se inscrevem e que foram bem sucedidas, assim como dos diversos pareceres daquela entidade e do seu comprometimento de atuação dentro das competências que lhe estão cometidas, e também um breve olhar por aquelas que não foram objeto de aceitação, sobretudo por estarem fora das competências da CE, serão a forma que aplicaremos a esta parte do trabalho.

Em suma, a questão transversal a este trabalho é a de saber se este novo mecanismo plasmado no TL, terá sucesso em reduzir a percepção negativa de distância dos cidadãos das instituições europeias e a capacidade de os induzir em participar mais ativamente, atenuando, dessa forma, a percepção da não legitimidade e da deficiente representação dos cidadãos europeus por parte do sistema político europeu vigente e, paralelamente, responder à questão principal de perceber de que forma a ICE contribui para a participação dos cidadãos europeus no processo de decisão da UE.

Estrutura

Para concretizar estes nossos objetivos, delineamos três capítulos onde, sequencialmente, abordamos a questão da cidadania europeia como ponto fulcral da democracia participativa através do mecanismo de Iniciativa de Cidadania Europeia, introduzido pelo Tratado de Lisboa (TL). O primeiro capítulo será dedicado às significações e conceitos de democracia e cidadania, bem como às interações e impactos nas sociedades dos nossos dias. No segundo capítulo, abordaremos a cidadania europeia, o sistema político da União Europeia

(UE) e o papel das suas instituições na relação com a cidadania, os tratados que lançaram e promoveram a cidadania, e também a cidadania nacional como referencial comparativo com este processo europeu. O terceiro capítulo incidirá sobre uma das inovações trazidas pelo TL neste domínio, a iniciativa de cidadania europeia. Desde o seu significado, a sua génese, o seu caminho evolutivo e o impacto que teve e tem na participação dos cidadãos europeus, além de tentarmos perceber a forma como pode contribuir para a qualidade da democracia na UE e para a finalidade de desenvolver uma cidadania participativa, será o foco principal da nossa análise, detalhando questões como o défice democrático, abordado por muitos autores como não sendo uma representação adequada dos cidadãos da União pondo mesmo em causa a legitimidade no seu seio. De resto, a legitimidade tem sido, ao longo dos tempos, um tema consensual entre aqueles que lançam críticas sobre o sistema representativo da UE no seu complexo sistema de governação, ou ainda a apropriação deste novo instrumento por organizações da sociedade civil, partidos políticos e outros, porque se tentam imiscuir nos temas e discussões a serem propostos pelos cidadãos e a forma como o fazem, sabendo que não é permitido pelo regulamento da ICE que organizações sejam organizadoras de propostas de iniciativas populares.

CAPÍTULO 1. CIDADANIA, DEMOCRACIA E CIDADANIA EUROPEIA: ENQUADRAMENTO CONCETUAL

Este capítulo tem por objetivo uma introdução sobre os termos que são transversais à investigação como democracia, cidadania, valor, mas também, soberania, participação e legitimidade. Acresce ainda uma análise à cidadania europeia assente no texto dos Tratados, bem como as suas interações e impactos que provoca nas sociedades europeias partindo sempre do pressuposto da sua característica complementar à cidadania nacional. Assim, a partir desta primeira avaliação procuramos responder às questões suscitadas.

1.1 Democracia e Cidadania

There are arguably two primary types of democracy: direct democracy, in which all citizens directly participate in decision-making; and representative democracy, in which the power of the people is delegate to periodically elected representatives

Vaughne Miller e Jon Lunn (2014, 1)

No âmbito dos estudos de Ciência Política, cruzamo-nos frequentemente com os conceitos, e a sua aplicação, de “democracia” e “cidadania”. Paralelamente, percebemos que cada um implica o outro no contexto político nacional e que, atualmente, também não se podem dissociar da realidade supranacional de que fazem parte os Estados-membros do espaço conhecido como União Europeia (UE).

Ambos os termos não são, à partida, fáceis de definir, porque “the meaning of ‘democracy’ is highly complex and, to this day, much contested” (Miller e Lunn 2014, 3) e, esta observação, pode igualmente ser aplicada ao conceito e significação de cidadania, pois esta está englobada nos dois tipos primários da democracia – a direta e a representativa -, embora, hoje, seja esta última a que tem maior proeminência nas sociedades democráticas, caracterizando-se pelo poder dos cidadãos periodicamente delegado em representantes, através do voto. A democracia direta, está mais ligada a tempos ancestrais, à Grécia Antiga, e caracteriza-se pela participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas na polis, como refere Saskia Sassen (2002, 278) “in Europe this definition of the polity was originally the city, both in ancient and in medieval times”. Hodiernamente, o referendo é o instrumento mais exemplificativo da sua aplicação. Ligados a elas está o poder legitimado e a soberania. A legitimidade assenta na vontade voluntária dos indivíduos em

anuir em relação às decisões tomadas pelos que detêm o poder, porque têm confiança e acreditam na justeza das suas diretrizes. Está, também, intimamente ligado à responsabilidade de quem exerce o poder perante os governados, aqueles que os legitimaram e a quem devem prestar contas. Por seu lado, a soberania, que está muito presente ao longo deste trabalho, tem a ver com a identificação de onde e com quem o poder reside. Aqui, assume ainda mais importância, quando o objeto desta análise envolve uma instituição supranacional, a UE. O poder legitimado e a soberania derivam das formas de democracia e estão em constante mutação, muito por força da integração europeia como veremos ao longo deste trabalho. Genericamente, cidadania “(...) pode ser descrita como participação numa comunidade ou como qualidade de membro dela. Tipos diferentes de comunidade política dão origem a diferentes formas de cidadania.” (Barbalet 1989, 12). Aqui podemos incluir o exemplo da cidadania europeia, cujo conceito aparece primariamente no TUE, na redação do seu artigo nono, que refere que “é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui”, de onde podemos inferir que esta definição, reveste-se de um significado mais alargado porque intrinsecamente está implícito todo um conjunto de direitos e deveres que o facto de se possuir nacionalidade de um Estado-membro, confere, além de ser um complemento da cidadania nacional, isto é, reconhece a qualidade de um cidadão de um Estado-Membro como um cidadão da União.

A montante desta análise está o termo “valor” como referencial de toda a investigação, a que nos propomos, sobre a cidadania na UE. Tentemos definir o termo: “valor” é profusamente usado nas ciências exatas como a matemática, engenharia ou a economia, porque são ciências que lidam com o que é mensurável, como os números, as equações matemáticas e as estatísticas. É-o menos nas restantes ciências, como as sociais ou as que trabalham especificamente com letras como as humanísticas ou línguas. Mas aplica-se. Então podemos, neste contexto, definir valor como um bem¹, e importa referir o valor numa visão objetiva sendo uma característica do bem, isto é, o bem aparece com um peso que o torna apetecível; e numa visão subjetiva onde o indivíduo, através da sua vontade e querer, faz com que o valor o seja, isto é, qualquer coisa só terá valor se o indivíduo o considerar. A junção destas duas significações, esclarece-nos, desde logo, quanto à associação dos dois termos. Se a cidadania, pela pertença como membro de uma comunidade, confere direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, protege a vida democrática e dá o direito de voto, então consideramos e concluimos que a cidadania é um bem, logo tem valor. Assim, esta definição é decisiva para aquilo que

¹ É pertinente a definição da natureza objetiva e subjetiva do termo porque ajuda a contextualizar melhor toda a problemática em volta da cidadania nacional e, sobretudo, europeia no que concerne à forma como os cidadãos exercem esse direito.

pretendemos analisar a propósito da cidadania europeia e do uso dos direitos de participação na sociedade e muito concretamente no espaço da UE e que foi reforçada com o TL.

Olhando para as interações e impactos destes conceitos nas sociedades hodiernas, não podemos excluir uma referência à constatação de que o cidadão não tem estado, atual e frequentemente, disposto a exercer os seus direitos de cidadania e participação que lhe estão cometidos. É factual que a participação social e política dos indivíduos é frequentemente alienada, ou dela abdicam, sem terem, na maior parte das vezes, a noção de que estão a colocar nas mãos de outros, decisões que vão também influenciar e condicionar a sua própria vida em sociedade. Isto pode ter a sua causa na falta de cultura política e na falta de meios conferidos para que possam participar mais ativamente na formulação de políticas.

O que estará na origem de tal procedimento? Como dão nota alguns autores (Nunes 2015; Belchior 2015), desde logo o descrédito nas instituições políticas. É o caso de Rui Nunes, que refere que “não existe uma democracia plena e participada sem instituições justas e eficazes na defesa dos direitos humanos e na promoção do interesse público” (Nunes 2015, 5); o exercício do poder frequentemente distanciada da realidade que é vivida pelos cidadãos; desajustes na formação da agenda política e na tomada de decisão que premeia aspetos, assuntos e posteriormente decisões que não estão no topo da hierarquia de necessidades a suprir; a falta de informação sobre o trabalho, influência e decisões das instituições europeias e, conseqüentemente, do seu peso nas políticas implementadas pelos governos nacionais dos Estados-membros e ainda o deficiente incentivo das instituições para que os cidadãos intervenham mais no processo democrático e não se limitem só ao uso de alguns dos seus direitos, como o direito de voto que, ainda assim, é também frequentemente alienado como o provam os elevados índices de abstenção nos atos eleitorais². Há ainda um aspeto que tem tido crescente relevância nos últimos tempos e que tem a ver com as sucessivas e prolongadas crises económicas que afetam os cidadãos europeus e inibem a sua confiança, participação e interesse político. Disso mesmo nos dá conta Ana Maria Belchior que aponta como evidência genérica que esse decréscimo de confiança “tem sido mais acentuado nos países com dificuldades económicas, em particular junto dos que sofreram mais severamente a recente crise económica” (Belchior, 2015: 82).

Que passos têm sido dados para que tal processo encete um caminho de regressão e enverede por um aumento da participação dos cidadãos na vida democrática? Ao longo deste trabalho vamos tentar analisar, precisamente, a forma como tem evoluído a cidadania em democracia e a valorização que tem sido progressivamente dada à sua implementação, com especial destaque para aquilo que tem sido o contributo

² Aqui, destaque-se o caso das eleições europeias, onde os níveis de abstenção são constantemente elevados e tomando como exemplo os dois últimos atos eleitorais, vemos que em 2009 se cifrou em 63,23%, aumentando em 2014, para 66,16%, o que revela um desinteresse crescente dos cidadãos pelas questões de política europeia que deve preocupar as instituições e políticos.

das instituições europeias em termos de facilitação da participação dos indivíduos do espaço europeu no *agenda setting* das políticas da União.

1.2 A Cidadania Europeia

Como vimos, o conceito de cidadania europeia apresenta-se como um complemento ao da cidadania nacional e confere determinados direitos aos cidadãos como sejam, por exemplo, o direito da liberdade de circulação e residência em qualquer país membro da União; os direitos de voto podendo também os cidadãos se candidatarem a eleições municipais e europeias em qualquer Estado-membro em pé de igualdade com os nacionais desse Estado. A cidadania europeia é assim percebida como uma condição pela qual pessoas de diferentes Estados devem ter direitos semelhantes e, nesta perspetiva, essa conceção tem sido conseguida e não deve ser menosprezada (Lehning 1999, 3). Desde a sua conceção, o conceito de cidadania europeia tem estado sempre em debate, tendo ao longo desse período migrado de uma forma baseada nos princípios de mercado para uma forma mais constitucional.

A cidadania europeia como um dos elementos constitucionais da UE teve que criar novos laços entre os cidadãos com outros de outros Estados-Membros, alterando as relações entre elas de que é exemplo o facto de nacionais dos Estados-Membros terem o direito de igualdade de tratamento e de residência noutros Estados-Membros, em virtude do direito da União, o que acaba por criar uma nova relação com o Estado-Membro de acolhimento, bem como com os nacionais desse Estado-Membro (Van Eijken 2015, 251).

Tendo em conta o que atrás referimos, torna-se evidente a esta análise, a UE como organização supranacional geradora de mecanismos democráticos apelativos à participação dos cidadãos. Essa evidência é referida pela própria Comissão como uma fonte de legitimação do processo de integração europeia através do reforço da participação dos cidadãos (Kostakoupoulos 2007, 626), sendo um fator preponderante para reforçar o sentido de pertença dos cidadãos à União. As suas várias instituições como a CE ou o PE podem também ser determinantes para a implementação das melhores políticas em benefício de todos os cidadãos do espaço europeu através da tomada de decisões oriundas da participação política de um todo. Esse todo só será efetivo se a participação for plena. Para isso há que alargar o espaço da participação no *agenda setting* aos indivíduos nacionais de Estados-membros e, conseqüentemente, cidadãos europeus, tendo em conta que “decision making at the EU level is a complex affair” (Warleigh-Lack e Drachenberg 2009, 210), porque estão envolvidas várias nações e nesse âmbito quer a Comissão, quer o PE, tem um importante papel a desenvolver,

apesar de o processo de decisão ter tido um enorme progresso nos últimos anos (König 2008, 145). Este trabalho centra-se, especialmente, sobre a participação dos cidadãos na fase que precede a iniciativa legislativa da Comissão. Aí residem as formas de participação disponíveis que podem conduzir à lei.

A cidadania no nível europeu, é transversal aos diversos Tratados apesar de estarmos em presença de um processo evolutivo. A primeira referência³ aparece no Tratado da União Europeia (TUE) que entrou em vigor em 1 de novembro de 1993, introduzindo a cidadania da União e os seus direitos. Até aí, apenas se tinham dados passos no objetivo de promover a livre circulação de pessoas, sobretudo de cidadãos dos Estados-Membros por motivos laborais. A este propósito, há autores que designam este conceito como o de cidadania de mercado, aludindo a uma forma de cidadania em que o indivíduo europeu é qualificado como um ator económico porque ligado ao mercado interno da UE. (Van Eijken 2015, 15) Tratava-se da visão funcional porque servia os objetivos económicos da então Comunidade Económica Europeia. Mais tarde seria alargado a todos os cidadãos do espaço europeu, não ficando apenas vinculado aos princípios económicos inscrevendo-se, deste modo, no direito de circular e residir livremente como direito fundamental à liberdade pessoal, base dos direitos individuais, consagrando-se como um estatuto para todos os nacionais dos estados-membros. Esta nova forma permitia, deste modo também, abrir as portas à evolução para o aparecimento e desenvolvimento dos princípios de cidadania da UE, que por sua vez daria espaço para o progresso da integração europeia que este Tratado defendia.

A partir daqui a cidadania está sempre presente nos futuros tratados através de uma progressiva valorização promovida pelas subseqüentes revisões aos Tratados Constitutivos. O Tratado de Amesterdão (TA) que entrou em vigor em 1 de maio de 1999 e que modificou o Tratado da UE e os Tratados que instituem as Comunidades Europeias, teve como ponto objetivo fazer dos direitos dos cidadãos, um dos aspetos base da União obrigando-se a respeitar os direitos fundamentais bem como o direito de tomar medidas para combater a discriminação a vários níveis como sejam de sexo, origem étnica, religião ou orientação sexual, promoção da igualdade de oportunidades em razão do género, ao mesmo tempo que aperfeiçoou a livre circulação e segurança, bem como uma melhor integração ao nível monetário e económico.

O TA aumentou as competências da União; reforçou o papel do PE no poder legislativo, alargando a novas matérias a aplicação do procedimento de codecisão. Destaque-se, ainda, a cooperação reforçada que dizia respeito à inclusão de disposições gerais que possibilitavam, em determinadas condições, que um certo

³ Os Tratados serão alegados ao longo deste trabalho para verificarmos a forma como, sequencialmente, foram dados passos para o aparecimento e posterior aperfeiçoamento da problemática da cidadania, onde se pode verificar, por exemplo, inicialmente a adequação do conceito aos trabalhadores que precisavam de circular no espaço europeu por via do exercício da sua função laboral e mais tarde, ultrapassava-se as fronteiras económicas e introduzia-se o alargamento com base nos direitos fundamentais apoiados nas liberdades individuais.

número de Estados-Membros recorresse às instituições comuns para organizar uma cooperação reforçada entre si.

Mais tarde, em 1 de fevereiro de 2003, entra em vigor o Tratado de Nice (TN) onde, no âmbito da cidadania europeia, um dos objetivos assenta no reforço da proteção dos direitos fundamentais. Genericamente, no âmbito da CE, este Tratado conferiu ao Presidente da Comissão poderes para atribuir responsabilidades aos comissários e redistribuí-las no decurso do mandato. O Presidente escolhe ainda os vice-presidentes e decide o seu número. Quanto ao PE, o tratado de Nice prevê que este passe a poder interpor uma ação judicial contra atos do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em casos de desvio de poder. Tal como em tratados anteriores, também o TN prevê a cooperação reforçada englobando, neste caso, os três pilares.

Finalmente em 1 de dezembro de 2009, o Tratado de Lisboa (TL) entrou em vigor e, embora não transfira para a União mais competências exclusivas, clarifica as suas competências, as dos estados-Membros e as partilhadas, altera a forma como a União exerce os seus atuais e novos poderes, incentivando a participação e reforçando a proteção dos cidadãos, ao criar um novo alinhamento institucional e ao modificar tornando mais eficientes os processos de decisão com vista a um maior controlo parlamentar e reforço democrático. Teve, também, como objetivo a promoção da coesão económica, social e territorial além da solidariedade entre os Estados-Membros.

Com o TL aparece também a mais essencial mudança em relação à importância da cidadania na União, com a introdução da iniciativa de cidadania europeia, que confere aos cidadãos maior capacidade de intervenção no processo de decisão, além de reforçar os poderes do PE, modernizar e democratizar as instituições que tem importância na direção dos assuntos da União e definiu com mais clareza o papel da UE no domínio da Política Externa e de Segurança Comum bem como disposições relativas a novos domínios de cooperação.

1.3 Interações e impactos nas sociedades europeias

A cidadania da UE como complementar da nacional dos Estados-membros criou uma cidadania adicional para os nacionais dos Estados-Membros (Wiener 2003, 400) assumida como transnacional, pode ser observada sob vários pressupostos, desde logo sobre a perceção da sua existência, valorização e consequente aceitação

junto dos cidadãos nacionais, sobre o impacto que causa nos direitos e deveres desses mesmos cidadãos ou se acrescenta algo importante à sua participação política para além, por exemplo, do ato de votar.

Deste ponto de vista podemos vislumbrar, através de um exemplo prático e eloquente da importância atribuída aos atos eleitorais para o PE que se salda por elevadas abstenções, como já atrás referimos, que a cidadania europeia não é bem compreendida, assimilada e conseqüentemente não tem grande valor para os cidadãos dos Estados-Membros. Este pode ser um indicador da deficiente eficácia da cidadania da UE. Como refere Vila Maior (2009, 94) “frequentemente, soluções legislativas (...) só conseguem conceber projetos cheios de simbolismo, mas desprovidos de pragmatismo, incapazes de produzir efeitos tangíveis”. Esses efeitos não são, aparentemente, vislumbrados pelos cidadãos, o que configura um fator que contribui para o seu afastamento das questões relacionadas com a cidadania e a participação ativa dos indivíduos. A evolução da UE no plano político, torna imprescindível a evolução noutros âmbitos da sua constituição e atuação que como instituição tem de promover junto dos cidadãos as suas decisões, aplicação de políticas e incentivo à participação. Além disto, mas na sequência disto, o impacto débil que a cidadania da UE provoca, continua a fazer prevalecer a importância e preferência da cidadania nacional porque daí se auferem mais benefícios segundo a perspectiva e as expectativas das pessoas. Contudo, a UE, tem como objetivo desenvolver a cidadania europeia, para lá do nível nacional, mas continuando a contribuir para o que é local e regional (Shore 2004, 28). Essa perspectiva pode ser fundamental para que exista complementaridade dos dois tipos de cidadania e obstar a que progressivamente se dilua a preferência por uma delas. Por outro lado, a questão da cidadania europeia ser uma alternativa à nacional, também é objeto de discussão entre alguns autores para quem a vertente europeia de cidadania desafia o modelo nacional por se basear na dissociação entre direitos e identidade (Shore 2004, 29). É, neste âmbito, que se enquadra a questão de Lehning (1999, 2) “Does it make sense to use concepts as 'citizenship' and 'identity' beyond the borders of the nation-state?” Os indivíduos são nacionais de Estados, que por sua vez fazem parte duma União, a Europeia, e isso induz a que adotem uma identidade para lá da de Estado nação que se inscreve no processo de democratização da própria UE e contribui não só para facilitar a mobilidade dos cidadãos no espaço europeu, mas particularmente hoje, para diluir o défice democrático, definir uma nova política e construir uma identidade europeia (Warleigh 1998, 118), pelo que podemos inferir que faz sentido que cidadania e identidade convivam fora das fronteiras dos Estados. Esta interação pode contribuir para diminuir o impacto que faz com que a ligação seja maior com o espaço político e social nacional do que com o equivalente europeu, onde a perceção da sua importância é mais difusa. Aqui deparamo-nos, também, com a variável da soberania que no mesmo patamar tem tendência a ser mais defendida e protegida pelos cidadãos como nacionais em detrimento da sua alienação para uma entidade supranacional, europeia no caso, ainda que isso sirva para construir um edifício comunitário que zele, beneficie

e providencie o bem comum desse mesmo espaço a vários níveis. A questão colocada por Bellamy e Castiglione (1997, 421) sobre se a soberania nacional está morta, insere-se no contexto da globalização e consequente aparecimento de novas formas de ordem política e social por entidades supranacionais como o caso da UE, que progressivamente causaram o impacto de os Estados-Membros terem que alienar parte da sua soberania pela transferência de competências para a Organização. Apesar disso, há outras correntes a defender o contrário, que, de facto, dizer que a soberania nacional está morta, pode ser um exagero, mesmo quando se fala em teorias de poder absoluto que implicam separação de poderes e de soberania popular, nada se pode sobrepor à força das nações. (Marquardt 1994, 632). Frequentemente são ouvidas alusões à manutenção da soberania nacional como objetivo primordial a defender, o que não é coerente com a integração no espaço europeu onde as políticas implicam adoções pelos Estados-membro quer de processos legislativos daí emanados, quer da própria participação dos Estados na agenda do que serão as políticas correntes no espaço europeu. Estas alusões à defesa da soberania nacional identificam-se com os princípios subjacentes à Paz de Vestefália⁴ que, no âmbito da atual governação multinível da UE, são postos em causa porque essas estruturas de governação emergentes influenciam a soberania dos Estados-Membros da UE (Aalberts 2004, 25). Contudo, este é um novo paradigma que, no cumprimento do acordado nos tratados, proporciona a retirada pela alienação voluntária da soberania de um Estado em favor de uma União como a Europeia, que se for posta em causa, retira força e capacidade à mesma União de prosseguir os seus objetivos e políticas e mina a construção da mesma. As constantes ruturas e dificuldades de acordo⁵ que verificamos ao longo dos últimos tempos, não beneficiam, aparentemente, quem as toma e quem nelas se vê envolvido – a UE – porque lhe retiram credibilidade e legitimidade nas relações internas e externas. Se, apesar da ideia de a autoridade soberana do estado ser a autoridade que reivindica o direito final de decidir, “sovereignty has to do with relations among authority structures” (Caporaso 2000, 10), podemos deduzir que, genericamente, diga respeito a quaisquer que essas estruturas sejam, nacionais ou supranacionais, logo, baseado nesse princípio de relação, será legítima a alienação de parte da soberania nacional em favor de uma autoridade externa às nações, como é o caso da UE.

Aqui a cidadania, num processo evolutivo porque inserida numa estrutura supranacional, mais uma vez, tem um papel preponderante para dirimir os conflitos, e as iniciativas que sejam criadas, fomentadas e postas à disposição dos cidadãos europeus por essa estrutura ajudarão a que todos se sintam responsabilizados para a defesa dos seus direitos e para a participação política que seja a mais aproximada possível dos interesses

4 A Paz de Vestefália, diz respeito a uma série de tratados que finalizaram a Guerra dos Trinta Anos e que estiveram na origem do moderno Sistema Internacional onde previam originariamente a defesa da integridade da soberania dos Estados e dos seus assuntos internos incluindo a autodeterminação em questões políticas.

5 Caso do referendo que o Reino Unido agendou para 23 de junho de 2016 com o objetivo de identificar a vontade dos seus cidadãos a propósito da permanência do país na UE. A opção pela saída da UE venceu e o primeiro-ministro, James Cameron, que apelou ao sim, acabou por se demitir.

comuns dentro do atual quadro de soberania partilhada. Sensibilizar cada vez mais a população da União para a importância do edifício europeu no contexto continental e global, tem que ser uma prioridade dos responsáveis políticos e o TL deu um passo decisivo nesse aspeto ao introduzir algumas novidades instrumentais. É neste contexto que, neste trabalho, a análise a um desses instrumentos – a Iniciativa de Cidadania Europeia – se inscreve.

*
* *

Neste primeiro capítulo, começamos por nos situar no âmbito das significações e conceitos de dois termos nucleares a esta problemática, a democracia e a cidadania tendo concluído que são indissociáveis, logo um implica a existência do outro porque justificam e colocam o cidadão no centro da dimensão política e social das nações.

Além disso, para que isso seja possível, acrescentamos o termo valor, porque se ele não for reconhecido pelos indivíduos, no âmbito da democracia e na cidadania, está posta em causa toda a participação e a sua eficácia que eles possam adotar. Paralelamente a isto, avaliamos as interações e impactos que a evolução da cidadania europeia produziu nas próprias sociedades, desde a aceitação por parte dos cidadãos dos instrumentos que têm à disposição para serem parte integrante, concluindo que há distanciamento deles provocado por várias causas tendo identificado, também, o fator soberania como variante de divisões entre o valor que os indivíduos atribuem em termos de sistema político, consoante se trate do nacional ou europeu tendo percebido que aquele com quem mais se identificam é o nacional.

CAPÍTULO 2. CIDADANIA EUROPEIA: DO TRATADO DE MAASTRICHT AO TRATADO DE LISBOA

A abordagem ao sistema político da União Europeia é o objetivo essencial deste capítulo com a referência aos diversos atores que tomam parte nas decisões políticas da organização e a relação que é estabelecida com a problemática da cidadania europeia. Nesse sentido, avaliamos o trajeto efetuado entre o Tratado de Maastricht e o Tratado de Lisboa que foi sucessivamente de evolução. Esta evolução alargada também a novos poderes conferidos à atuação das instituições da UE que lhes permitem ter competências reforçadas

2.1 Sistema político da União Europeia

When six European states decided in the early 1950s to place their coal and steel industries under collective supra-national control, few would have expected that this would have led within fifty years to a new continental-scale political system.

Simon Hix (2007, 574)

Vamos agora olhar para a UE como um sistema político. Um sistema político que evoluiu com a própria evolução das instituições europeias, com os processos de integração e alargamento, as relações que se estabeleceram com os Estados-Membros, a agenda política e as decisões e a forma como dela são emanadas. É nosso principal interesse abordar as instituições europeias diretamente relacionadas com a problemática da cidadania.

Não é fácil caracterizar o tipo de sistema político que é a UE, nem mesmo a própria organização se define de forma clara (Nugent 2010, 420), sendo que as referências mais aproximadas estão plasmadas no Tratado da União Europeia (TUE), pós-TL⁶, quando no seu artigo 2 é mencionado que a União se funda nos valores do respeito e da dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, direitos humanos, incluindo os direitos das minorias. Mas o sistema político da União é muito complexo e o nível de desenvolvimento institucional na UE, por esse motivo, é muito maior do que em qualquer outra organização internacional ou regional de integração (Hix 2007, 580) e pode ser analisado sobre outros vários aspetos. Desde logo pelas

⁶ O Tratado Reformador foi assinado em 13 de dezembro de 2007 em Lisboa. Fruto desta revisão, o TCE passou a denominar-se TFUE. A União Europeia, dotada de personalidade jurídica, é atualmente regulada por dois tratados: o TFUE e o TUE.

variáveis que dizem respeito às características supranacionais e intergovernamentais⁷ na sua relação com os Estados, bem como a articulação entre os vários níveis de governação. Depois, podemos observá-lo do ponto de vista do processo legislativo que tem vindo, progressivamente, a modificar-se, assumindo-se cada vez mais supranacional, em certas matérias, com a criação e extensão do processo legislativo ordinário, e diferenciador, com os procedimentos específicos dependendo da área de política pública. É um exercício importante determinar o tipo relevante de domínio e instrumento da política, porque diferentes tipos de domínios implicam diferentes instrumentos e dinâmicas que conduzem ao processo político. (Versluis, Van Keulen e Stephenson 2010, 77) com o envolvimento de várias entidades.

Assim, desde a sua fundação na década de 50 do século XX, que a primórdia organização que pretendeu a fundação de um mercado do carvão e do aço comum, assente em seis Estados-Membros, se tornou em algumas décadas depois, por via da integração de outros Estados-Membros que gerou uma teia evolutiva de processos organizacionais para a prossecução dos seus objetivos acordados entre todos os interveniente aos mais diversos níveis políticos e decisórios, numa complexa organização que ultrapassou os limites das fronteiras destes e que visou mais do que os aspetos económicos e comerciais, também um complexo sistema político com poderes executivos, legislativos e judiciais. Este sistema político, que engloba muitas características de outros sistemas quer sejam nacionais quer de multinível, continuará certamente a progredir devido a um fator decisivo que é o da integração. É que, atualmente, a UE tem vinte e oito Estados-membros e o número tenderá a aumentar com os pedidos de outras adesões a este espaço económico e político europeu. Isso obrigará, quase inevitavelmente, que surjam novas necessidades de aperfeiçoamento do sistema político, como aconteceu no passado e foi refletido nos diversos Tratados, como veremos.

No processo político europeu estão envolvidos vários atores que tomam parte na decisão política. As instituições responsáveis pelo processo legislativo ordinário – Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia -, os Estados-Membros, partidos políticos, grupos de interesse e organizações da sociedade civil, partidos políticos e outros que buscam provocar influência pela pressão que colocam com a finalidade de fazerem sobressair os seus interesses no *decision making*. A arena pública desempenha, assim, um importante papel para os atores quer a nível nacional quer a nível europeu (Kriesi, Tresch e Jochum 2007, 48). Estes atores vão ser responsáveis pela geração de vários tipos de políticas através de processos que envolvem negociações permanentes entre eles. (Versluis, Van Keulen e Stephenson 2010, 154), e que ao nível europeu não é muito distinto do que se passa a nível nacional. A agenda política é marcada pelas propostas que são lançadas a discussão entre os vários atores e que acabam por definir as opções a serem tomadas

⁷ Supranacional como referência ao que está acima do que é nacional, pertencendo a um organismo superior dos governos de cada Estado; intergovernamental como referência ao que se realiza entre governos de um ou mais Estados-Membros.

porque muitos deles tem interesses determinados nas sociedades e tentam moldar a legislação da UE na direção que mais lhes convém sendo que na UE, particularmente o caso da influência dos grupos de interesse é maior do que a nível nacional (Hix 2007, 597). Como a UE é entendida como um sistema de governação multinível, em que um grande número de tomadas de decisão estão interligadas em locais e instituições diferenciadas pode, por vezes, originar um impasse (Eberleine e Kerwer 2004, 128) o que valida a complexidade referida do sistema político e o domínio da legitimidade se referirmos que, em comparação com outros sistemas democráticos, a relação entre as preferências políticas dos cidadãos e os resultados das políticas europeias é extremamente indireto pelo facto dos cidadãos elegerem os governos nacionais e os deputados do PE, mas em nenhum momento escolherem quem governa a nível europeu e conseqüentemente, a direção da respetiva agenda política (Hix 2007, 598).

O sistema político da UE é, assim e em suma, entendido como complexo pelo seu processo decisório por envolver diferentes atores políticos com capacidade e interesses diversos bem como diferentes instituições com papéis definidos, mas dependentes dos procedimentos e de outras variáveis como o tempo cuja utilização no processo político é também um componente importante da dinâmica dentro das instituições (Goetz e Meyer-Sahling 2009, 188).

2.1.1 O Parlamento Europeu

Começando por fazer um enquadramento histórico, diremos que o PE é o único órgão do sistema político da UE eleito diretamente pelos cidadãos dos Estados-membros, o que, em princípio, garante a legitimidade democrática da sua ação, cujas principais funções são a de aprovar legislação em conjunto com o Conselho da UE (CUE); exercer um controlo democrático sobre as outras instituições da UE e partilhar com o CUE a aprovação do orçamento anual da UE. O PE elege o seu próprio presidente por um período de dois anos e meio sendo que uma das suas mais importantes atribuições é a de assinar, em conjunto com o Presidente do Conselho, todos os atos legislativos depois de adotados. O PE tem como principais fases do seu funcionamento a preparação e a execução das sessões plenárias que se realizam durante uma semana por mês.

Para a problemática da cidadania, a ação do PE é de capital importância, por isso importa olhar com atenção para a dimensão política subjacente a esta instituição europeia. Como referem Hix, Noury e Roland, (2006, 494) “em menos de 20 anos, o Parlamento Europeu evoluiu de um órgão consultivo para a mais poderosa assembleia entre Estados na história”. Inicialmente na génese da então Comunidade Europeia do

Carvão e do Aço, o PE⁸ não era mais do que uma instituição consultiva não tendo, por isso, qualquer poder legislativo e posteriormente foi acrescido de poderes orçamentais. Com o tempo conquistou e reforçou os seus poderes, por via das sucessivas revisões dos Tratados e, designadamente o Ato Único Europeu em 1987, que instituiu dois novos procedimentos legislativos – cooperação e parecer favorável, e o Tratado de Maastricht que consagrou a codecisão legislativa, tendo tudo começado anos antes, em 1979, quando se constituiu o primeiro Parlamento Europeu eleito por sufrágio universal direto. Devido às características deste sufrágio, havia uma maior legitimidade que era conferida a esta instituição parlamentar que reunia deputados dos seus Estados-Membros. O PE pode-se considerar como sendo uma instituição com características únicas, desde logo porque os seus legisladores são membros de partidos nacionais, mas também de grupos partidários a nível europeu, e será importante referir que as disputas eleitorais não se realizam à escala europeia, mas dentro das fronteiras de cada Estado.

Perante isto, teremos que referir que uma das questões sucessivamente abordadas e objeto de discussão é a legitimidade, que não é um assunto consensualmente adquirido. Até aos dias de hoje, no seio da UE paira o estigma do défice democrático, frequentemente referido por vários autores. Andreas Follesdal e Simon Hix (2006), sustentando-se na abordagem de Majone e Moravcsik sobre a definição de défice democrático na UE, destacam a integração europeia como responsável por um aumento no poder executivo e uma diminuição no controle parlamentar nacional; a fraqueza do próprio PE que, no entanto, conseguiu paulatinamente reforçar os seus poderes, como atrás referimos, através das reformas dos diversos Tratados; o facto de, verdadeiramente, ainda não existirem eleições europeias mas apenas para o PE, que não são consideradas como abrangentes, até porque derivam das eleições nacionais⁹ onde se discutem assuntos domésticos de cada Estado ao invés de se discutirem os assuntos europeus acabando por não se debruçar sobre a agenda de políticas europeias a que se deve ainda acrescentar uma fraca participação dos cidadãos. Tal facto deve-se à “distância” da UE perante os eleitores e à diferença que existe entre as instituições nacionais e as europeias, estando os cidadãos mais próximos das instituições do Estado a que pertencem e não tão identificados com as do espaço europeu. É ainda abordada a questão da UE adotar políticas que não são suportadas pela maioria dos cidadãos na maior parte dos Estados-membros devido à ação de instituições, como tribunais, estruturas e grupos de interesse.

8 Na altura do nascimento da CECA, a denominação era Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Mais tarde aquando da instituição da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA), decorrentes do Tratado de Roma, esta Assembleia foi alargada para servir as três instituições evitando que fossem criadas outras assembleias, paralelamente. Em julho de 1979, foi constituído o primeiro Parlamento Europeu, eleito por sufrágio universal direto.

9 Os cidadãos do espaço europeu elegem os seus governos que têm assento no Conselho e elegem os Comissários.

Por seu lado, Mark Pollack (2010) refere-se ao défice democrático na UE, apontando várias argumentações como a que tem a ver com a regulação interna do mercado europeu cujas decisões se vão sobrepor e substituir a nacional podendo mesmo vir a causar pressão para que haja adaptação da regulamentação nacional com a finalidade de se tornar mais apetecível para o ambiente europeu. Além disto, é mais uma vez mencionado o pessimismo relacionado com a natureza opaca da tomada de decisões no seio da UE a que não é alheia a fragilidade do PE e, novamente abordada, a importância diminuta que as suas eleições têm junto dos eleitores europeus, bem como os tratados que privilegiam a liberalização do mercado em detrimento da regulamentação social.

Há ainda outras referências dentro deste domínio do défice democrático que indicam a necessidade da criação de regras abrangentes e controlos processuais que assegurem um mínimo de transparência e de participação pública na agenda política da União. São propostos alguns modelos que sugerem práticas que originem alteração com vista a legitimar as ações da UE, com destaque para aquele que nos é dado a conhecer por Wallace cujo nome é “democracia deliberativa” e que se referia à situação em que os cidadãos ou os seus representantes, coletivamente, entre si, deliberariam na busca das melhores soluções para os seus problemas comuns. Tal podia ser visto como uma forma de legitimação das ações e deliberações políticas no seio da EU, legitimando a sua governação.

O TL veio trazer uma nova maneira de conceção de políticas. O equilíbrio de poderes entre os Estados-membros e a UE através das suas instituições, alteram-se a cada passo e conforme a área política em questão. O PE, pós-TL, tem um poder partilhado com o Conselho da UE, sendo a figura da codecisão¹⁰, agora chamado processo legislativo ordinário (quadro 1), responsável por lhe conferir esse poder. Assim, “o TL contribui com um novo patamar neste processo de aumento de legitimidade democrática na atuação comunitária e no reforço dos poderes do PE” (Silva 2013, 45). A codecisão é, agora, alargada a outros domínios como a política energética, a imigração e os fundos estruturais, além de reforçar o papel orçamental do PE. Relevante também, o reforço do papel político do PE possibilitando que os parlamentos nacionais participem na cooperação com aquele, relativas às várias fases dos processos legislativos, emitindo pareceres quanto à sua conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.¹¹ Além de tudo isto, este reforço do papel político do PE tem o seu expoente máximo com o carácter inovador da introdução do direito de iniciativa popular que permite que um mínimo de um milhão de cidadãos em representação de um significativo número de Estados-

10 O processo de codecisão foi introduzido pelo Tratado de Maastricht sobre a UE em 1992 e depois ampliado e adaptado para reforçar a sua eficácia pelo Tratado de Amesterdão em 1999. Com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, passou a chamar-se processo legislativo ordinário e tornou-se o principal processo legislativo do sistema deliberativo. Assim, o processo legislativo ordinário confere o mesmo peso ao PE e ao CUE num vasto leque de domínios como sejam a governação económica, imigração, energia, transportes, ambiente e a proteção dos consumidores. A grande maioria das leis europeias é adotada conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. (<http://www.europarl.europa.eu/>)

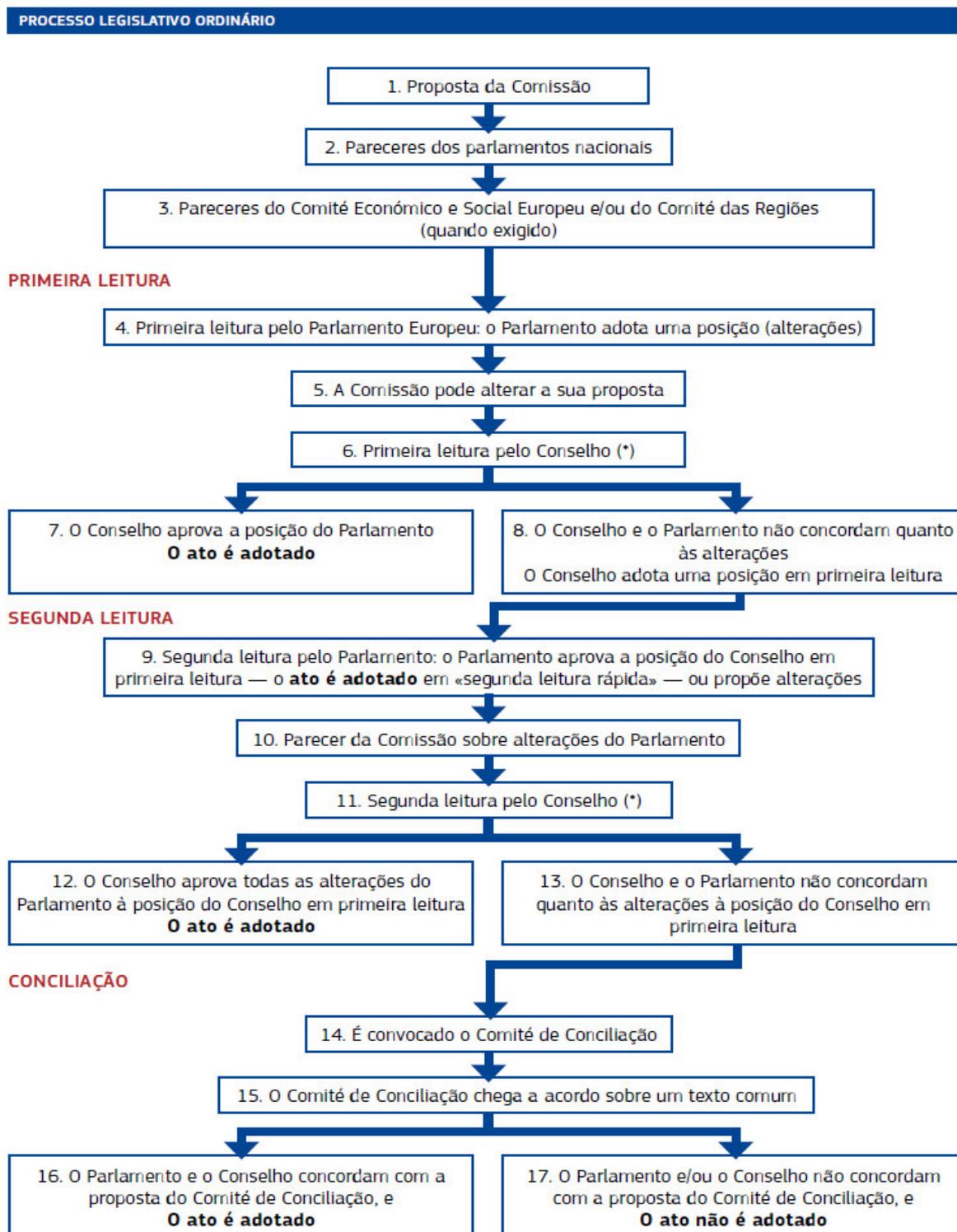
11 Conforme dá conta o artigo 12º do TUE nas várias alíneas sobre o contributo ativo para o bom funcionamento da União.

membros, apele à CE a submissão de uma proposta de ato legislativo.¹² Aqui o papel do PE é, essencialmente, o de se articular com a CE e numa fase de resposta da Comissão aos organizadores da petição apresentada que, seguidamente, terão a possibilidade de apresentar essa iniciativa numa audição pública organizada pelo PE. Este terá ainda uma segunda intervenção neste processo, no caso de a CE decidir apresentar uma proposta legislativa e de a adotar, esta é apresentada ao PE (legislador) ou ao CUE (em alguns casos, só a este) e só se tornará lei se uma destas instituições a decidir adotar como tal. No quadro seguinte, apresenta-se esquema de processo legislativo ordinário assente no triângulo institucional composto pelos 27 comissários da Comissão, ministros dos governos no Conselho e deputados no Parlamento Europeu.

Como vimos os poderes do PE foram sendo progressivamente aumentados conforme o projeto europeu avançava no tempo em termos de parlamentarização, detendo desempenho legislativo, intervenção orçamental além do poder de controlo, dispondo de uma Comissão de Petições que analisa o direito de petição dos cidadãos europeus que tem a ver com pedidos de informação ou outros relacionados com as políticas europeias ou queixas contra as instituições da UE, sendo a aceitação das petições relacionadas com o direito de cidadania, um dos mais recentes e um dos que proporciona uma maior aproximação entre uma instituição europeia e os cidadãos.

¹² Conforme dá conta o artigo 11º do TUE na alínea 4.

Quadro 1 – Processo legislativo ordinário



(*) O Conselho adota a sua posição por maioria qualificada (os tratados preveem a votação por unanimidade apenas em alguns domínios excecionais). Contudo, se o Conselho pretender afastar-se da proposta/parecer da Comissão, a sua posição deverá ser adotada por unanimidade.

Fonte: Comissão Europeia (2013, 6)

2.1.2 A Comissão Europeia

A Comissão é um ator político muito importante no contexto da iniciativa legislativa. Como refere Neill Nugent, “is, in many ways, the most distinctive of the EU’s institutions, combining as it does both political and administrative features and responsibilities” (Nugent 2010, 137). Com um mandato de cinco anos, os seus membros designados como comissários tem de se mostrar independentes de qualquer instituição ou governo. Com a entrada em vigor do TL este órgão passou a ser constituído por membros que correspondem a dois terços do número de Estados-membros no qual se incluem o Presidente e a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (ARUNEPS)¹³. De resto o Presidente da CE, que é proposto pelo CUE por maioria qualificada e aprovado pelo PE por maioria, define as orientações e respetiva organização interna. A CE responde perante o PE e pode ser demitida por este e mesmo sendo independente, o seu poder é limitado.

A Comissão tem vários poderes e, embora não tenha propriamente competências de aprovar leis europeias, detém o monopólio formal sobre a maior parte da iniciativa legislativa (Hix 2007, 589). Está ainda envolvida no processo de decisão através das diversas decisões administrativas (Versluis, Van Keulen e Stephenson 2011, 155) bem como na definição da agenda política global dentro da União, dividida entre ela e o Conselho Europeu. Contudo, tem-se debatido sobre os poderes que a CE detém, sobretudo por se tratar de uma instituição que não é eleita, e, por vezes, se tem defendido que precisam de ser restringidos bem como determinar o exercício de quais poderes tem de ser firmemente controlados (Nugent 2010, 137), porque este órgão, como a maioria das instituições europeias, tem uma tensão inerente entre diferentes dinâmicas de governação, nomeadamente entre as intergovernamentais, supranacionais e departamentais (Trondal 2005, 8). Nestas dinâmicas de governação se inscreve aquilo que diz respeito à ICE, onde a sua função é deveras importante, porquanto será a Comissão a receber as propostas para um potencial ato legislativo e a interagir com outras instituições europeias com destaque para o PE, além da decisão de adoção e de, posteriormente, ela seguir os trâmites para se tornar lei. Neste sentido, é importante que este órgão possua um domínio vasto dos diversos assuntos que implicam o dia-a-dia da vida dos cidadãos europeus. Por isso, saliente-se que a CE abrange várias áreas da vida social da UE, sendo que cada uma delas cabe aos diversos comissários que serão

¹³ Esta figura foi introduzida pelo Tratado de Lisboa, mas vem no seguimento da que tinha sido criado pelo Tratado de Amesterdão que se designava Alto Representante do Conselho para a PESC. O estatuto jurídico da ARUNEPS difere desta por passar a ter autonomia nos Tratados, em vez de Secretário-Geral do Conselho. É nomeado pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada com o acordo do Presidente da Comissão, tendo aquele órgão o poder de fazer terminar o mandato do ARUNEPS de acordo com o mesmo procedimento.

por elas responsáveis. Devemos referenciar ainda a comitologia¹⁴ que “consiste num conjunto de procedimentos mediante os quais os Países da UE controlam a forma como a Comissão Europeia aplica a legislação da UE” (CE, 2016a), como é descrita no portal da Comissão Europeia. Isto significa que a CE deve consultar um comité representativo de todos os países da UE, que vai emitir um parecer sobre as medidas por ela propostas, antes de aplicar um ato jurídico.

Em suma, propor, elaborar e executar políticas e legislação implicam que este ator europeu tenha uma responsabilidade acrescida, já que isso vai significar, também, o desenvolvimento gradativo da própria UE sustentado no interesse comum. Apesar de todos os debates e apreciações sobre o seu funcionamento sobretudo na preponderância dos seus poderes, “it is indisputable that the Commission is a core institutional presence in the EU” (Nugent 2010, 137).

2.1.3 O Conselho da União Europeia

Debruçamo-nos, por último, sobre o Conselho, instituição política que juntamente com a Comissão e o Parlamento Europeu constituem o triângulo institucional da UE. Partilha a principal responsabilidade a si cometida – tomar decisões políticas e legislativas – com as outras duas instituições referidas. Compete-lhe, ainda, a fiscalidade e as relações externas. Formalmente, a legislação na UE começa com a Comissão a fazer uma proposta, que é então passada para o Conselho e Parlamento Europeu. No Conselho, a legislação é passada por votação por maioria qualificada (VMQ) ou por unanimidade (Heisenberg 2005, 67). Realce-se a presidência desta instituição da UE que é exercida rotativamente a cada seis meses, por cada um dos Estados-Membros. A Presidência do CUE é um importante arranjo na governação da EU visto que, para lá do exercício de tarefas administrativas, os presidentes definem prioridades políticas (Thomson 2008, 593-594).

As tomadas de decisão no CUE fazem-se por maioria simples no que diz respeito a questões administrativas internas e processuais, por unanimidade, e por maioria qualificada na maior parte dos domínios. Os processos decisórios em que o Conselho se envolve são da adoção dos atos, como o que diz respeito à ICE, e que podem ser tomados unilateralmente ou em conjunto com o PE.

¹⁴ Definido pelo Regulamento (UE) n° 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011 que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão e alvo de Relatório da Comissão ao PE e ao CUE sobre a sua aplicação em 26 de fevereiro de 2016.

2.2 De Maastricht a Lisboa

A cidadania é o fio condutor desta investigação e é no âmbito do espaço europeu que tem o objeto da sua análise. Como atrás referimos, a problemática da cidadania começou a evidenciar-se no TM que instituiu a UE e, com isso, pretendia unir ainda mais os povos europeus. O termo União que substituiu o termo Comunidade, é consagrado no Tratado Maastricht e, assim, assiste-se a uma evolução de um espaço meramente com características económicas para dar lugar a um espaço que, além disso, privilegia a integração e conseqüente unidade política. No período pós-Maastricht, a UE concluiu não só a transição do mercado único para a união monetária e ampliou o número de Estados-Membros, mas também aumentou a sua participação na governação socioeconómica, justiça e assuntos internos. (Bickerton, Hodson e Puetter 2015, 704). Ao mesmo tempo, e em virtude desta evolução, tenta-se uma maior proximidade e cumplicidade entre os cidadãos e as instituições políticas europeias porque se pretende o envolvimento de todos na construção europeia onde a identidade está presente bem como a comunhão de esforços para atingir esse desiderato para que seja cada vez mais uma realidade.

Como já vimos, da livre circulação e residência, que embora já existentes antes do TM, o era unicamente por via de atividades ligadas à obtenção de emprego noutros países europeus, agora com a nova redação deste tratado, o conceito é alargado fora dessas balizas, embora cada país possa, mediante certas justificativas como, por exemplo, questões de segurança, repor restrições.

Com a integração plasmada no texto do tratado, a Europa desafia-se a si própria porque vai ter de conviver com a diversidade e o multiculturalismo a que o velho continente sempre esteve votado, através do acolhimento proporcionado a povos de outras latitudes que a ele recorreu como local para se instalarem e iniciarem uma nova fase das suas vidas. Esses passam a fazer parte, também, da identidade europeia que se abre a partir de agora.

Mas Maastricht foi só o começo de uma caminhada onde se dá ênfase à cidadania europeia com sinais claros de que é desejável objetivamente que os cidadãos façam cada vez mais parte de tudo o que tem a ver com a EU nos seus vários domínios. Daí falar-se, por vezes, em cidadania ativa, entendida como aquela em que o cidadão se envolve efetivamente nas várias dimensões da vida europeia. Para isso é preciso, também, que as instituições políticas coloquem à disposição instrumentos facilitadores da ação dos cidadãos para que estes se sintam compelidos à participação. Melhor informação sobre as diversas instituições europeias, nomeadamente quanto ao seu funcionamento e atribuições e conhecimento dos seus direitos como cidadãos

até à sensibilização e abertura a promover para que a sua voz se faça ouvir e seja tida em conta, estão na primeira linha daquilo que se pretende como participação cívica no novo quadro de cidadania iniciado com Maastricht.

A evolução foi-se fazendo progressivamente até 2007, quando foi assinado o Tratado de Lisboa que teve a vantagem de conseguir de uma só vez melhorar a visibilidade sistémica e clareza estrutural dos processos de integração europeia (Curtin e Dekker 2010, 5), além de que trouxe consigo uma efetiva valorização da participação dos cidadãos no quadro da cidadania europeia. Sendo um tratado reformador a vários níveis, destaca-se a inclusão de um instrumento inovador e potenciador da cidadania ativa que atrás referimos e, ao mesmo tempo, promotor da democracia participativa, esse mecanismo é a Iniciativa de Cidadania Europeia, que, como veremos mais à frente, vai contribuir para que os cidadãos europeus identifiquem o que mais os preocupa e sentem necessidade que seja regulamentado, para que possam organizadamente e segundo as regras estabelecidas, apelar às instituições europeias competentes, atos legislativos construindo, desse modo, uma participação nas decisões políticas da União.

A partir daqui dá-se uma evolução constante dos assuntos que a nível europeu envolvem a cidadania, através do incentivo à participação e ao reforço da proteção dos cidadãos, com a consagração dos três princípios fundamentais da igualdade democrática da democracia representativa, pelas instituições europeias competentes, e da democracia participativa.

*
* *

No segundo capítulo, fomos perceber como funciona o sistema político da UE. Desde a criação da primeira organização, CECA, que o espaço europeu foi evoluindo progressivamente em várias vertentes. Primeiramente, o seu aparecimento está ligado à vontade de se pôr um fim aos conflitos sempre latentes entre vários países que coabitavam lado a lado e que teve na Segunda Guerra Mundial o mote para que se tivesse avançado para a criação de uma união de países com vista a precaver que tal não voltasse a suceder e que a Europa pudesse entrar na senda do desenvolvimento a vários níveis. Daí, esta união ter começado por ser económica, potenciando, indissociavelmente, a cooperação política. A partir da década de 50 do século XX, o crescimento económico começa a ser uma certeza e duas décadas mais tarde, a expansão da união a outros países começa a delinear-se e a ganhar mais aderentes. Os anos 90 do século passado são um marco importante pelos acontecimentos decisivos de que a União é alvo: uma Europa de livre circulação, sem fronteiras, a quatro níveis, bens, pessoas, capitais e serviços e duas revisões - Maastricht e Amesterdão –aos

tratados institutivos, sendo que o TM é decisivo para o âmbito desta análise, já que atribuiu aos cidadãos dos Estados-Membros o estatuto de cidadão europeu. Apesar do sistema político da UE se afigurar de complexa caracterização, concluímos pela crescente importância das suas instituições, nomeadamente a Comissão e principalmente o Parlamento Europeu que tem vindo a ver os seus poderes reforçados ao longo das sucessivas revisões e tem uma importância decisiva no processo legislativo e de governação da União até pelo seu carácter supranacional. O PE, por força do alargamento do processo legislativo ordinário, começou por ter os seus poderes legislativos aumentados. Também, por via da ICE, estas instituições se viram envolvidas neste novo processo com atribuições específicas e decisivas para a boa prossecução do mesmo.

CAPÍTULO 3. INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA

The European Citizens' Initiative (ECI) is a very unique expression of participatory democracy in a supranational context.

Cuesta-Lopez 2012

Com base na pergunta subjacente a esta investigação que é “De que forma contribui a iniciativa de cidadania europeia para a participação dos cidadãos europeus no processo de decisão da União Europeia?”, começaremos por fazer um enquadramento que terá necessariamente que partir da menção à cidadania e participação dos cidadãos, nos Tratados. Atrás já abordamos o aparecimento e a inclusão desta problemática nos Tratados, pelo que, sucintamente, as referências serão agora feitas ao Tratado de Maastricht e ao Tratado de Lisboa porque, cada um deles, marcou decisivamente um ponto de viragem na forma como a UE se interessou e valorizou a participação e envolvimento dos cidadãos no processo de decisão política da organização.

O Tratado de Maastricht, que releva as competências da UE classificando-as em três pilares, Comunidades Europeias, Política Externa e Segurança Comum e Justiça e Assuntos Internos, marcou este processo porque instituiu uma cidadania europeia complementar à cidadania nacional que se traduzia por conferir a qualquer cidadão de um Estado-Membro, a cidadania da União assente em novos direitos. Infere-se, desde logo um aspeto importante e apelativo da participação dos cidadãos nas decisões políticas quando se refere o direito de petição ao PE e de apresentação de queixa junto do Provedor de Justiça Europeu. Será este um primeiro passo e prenúncio de uma nova decisão e implementação que viria a ser plasmada no TL alguns anos mais tarde com carácter inovador, depois da operacionalização de algumas alterações que foram produzidas entre os Tratados de Maastricht e Lisboa, nomeadamente quanto à deslocação e reforço de alguns poderes no triângulo institucional com destaque para o PE, bem como a supressão de algumas áreas temáticas no desenrolar do processo decisório. Mas a evolução mais marcante no domínio da problemática da cidadania e participação, surge com o TL, “que organiza e clarifica os poderes da União” no que diz respeito às suas competências, exclusiva, partilhada e de apoio¹⁵; confere à UE uma personalidade jurídica própria, conclui a transferência da cooperação policial e judicial em matéria pena para o TFUE, e à semelhança com o que já acontece com o CUE, com o governo de um Estado-membro ou com a CE, o PE poderá propor alterações aos

15 Competência exclusiva, ao abrigo da qual só a União pode legislar, cabendo aos Estados-Membros apenas a aplicação da lei; competência partilhada, nos termos da qual os Estados-Membros podem aprovar medidas juridicamente vinculativas, caso a União não o faça; competência de apoio, com base na qual a UE adota medidas para apoiar ou complementar as políticas dos Estados-Membros. (www.europarl.europa.eu)

Tratados, sendo apenas este um dos muitos reforços do seu poder, a par do alargamento dos seus poderes legislativos, inseridos numa nova arquitetura institucional, como já foi referido anteriormente na caracterização do sistema político da UE.

A entrada em vigor do TL reforça a democracia e a proteção dos direitos fundamentais e apresenta a ICE como uma nova ferramenta que permite que a democracia participativa se faça através da identificação de necessidades que os cidadãos elejam como prioritárias para a suas sociedades e as transformem em propostas fundamentadas que serão analisadas pelas instituições europeias e, posteriormente, se for o caso, assumam a forma de lei.

Assim, “a construção europeia é fundada no direito. Rege-se por tratados e por princípios gerais, celebra e respeita convenções internacionais, adota atos normativos das instituições e prolonga-se numa jurisprudência hábil e inovadora” (Silva 2013, 219). Por isso, embora não seja essencial para esta abordagem, não podemos deixar de fazer uma referência aos aspetos jurídicos e legais decorrentes do aparecimento deste mecanismo e que estão subjacentes à génese, implementação e ao processo geral da apresentação de uma proposta de ICE.

Já referimos o Regulamento UE n° 211/2011 (PE e CUE, 2011) sobre a iniciativa de cidadania que estabelece os procedimentos e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania, tal como previsto no artigo 11° do TUE e no artigo 24° do TFUE, mas teremos que olhar para outras variantes que circundam este instrumento de exercício de cidadania a nível europeu. Uma delas é o impacto que a cidadania europeia teve na constitucionalização da União. A natureza da cidadania europeia é um dos elementos constitucionais da União Europeia, desencadeando outras características constitucionais como a cidadania de mercado e cidadania constitucional bem como o seu papel na constitucionalização da ordem jurídica europeia. Hanneke Van Eijken refere-nos o conceito de cidadania de mercado como uma forma de cidadania ligada ao mercado interno da UE, funcional para os objetivos económicos da União, em que o indivíduo europeu é qualificado como um ator económico. Em contraste, a forma constitucional da cidadania europeia envolve uma conexão constitucional entre os nacionais dos Estados-Membros e a UE, neste caso sem a vertente da ligação económica (Van Eijken 2015, 249). Outra variante a referir é a de que os cidadãos dos Estados-membro são titulares de direitos de participação política adquirida e por sujeitos de direito da ordem jurídica da UE que beneficiam de direitos, mas que são também, e talvez o mais importante, legitimadores da construção europeia de forma direta através do sufrágio universal para o PE e de uma forma indireta para o sufrágio para a eleição dos titulares dos órgãos de soberania dos Estados-membros. De resto, as disposições constantes nos TUE e TFUE a este respeito reforçam o lugar do cidadão da União na construção europeia através de quatro vias: disposições relativas aos princípios democráticos; modificações introduzidas em matéria de não discriminação

e de cidadania europeia no TFUE; consagração de disposições expressa sobre o papel dos Parlamentos nacionais na construção europeia e no controlo do princípio da subsidiariedade¹⁶ e, por último, a relevância jurídica dada à Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que passa a ser invocada pelos cidadãos da União contra esta ou contra os estados quando apliquem o Direito da União (Mesquita 2010, 71-75).

Chegados aqui, passando por esta evolução do edifício europeu, temos o texto do TL que procedeu a uma revisão dos tratados constitutivos com vista à integração europeia e ao seu desenvolvimento no sentido de melhorar a legitimidade democrática e a transparência da União e das suas instituições com o objetivo de as aproximar dos cidadãos e dotar aquela dos instrumentos jurídicos que lhe permitam atuar na cena internacional (Mesquita 2010, 29). E a entrada em vigor do TL dotou a UE de personalidade jurídica com o direito comunitário a designar-se direito da União e com uma ordem jurídica europeia a ser suportada por várias fontes¹⁷ primárias e secundárias. Como fontes do direito primário, que estão no topo da hierarquia, encontramos os tratados constitutivos, o Tratado da União Europeia, sobre as disposições comuns, princípios democráticos, estrutura institucional, política externa e de segurança e defesa comum, e o Tratado sobre o Funcionamento da UE que, entre outras, engloba a matéria de análise desta investigação que é a não discriminação e cidadania. Como fontes do direito derivado temos os atos jurídicos adotados pelas instituições europeias ou que seja resultado de um acordo entre essas instituições ou entre a UE e uma entidade externa. As fontes de direito subsidiário são as complementares que contribuem para colmatar lacunas das anteriores fontes (Silva 2013, 220).

A cidadania europeia tem um conceito legal introduzido formalmente no TM estando presente na parte II, artigos 20 a 24 do TFUE e tem um estatuto constitucional formal na ordem jurídica da UE, através da sua inclusão no artigo 9º do TUE. Cada etapa da integração onde se inclui a cidadania europeia e os seus mecanismos percorreu um longo caminho com o envolvimento do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE). O direito europeu fez da UE uma ordem jurídica integrada uma vez que na sua base estão acordos pacíficos entre Estados soberanos com regras definidas pelas instituições comuns e que são respeitadas disponibilizando instrumentos jurisdicionais para a interpretação uniforme e cumprimento no seu espaço (Silva 2013, 262-264).

Refira-se, ainda, que o quadro legislativo para a ICE contempla o citado Regulamento 201/2011 (Parlamento Europeu e Conselho, 2011) sobre este mecanismo prevendo no seu artigo 20º, um Comité que

16 O princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os países da UE. Pode ser uma ação a nível europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os países da UE (eur-lex.europa.eu)

17 As fontes do direito da União são de três tipos: direito primário ou originário; direito derivado ou secundário e direito subsidiário.

auxilie a Comissão sobre a aplicação das especificações técnicas do sistema de recolha de declarações de apoio às iniciativas por via eletrónica, que deve ser certificado, conservando-se no Estado-Membro.

Por outro lado, a Comissão criou um grupo de peritos representantes das autoridades dos Estados-Membros com a finalidade de analisar e facilitar a coordenação entre estes no que respeita à aplicação do Regulamento. Reunindo-se desde janeiro de 2012, este grupo teve a sua mais recente reunião a 19 de janeiro de 2016 (Comissão Europeia, 2016b), onde foi feita uma retrospectiva sobre o número de iniciativas propostas e registadas desde 2012, bem como as que foram registadas no último ano de 2015 e as que estão atualmente a recolher declarações de apoio dos signatários. Ainda na ata da reunião é feita referência ao acompanhamento das iniciativas até à data bem-sucedidas e o desenvolvimento, revisão e implementação de legislação neste contexto, nomeadamente e, tomando como exemplo, a iniciativa Stop Vivisection (Comissão Europeia 2015a), ações futuras como conferências que vão envolver os seus organizadores para apresentação dos progressos conseguidos em conformidade com a proposta apresentada.

Esta reunião do grupo de peritos abordou igualmente questões técnicas, nomeadamente sobre *software* utilizado para a recolha de assinaturas de apoio, e aludiu igualmente a alterações ao anexo III do Regulamento no que diz respeito às divergências entre as condições e os dados pessoais necessários dos signatários pelos diferentes Estados-Membros e as exigências de dados extensos previstos pela maioria dos Estados-Membros. A preocupação prende-se com a desproporcionalidade das exigências em relação à natureza não vinculativa do instrumento, que poderá levar ao desencorajamento da apresentação de futuras iniciativas por parte dos cidadãos. Assim, foi solicitado aos Estados-Membros que se pronunciassem sobre a necessidade da continuidade desta metodologia de verificação. Em conformidade com a resposta, a Comissão considera alterar o anexo III do Regulamento.

De notar, da análise à ata desta reunião de peritos, o acompanhamento analítico que é feito por parte da Comissão em articulação com os representantes dos Estados-Membros, das propostas de ICE nas suas diversas fases, pelo que podemos deduzir da importância que a instituição europeia dá à implementação eficaz deste mecanismo, tentando com isso o encorajamento ao objetivo principal da sua criação que é o da participação ativa.

3.1 Processo de apresentação de ICE

Como este mecanismo se revestia de carácter inovador no âmbito da cidadania europeia e por isso de grande importância para os cidadãos, antes da sua implementação, a Comissão realizou nos finais de 2009 e início de 2010, uma ampla consulta pública com base num Livro Verde denominado “Livro Verde relativo a uma iniciativa de cidadania europeia” (Comissão Europeia, 2009), cujo objetivo era recolher a opinião das partes interessadas sobre as questões fundamentais em torno das quais se articularia o futuro regulamento, sabendo, assim, qual a melhor forma de pôr em prática a ICE. Na introdução desse Livro Verde, além de se congratular com a introdução deste mecanismo no TL porque reforçaria o debate público e serviria para o contributo de construção de um verdadeiro espaço público europeu, a CE denotava a urgência com que pretendia que rapidamente a ICE passasse à prática, visto que refere, também, a ambição que o regulamento relativo à ICE fosse adotado antes do fim do primeiro ano a seguir à entrada em vigor do TL, bem como esperava um grande número de respostas apelando à experiência que cidadãos, instituições, administrações públicas tinham de iniciativas semelhantes já apresentadas nos Estados-membro, podendo advir daí respostas que permitissem definir melhor o texto do regulamento nas suas mais variadas vertentes. Refira-se que esta consulta e a necessidade de ter um regulamento bem definido, eram de primordial importância devido à diversidade de Estados, povos, culturas, necessidades e anseios, até porque cada iniciativa ia ser abalizada pelo menos por um milhão de cidadãos para refletir um leque significativo de opinião pública e de um número alargado de Estados-membro, com o objetivo de garantir a sua dimensão europeia. Várias questões eram colocadas desde o número de assinaturas necessário, elegibilidade dos signatários, redação da iniciativa, prazos de recolha e verificação das assinaturas, registos, financiamentos e a forma de respostas. Depois de tudo coletado, passava-se à fase seguinte.

Finda esta consulta, a CE apresentou em março de 2010 ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma proposta de regulamento relativo à iniciativa de cidadania, (Comissão Europeia, 2010) começando por dar a conhecer que a consulta pública suscitou mais de 300 respostas de um vasto conjunto de interessados, incluindo cidadãos, organizações e autoridades públicas, tendo sido também realizada em Bruxelas, a 22 de Fevereiro de 2010, uma audição pública para todos os que responderam ao Livro Verde (Comissão Europeia, 2009). Nas condições gerais desta proposta de regulamento pode ler-se que

as respostas ao Livro Verde salientaram a necessidade de as normas processuais e as condições da iniciativa de cidadania serem simples, facilmente aplicáveis, acessíveis a todos os cidadãos da UE e proporcionais à natureza da iniciativa. As respostas confirmaram igualmente que são necessários determinados requisitos para assegurar a credibilidade do instrumento e que o mesmo não será alvo de abusos e que estes

requisitos devem assegurar condições uniformes para apoiar uma iniciativa de cidadania em toda a UE. (CE 2010, 3)

Por último, em dezembro desse mesmo ano, chegou-se a um acordo quanto ao Regulamento sobre a iniciativa de cidadania europeia - Regulamento UE n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho – (PE e CUE 2011) que iria estabelecer os procedimentos e as condições para a apresentação de uma ICE. Periodicamente, desde o passado mês de abril de 2015, a CE deve apresentar de três em três anos um relatório sobre a aplicação do citado regulamento.

Tal como se pode verificar pela redação do artigo 11.º, n.º 4, do TUE e do Artigo 24.º, n.º 1, do TFUE e cujas regras e procedimentos estão definidos na regulamentação UE n.º 211/2011 adotadas pelo PE e CUE, a ICE permite que um milhão de cidadãos de pelo menos sete países da UE, apelem à Comissão a apresentação de propostas legislativas em domínios em que a UE seja competente. Esses domínios poderão ser, por exemplo, a agricultura, transportes, saúde pública, ambiente, entre outros.

Uma proposta de iniciativa pode ser organizada e subscrita por qualquer cidadão nacional de um país da UE, que embora não necessite de estar recenseado, terá de possuir a idade mínima necessária para exercer o seu direito de voto nas eleições para o PE. Contudo, será necessário, primeiramente, constituir um comité de cidadãos que seja composto de, pelo menos, sete cidadãos residentes em sete países diferentes da UE e que ficará responsável pela gestão de todo o processo. Há ainda que referir que a ICE não pode ser apresentada por organizações, mas podem por elas ser promovidas e patrocinadas de forma desejavelmente transparente. A iniciativa deverá ser registada no sítio da internet da Comissão, numa das línguas oficiais da UE e nela devem constar o título, o objeto, descrição dos objetivos bem como os dados pessoais dos membros do comité e respetivos documentos comprovativos e ainda as fontes de financiamento e patrocinadores. A Comissão tem a partir daqui dois meses para fazer verificações e posteriormente, se for o caso, registar e publicar a iniciativa no seu sítio online.

Para subscrever uma iniciativa, no prazo máximo de um ano, os cidadãos que reúnam as condições referidas, podem fazê-lo em suporte papel ou eletronicamente, sendo que há um número de assinaturas exigido por país conforme mostra o quadro 2. No primeiro caso, deve ser utilizado o formulário previsto para o país do cidadão de onde é natural ou outro onde resida no espaço da União, preenchido, assinado e enviado para os organizadores. No segundo caso, o cidadão subscritor deve aceder ao sítio da internet, seguindo a ligação para a página referente à iniciativa em questão, tendo, neste caso, que verificar se este sistema de recolha de

subscrições está certificado por uma autoridade nacional competente¹⁸, devendo esse certificado estar publicado no sítio da internet, a fim de que possa estar assegurada a proteção de dados dos subscritores¹⁹. Neste caso da via eletrónica, não há obrigatoriedade da assinatura e após terem o número necessário de declarações de apoio, os organizadores devem enviá-los às autoridades nacionais com competência para verificação, que terão de dar uma resposta no prazo de três meses. Nesta fase, a iniciativa é apresentada à Comissão que a vai examinar e permitir aos organizadores que expliquem as questões que a mesma levanta bem como aqueles tem a oportunidade de apresentar a iniciativa numa audição pública promovida pelo PE, a que se segue a decisão da Comissão depois de a analisar.

Caso a decisão da Comissão seja favorável aos organizadores da iniciativa em apreciação, é sinal que vai apresentar uma proposta legislativa que será apresentada ao legislador (PE ou CUE, ou só esta, em alguns casos) e será lei se e só se estas instituições decidirem adotá-la. O quadro 3 resume esquematicamente todo o processo de apresentação de uma ICE.

Desde a entrada em vigor da ICE até à data, foram bem-sucedidas três propostas de iniciativa e a Comissão recusou registar cerca de duas dezenas de iniciativas, na maioria dos casos com base no facto de as iniciativas legislativas solicitadas não estarem abrangidas pelas suas competências.²⁰

¹⁸ A autoridade nacional responderá no prazo de um mês.

¹⁹ Legislação que decorre da Diretiva 95/46/CE

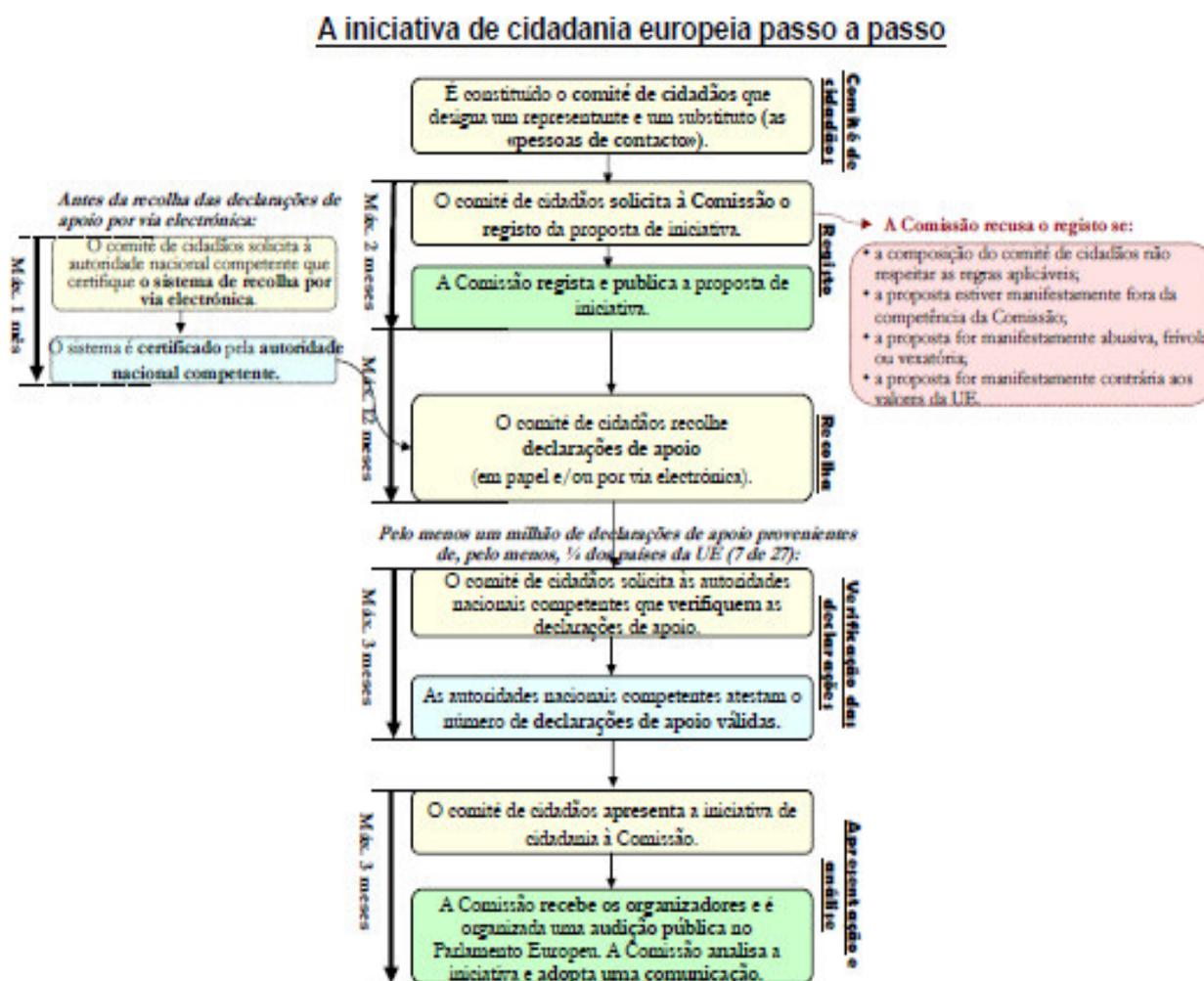
²⁰ As três propostas são “A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!”, “Um de Nós” e “Stop Vivisection” que analisamos no capítulo seguinte.

Quadro 2 – Numero mínimo de subscritores por país para apoio à ICE



Fonte: Comissão Europeia (2015b)

Quadro 3 – O processo de elaboração da ICE



Fonte: Comissão Europeia (2015b)

3.2 Contributo da ICE para a democracia participativa

At the beginning of the 1990s a new discourse emerged at the Europe Union level, insisting of the necessity of “civil society” participation in decision-making processes.

Sabine Saurugger (2010)

Frequentemente referida como instrumento inovador e ferramenta decisiva para a promoção da democracia participativa na UE, trazida pelo TL, vamos perceber de que forma a ICE é, na realidade, uma mais-valia e um contributo para esse objetivo.

Refiramos que a génese da ICE na Convenção Constitucional mostra claramente que os membros desse corpo tinham como objetivo ambicioso inclui-lo nas disposições do Tratado Constitucional de democracia direta que iam além da introdução de apenas um instrumento para trazer iniciativas populares formais ao sistema de tomada de decisões a UE. (Hrbek 2012, 373). Tornar os cidadãos mais conscientes do seu papel dentro das políticas da UE era, então, um desejo ambicioso. Como refere Julia de Clerck-Sachsse, as vicissitudes porque passou o processo de inclusão da ICE no TL foram de avanços e recuos desde propostas alternativas de incluir disposições de democracia direta no Tratado como, por exemplo, a inclusão de questões específicas por parte de instituições da UE a um referendo popular; outra proposta previa a iniciativa de cidadania que foi numa primeira instância rejeitadas pela Convenção. Mais tarde e num esforço de ultima hora, o instrumento da ICE foi finalmente incluído no Tratado (De Clerck-Sachsse 2012, 301-302).

Há várias variantes que temos que referir e analisar para percebermos o motivo do impulso na participação dos cidadãos e as várias leituras, críticas, entraves e facilidades de que este mecanismo se reveste.

Sendo a democracia um dos princípios fundadores da UE, o seu funcionamento assente na democracia representativa e os cidadãos diretamente representados, ao nível da União, no PE que elegem, também, diretamente, tem-se assistido, desde o TM, a uma progressiva evolução para a mitigação deste modelo com o da democracia participativa onde o envolvimento dos cidadãos seja uma realidade implicando uma alteração nas instituições democráticas ao nível da União e, segundo referem Szeligowska & Mincheva (2012, 271) “seemingly, the solution of promoting more participatory democracy, as a complement to the existing representative system, was chosen namely via the European Citizens’ Initiative (ECI), resulting from article 11(4) TEU”. Mais do que subalternizar e muito menos substituir os princípios da democracia representativa, a questão, para as autoras, é saber se este novo mecanismo “will succeed in reducing citizens’ negative

perception of distance from the European institutions”(Szeligowska & Mincheva 2012, 272), na verdade um dos objetivos centrais de análise desta investigação, como já referimos, ou seja, a ICE será um meio encontrado pela UE para aproximar os cidadãos das suas instituições e políticas, convidando-os e incitando-os à participação política, fazendo com isso que a sua credibilidade aumente junto dos seus representados. A democracia participativa, agora invocada, será um complemento e nunca um substituto da democracia representativa e é ainda o primeiro instrumento transnacional da democracia representativa.

Isto leva a abordarmos a muito referida questão do défice democrático, que afloramos por ser importante, aquando da caracterização do PE, que pode também estar na base da criação da ICE como meio de atenuar e fazer inverter essa perceção. Nesse sentido, segundo o glossário do sitio Eur-lex, o défice democrático “is a term used by people who argue that the EU institutions and their decision-making procedures suffer from a lack of democracy and seem inaccessible to the ordinary citizen due to their complexity. The real EU democratic deficit seems to be the absence of European politics”. Assim, pode-se inferir que há défice democrático quando há um desvio dos princípios democráticos por parte de instituições e a perceção de ausências de políticas europeias. Logo, para haver legitimidade, as ações de uma instituição ou de um Estado devem ser amplamente reconhecidas. Alega-se que a governação da UE pode tentar substituir os objetivos sociais e “the democratically expressed preferences of national electorates and their legislatures” (Pollack 2010, 38) bem como outros tipos de decisões invasivas das decisões internas dos Estados como a adoção da moeda única ou a imposição de um teto para os défices dos orçamentos nacionais que levam a condicionamentos da sua autonomia. A juntar a isto surge ainda a questão que tem a ver com saber-se se a reversão deste estado de coisas é possível reconquistando-se a democracia legitimada ao nível da governação europeia. Segundo Mark Pollack, os que contribuem para este debate mostram-se pessimistas nesta análise apontando como justificações a natureza opaca da tomada de decisões no seio da UE, o peso do papel dos funcionários do Conselho de Ministros, a fragilidade do PE e das suas eleições e a tendência nos tratados a favor da liberalização do mercado em detrimento da regulação social (Pollack 2010, 38-39). Outra variante a ter em conta nesta problemática do défice democrático é a da integração europeia que tem significado um aumento do poder executivo e um decréscimo do controle parlamentar nacional (Follesdal e Hix 2006, 534). Inicialmente se referia que o aumento dos poderes do PE significava uma diminuição dos poderes dos parlamentos nacionais, mas essa ideia foi-se esbatendo ao longo das últimas décadas com a perceção que se começou a ter de que a perda de poder dos parlamentos nacionais estava relacionada com o aumento do poder executivo, por isso, a solução poderia estar em implementar mais poder no PE em detrimento do Conselho e da Comissão. O que é facto é que desde a década de 1980, os poderes do PE foram progressivamente sendo aumentados, até terem culminado com as reformas introduzidas neste âmbito, pelo TL.

A integração europeia produz ainda uma deriva política em relação às preferências e ideais dos eleitores porque a UE adota políticas que não são suportadas pelos cidadãos de muitos dos Estados-membros, devido ao facto de a nível europeu poderem prosseguir essas políticas, embora o não possam fazer a nível nacional por estarem condicionados pelos parlamentos, tribunais ou outros grupos ou instâncias corporativistas (Follesdal e Hix 2006, 537). Ao longo do tempo, desde a criação do espaço europeu, os sucessivos alargamentos com a adesão de mais Estados-Membros, afetaram de outros modos o edifício europeu a vários níveis influenciando as forma como foram formuladas e tomadas e implementadas as decisões políticas, obrigando a reformar tratados, aumentar o número de atores e decisores, nomeadamente Comissários, membros no PE e funcionários, com o foco principal apontado para o facto de muitas políticas resultantes da UE se terem de tornar mais flexíveis, de modo a satisfazer de forma mais ampla os interesses nacionais que o alargamento trouxe nos processos de formulação de políticas (Nugent 2010, 49). A introdução de novos temas no debate político europeu, surge muito por via do alargamento a países de regiões europeias tão diversas como as do norte, sul ou do Mediterrâneo, por exemplo, onde tentam incluir na agenda e debate políticos, os seus interesses, preferências e problemas particulares que tem a ver com situações que exigem resolução muito localizadas, do seu espaço próprio enquanto países que pertencendo, agora, à UE, têm as suas culturas e problemas locais que urgem soluções mais amplas e integradas. A juntar a isto, há na integração e consequente alargamento, diferenças acentuadas de cariz económico, riqueza e pobreza, carência ou ausência de recursos a vários níveis, dos vários Estados²¹, que vão provocar uma dificuldade acrescida nas abordagens, conciliação e implementação das decisões políticas emanadas das instituições europeias porque as respostas locais são diferenciadas e podem não estar preparadas para o cumprimento das diretivas. Assim, o espaço europeu tornou-se uma importante, influente e complexa máquina a nível institucional e organizativo a nível interno onde o entendimento entre tudo e todos é importante superar, pelo que não é surpreendente que tal contribua, também, para a identificação de défice democrático.

Todos estes fatores não têm sido bem explicados às populações europeias, o que tem dado origem a afastamentos pela não identificação daquelas com as instituições e as decisões da UE e com um consequente maior apoio ao espaço nacionalista por estar mais perto, mais direcionado, olhar de uma forma mais concreta para os interesses que os cidadãos querem ver resolvidos e onde eles têm mais capacidade de intervir.

A legitimidade democrática na UE deve ser uma preocupação constante onde se tem de envolver os governos dos Estados-Membros, sendo que, por isso, eles devem ser revestidos de mais poder devendo haver

21 Por vezes fala-se de uma “Europa a duas velocidades” para caracterizar diferentes níveis de integração devido a múltiplos fatores próprios de cada Estado aderente e do seu acompanhamento da implementação das políticas europeias. Recentemente há ainda a acrescentar a crise da zona euro e os próprios tratados já preveem esta situação.

mais interação com a União e alguns governos alegam que apenas a conexão com os seus próprios parlamentos nacionais pode tornar a UE mais responsável e legítima.

No seguimento desta análise, temos ainda que abordar a questão da soberania, um princípio caro a esta desejável interação com as instituições europeias e ao próprio exercício da cidadania. A soberania pode ser entendida segundo a significação mais comum, como a capacidade jurídica dos decisores nacionais de tomarem decisões sem estarem sujeitos a restrições externa (Nugent 2010, 428). Mas soberania está também associada ao poder, independência e autoridade. Assim, os princípios subjacentes ao termo são equacionados de outra forma no contexto da UE onde se tem de ter em conta o supranacionalismo inerente à instituição que vai obrigar a que se abdique, em certos domínios, da soberania nacional, já que por via dos tratados há uma entidade superior que emana políticas comuns. Assim o poder está partilhado em alguns casos, havendo ainda muitas áreas de políticas públicas que estão atribuídas à soberania nacional como sejam a educação, saúde, defesa ou os negócios estrangeiros, entre outros e, apesar de muitas vezes ter que coordenar alguns aspetos políticos nestas áreas, ainda lhe cabe a decisão final. Mas tal não acontece com outras áreas políticas onde a UE tem poder decisivo como seja a regulação de mercado e competitividade, a área monetária para os países que integram a zona euro e o comércio. Este fator pode influenciar a opinião pública europeia em relação à formulação de políticas a nível europeu pelo que a ICE se reveste ainda de maior importância devido à influência que as propostas possam ter sobretudo em áreas que estejam na alçada exclusiva da UE.

O contributo da ICE para a democracia participativa é muito relevante. Numa ligação com a conjuntura atual e tentando demonstrar o processo evolutivo, Elizabeth Monaghan traz à discussão Schumpeter que, em relação à democracia participativa, já na primeira metade do século XX, referia que a chamada "doutrina clássica" da democracia, que teve como centro a participação das pessoas na tomada de decisões foi empiricamente irrealista porque, contrariamente à ideia de que a democracia era sobre valores ou princípios fundamentais, considerava que a democracia era simplesmente um método ou um processo para a seleção de elites para tomar decisões (Monaghan, 2012: 287). Além disso, Schumpeter entendia que qualquer participação que não o voto, era vista com desconfiança porque poderia sugerir tentativa de exercer controlo, minando a noção de liderança e de distorção da democracia representativa. Avaliando e tendo por base esta ideia de Schumpeter a propósito da tomada de decisões ser proveniente da seleção de elites para o efeito da tomada de decisão, há autores (De Clerck-Sachsse, 2012; Monaghan, 2012) que abordam a forma como, na prática, as propostas de ICE são dominadas não por cidadãos individuais mas, quase sempre, por organizações da sociedade civil (OSC) que podem ser principalmente de dois tipos, por um lado, profissionalizadas em assuntos específicos e envolvidas com quem toma as decisões sendo organizações de cidadãos de base ampla,

broader based, por outro lado, os movimentos sociais que procuram mobilizar uma ampla secção da sociedade civil com o objetivo de conseguir os seus propósitos no debate público. (De Clerck-Sachsse 2012, 299). As OSC são vistas, assim, como um meio muito importante para mobilizar os cidadãos no âmbito da formulação de propostas ICE. Tal pode explicar-se, primordialmente, pelo fraco conhecimento que o cidadão europeu tem dos processos políticos e da formulação de políticas exigidas neste âmbito, onde também os partidos políticos nacionais têm um importante papel²² uma vez que detêm competências jurídicas, conhecimentos provenientes da experiência dos “corredores da política” e, por isso, maior facilidade em lidar com todo o processo.

Para além disso, os partidos políticos interessam para o processo político à luz daquilo que é suposto serem as suas funções primordiais no quadro do sistema democrático e que podem ser complementares às que serão desempenhadas pelas ONG's ou OSC's, como sejam as relacionadas com as eleições e para a geração de legitimidade de um sistema político como um todo porque são os principais atores nesse processo e como quadros privilegiados para as atividades políticas dos cidadãos, sobretudo para aqueles que são membros dos partidos, além de serem um ponto de orientação para todos os indivíduos que se interessam pelo fenómeno político, acabando por, através da articulação de interesses e agregação, realizarem a função de representação (Hrbek 2012, 373).

Este domínio das OCS constitui um paradoxo, na opinião expressa por Julia De Clerck-Sachsse, que é também partilhado por outros autores que referem que uma abordagem que favorece grupos de interesse ou a “sociedade civil organizada”, com ênfase na representação funcional, na verdade, assemelha-se mais a um modelo associativo de democracia do que a um modelo participativo (Monaghan 2012, 295). As formas e práticas de democracia direta em Estados-nação europeus, mostram-nos que não foi o indivíduo como cidadão isolado que tem estado no centro do processo quando as tais formas de participação direta têm sido utilizadas, mas que as instituições intermediárias têm sido os principais atores, com destaque para os partidos políticos que desempenham um papel dominante (Hrbek 2012, 371). Por outro lado, há também, sobre este assunto, a abordagem à regulação²³ onde há referências às OCS e aos cidadãos europeus na governação da UE e é anunciado um conjunto de mecanismos de concessão de acesso à formulação de políticas da UE, num intrincado modelo de democracia que combina vários princípios que se interrelacionam como sejam a igualdade política, representação, capacidade recetiva e transparência (Cuesta-Lopez 2012, 257). Bem clara é a opinião de Luis Bouza Garcia e Justin Greenwood que abordam este mecanismo da democracia participativa como praticamente impossível de ser gerido e atribuído aos cidadãos de per si devido à sua falta de capacidade técnica e organizativa para a levar a efeito, embora a expectativa que a ICE expandisse o espaço público e fosse

22 Ao abrigo das disposições estabelecidas no Regulamento do PE e do Conselho – 16/02/2011 sobre a ICE
23 Artigos 9 a 11 do Tratado da UE

um meio de elevar o interesse que tem sido muito baixo por parte dos cidadãos em relação a este sistema político europeu, jamais irá envolver a expressão de um milhão de cidadãos que vai precisar de colaboração e ajuda na organização e recursos para a recolha de assinaturas que necessita de todos um processo de divulgação e conversações, apesar da própria regulação não permitir que pessoas jurídicas apresentem uma proposta para que a mesma não seja “sequestrada por lobbies”. Por isso, “the ECI is thus primarily a new agenda-setting tool that formalises an existing form of collective action” (Garcia & Greenwood 2012, 252). Isto acontece na prática através de campanhas de coleta de assinaturas como uma forma de colocar pressão política sobre as instituições políticas, a nível da UE, o que a leva a revestir-se de poder de aumentar a comunicação política e coordenação em toda a Europa, mas não vai transformar radicalmente o funcionamento do sistema político europeu.

Em resumo, o contributo da ICE para a democracia participativa começa por ser uma tentativa de aproximação dos cidadãos às instituições europeias que estão descredibilizadas ao seu olhar, com vista a diminuir o deficit democrático e incentivar o envolvimento daqueles no processo de decisão no quadro das políticas a prosseguir no seio da União. Mas, na prática, embora os principais objetivos tenham sido conseguidos e a ICE seja vista como um importante instrumento no progresso da participação popular na vida política europeia e da sua decisiva transformação num processo evolutivo complementar à democracia representativa, podemos inferir que o esse processo é complexo por precisar de envolver um grande número de cidadãos de diferentes Estados-Membros, e por se prolongar demasiado no tempo ao longo de várias etapas exigindo amplos recursos e meios humanos para a sua execução. A juntar a isto está também a apropriação por instituições intermédias – partidos políticos e OCS's – deste instrumento, fazendo reverter para si a possibilidade de incluir os seus interesses particulares na agenda política, mas que tem um papel importante de auxílio aos cidadãos que por si só não terão grandes possibilidades de elaborar e fazer desenvolver uma proposta porque as várias formas de democracia direta, como o caso da ICE, precisa do envolvimento daquelas forças intermediárias que detêm os conhecimento jurídicos e de experiência para fazer cumprir os estipulado no texto do Tratado. Este poderá, contudo, constituir um meio de dissuasão a ter em conta para que a participação seja cada vez uma maior realidade e cumpra cabalmente os objetivos iniciais para que foi criada no âmbito do TL além de que a participação nas questões por parte dos partidos, poder politizar em demasia a UE. A ICE tem o potencial de aumentar a legitimação das decisões, na luta contra a apatia dos cidadãos e de promover a identificação da cidadania com os seus sistemas político. Também tem um papel contributivo de criar um espaço público europeu percebido como uma condição indispensável para a geração de um demos europeu (Hrbek 2012, 370). Não podemos deixar de referir ainda o argumento de que a ICE tem o potencial de fazer aproximar o projeto de integração mais próximo dos cidadãos.

A ICE reflete uma interpretação mais profunda de participação e de democracia participativa que remete para o caso na UE no passado: uma relação que pode ser vista em termos de governação democrática e de tomada de decisão; em termos de construção de uma comunidade política europeia e em relação ao desenvolvimento e à capacitação dos cidadãos individuais. (Monaghan 2012, 295)

3.3 As propostas de ICE

As ideias base que serviram para apresentar, até agora, propostas de iniciativa de cidadania europeia, são de âmbito variado e transversais a praticamente todos os quadrantes da vida em sociedade, tais como os direitos humanos e família ou da proteção da espécie animal; do reforço dos valores e do exercício da cidadania; problemas ambientais e ecológicos, políticas territoriais e de apoio à diversidade cultural; economia e finança e comunicação social.

A maior parte das propostas apresentadas foram recusadas pela Comissão ou retiradas pelos seus organizadores, tendo, até esta data, sido bem-sucedidas três propostas de ICE.

É sobre as propostas que foram aceites até à data, que nos vamos agora debruçar a fim de analisarmos os temas, conteúdos e resposta da Comissão, avaliando ao mesmo tempo se existe uma linha de preocupação definida naquilo que nelas é proposto e de que forma a Comissão reage perante estas inquietações e interpelações dos cidadãos europeus. Abordaremos, ainda as propostas que, a esta data, estão em aberto sobretudo para perceber sobre que conteúdo versam e uma última análise, aquelas que foram retiradas ou rejeitadas tentando perceber as motivações desse desfecho.

Assim, como mostra o quadro seguinte (Quadro 4), são três as primeiras propostas que foram bem acolhidas pela Comissão cujos temas são: “Right2Water”, “Um de Nós” e “Stop Vivisection”. Como curiosidade, refira-se que a primeira iniciativa de cidadania a ser acolhida nos serviços da Comissão, foi a “Fraternité 2020” (2012) que tinha como objetivo “melhorar os programas de intercâmbio da UE nomeadamente o Erasmus ou o Serviço Voluntário Europeu, com o fim de contribuir para uma Europa unida baseada na solidariedade entre os cidadãos” como se pode ler no seu sítio online, embora não tivesse sido a primeira a começar a recolha de declarações de apoio em linha e não tivesse tido seguimento por insuficiência de assinaturas de apoio. A primeira a fazê-lo foi a iniciativa “Right2Water”.

Quadro 4 – Propostas de ICE bem-sucedidas

Iniciativa	Apresentação à Comissão	Data da reunião entre os organizadores e a Comissão	Data da audição pública no Parlamento Europeu	Data da resposta da Comissão
«Right 2Water» ECI(2012)000003	20.12.2013	17.2.2014	17.2.2014	19.3.2014
«Um de nós» ECI(2012)000005	28.2.2014	9.4.2014	10.4.2014	28.4.2014
«Stop Vivisection» ECI(2012)000007	3.3.2015	11.5.2015	11.5.2015	3.6.2015

Fonte: Comissão Europeia (2015b)

3.3.1 Iniciativas bem-sucedidas

3.3.1.1 Right2Water

A primeira proposta a ser bem-sucedida, intitulou-se “Right2Water” ou “A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!”, subscrita por 1.884.790 cidadãos dos quais 13.964 são portugueses. O seu objetivo era propor legislação que implementasse o direito humano à água e ao saneamento, tal como reconhecido pela ONU e promover o suprimento de água e saneamento como serviços públicos essenciais para todos. O objetivo primordial era que as instituições europeias e os seus Estados-Membros assegurassem que todos os habitantes desfrutem de água e saneamento; que este bem não esteja sujeito às regras do mercado interno, portanto que seja excluído da liberalização e que a UE se esforce por prover o acesso universal à água e saneamento. Estamos assim em presença de uma proposta que está baseada em aspetos ecológicos, é simultaneamente uma proteção a um bem essencial, logo de primeira necessidade, e um desejo que o mesmo não seja afetado pela regulação económica do mercado livre.

Esta proposta teve uma adesão notável, como se pode verificar pelo número total de recolha de assinaturas de apoio num reconhecimento dos cidadãos subscritores da pertinência da mesma, tornando-se esse facto tanto mais relevante, por estarmos em presença da primeira proposta de ICE a ser apresentada.

Como meio facilitador de informação e de divulgação temos hoje as ferramentas digitais como as páginas eletrónicas ou as redes sociais e quase todos os organizadores das diferentes propostas delas fizeram uso. Esta iniciativa gerou uma página *online* bem organizada, de grafismo simples, mas com informação completa, que analisamos. Partindo de uma base de fundo azul com imagem identificativa da água, encimada com um logotipo com a designação “Water is a Human Right”, disponibiliza toda a informação necessária, desde o elenco do comité de cidadãos, bem como as diversas organizações que apoiam a iniciativa, onde predominam diversas relacionadas com o meio ambiente a lista dos contactos nos diversos Estados-Membros, passando ainda por uma secção de eventos realizados e a realizar e de notícias atualizadas e várias reportagens, desde a sua génese, que incluíam aquilo que os meios de comunicação social foram noticiando a propósito das intenções deste grupo de proponentes.

A resposta da Comissão datada de 19 de março de 2014, (Comissão Europeia 2014a) começa por referir que a iniciativa apresentada está em conformidade com as regras do Tratado da UE e que o direito internacional reconheceu, ao longo da última década, o direito à água potável e ao saneamento básico, sobretudo no âmbito da ONU, mas também a nível europeu e tal acabou por inspirar a ação da UE que através da Diretiva-Quadro “Água” da UE²⁴ reconhece que “a água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal” como vem expresso no primeiro considerando da referida Diretiva-Quadro.

A Comissão enumera ainda, quais são os contributos da UE para responder à proposta de iniciativa apresentada, que passam pela adoção de normas ambiciosas de qualidade de água, pelo financiamento à melhoria das infraestruturas hídricas nos Estados-membros, o que proporciona o acesso físico ao bem em questão. É importante a referência da atribuição dos serviços ligados à água por parte dos poderes públicos locais, embora esses serviços possam ser externalizados a entidades privadas ou mistas, mas com a imposição de respeitarem as normas estabelecidas. De resto, a Comissão lembra que “a aplicação integral da legislação da UE no domínio da água pelos Estados-membros é essencial para garantir o acesso a água potável segura para todos os cidadãos da UE” (Comissão Europeia, 2014a).

24 Diretiva-Quadro «Água» da UE, 2000/60/CE

Esta proposta de iniciativa de cidadania fez com que a Comissão procurasse identificar lacunas com o objetivo de reforçar os esforços para responder às preocupações que estiveram na origem do apelo dos cidadãos sobre uma área tão sensível e importante a nível mundial no âmbito desta análise em particular que é o espaço europeu.

Em conclusão e analisando a resposta da Comissão, esta compromete-se a agir e a incentivar à ação dos Estados-Membros, para terem em conta o solicitado pelos cidadãos proponentes desta ICE.

3.3.1.2 Um de Nós

A segunda proposta bem-sucedida intitulou-se “Um de Nós” (2012) e foi apresentada à Comissão em 28 de fevereiro de 2014, tendo sido apoiada por mais de 1.7 milhões de cidadãos dos quais 65.564 mil são portugueses, a que se seguiram os aspetos processuais exigidos nestes casos. Os objetivos eram “a proteção jurídica da dignidade, do direito à vida e da integridade de cada ser humano desde a conceção, nas áreas de competência da UE nas quais tal proteção se afigure relevante” (Comissão Europeia 2014b).

Os organizadores desta proposta mencionam que o embrião humano merece respeito pela sua dignidade e integridade e, por isso, a UE deve introduzir proibição e pôr fim ao financiamento de atividades que pressuponham a destruição de embriões humanos em particular no que respeita à investigação, ajuda ao desenvolvimento e saúde pública. Podemos, desde logo, inferir desta menção que se trata de mais uma questão sensível no quotidiano dos cidadãos europeus que é o direito à vida na sua relação com a dignidade e a proteção que se deseja venha a ser efetiva, isto é, estamos no domínio dos direitos humanos que o TUE consagra nos termos do artigo 2º, especificamente a dignidade humana, o direito à vida e o direito à integridade do ser humano. Como esta proposta de iniciativa vai mais longe, com a referência ao domínio da investigação e usa das células estaminais embrionárias humanas, tema revestido de valores éticos e como já referimos, sempre muito sensível nas sociedades hodiernas, a legislação da UE também se aplica nestes casos, nomeadamente, no que diz respeito às despesas da sua efetivação.

O ponto de situação no âmbito europeu em relação a esta questão está definido²⁵ no que diz respeito ao funcionamento da investigação para o desenvolvimento sendo que não pode haver apoio financeiro a áreas de

²⁵ Programa-Quadro Horizonte 2020 que rege a investigação sobre células estaminais embrionárias humanas

investigação que promovam a destruição de embriões humanos, bem como pesquisas que envolvam o uso de células estaminais embrionárias humanas nas várias etapas de produção.

Os organizadores criaram uma página *online* graficamente apelativa com predomínio das cores verde e lilás na parte superior onde aparece um logotipo com a designação da proposta e a sequência em imagem da gestação à idade adulta de um ser humano. Apresenta ícones de ligação para as redes sociais onde a informação que pretendem divulgar tende a chegar com maior rapidez. A informação disponibilizada é muito completa e menciona todos os aspetos relevantes relacionados com o assunto, tais como a identificação dos organizadores, a missão, enumeração dos dez princípios que estão subjacentes ao objetivo da proposta, começando por se designar como uma federação para um debate cultural com o foco na pessoa humana sendo ainda o resultado de movimentos nacionais eficazes a favor da vida, apresenta ainda atividades desenvolvidas e a desenvolver, notícias atualizadas e uma secção para donativos.

Esta proposta de iniciativa foi considerada conforme as regras exigíveis para sua aceitação. Daí a resposta da Comissão datada de 28 de maio de 2014, (Comissão Europeia 2014b) que refere que o proposto – alteração do Regulamento Financeiro, do Regulamento do Programa-Quadro de Investigação Horizonte 2020 e o Regulamento Instrumento de Financiamento de Cooperação para o Desenvolvimento – suscita resposta que em relação ao pedido de não financiamento dessas atividades pela UE, o artigo 87º do regulamento Financeiro, já obriga a que todas as despesas da UE estejam em conformidade com os Tratados e a Carta dos Direitos Fundamentais. Tal aplica-se à investigação, cooperação para o desenvolvimento e saúde pública, pelo que se deve referir que as disposições do Programa-Quadro Horizonte 2020, relativas à investigação neste domínio, estão em concordância com os Tratados e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Na resposta da Comissão, há ainda referência ao financiamento de atividades que destruam embriões humanos, incluindo a realização de abortos pelo que é comunicado que o apoio da UE, em questões de saúde, por exemplo, a países parceiros em desenvolvimento, é o de prestar assistência aos sistemas de cuidados de saúde, tais como serviços de saúde sexual, reprodutiva, materna, neonatal e infantil, sendo um dos objetivos ajudar os países a melhorar a prestação dos serviços nacionais de saúde, embora esta cooperação prestada pela UE respeite as decisões soberanas dos países na forma como prestam e gerem os cuidados de saúde às suas populações desde que o façam em consonância com os princípios dos direitos humanos.

Em conclusão, o acolhimento desta proposta de iniciativa de cidadania revestiu-se de importância fundamental por ir ao encontro ao direito primário da UE que consagra a dignidade humana, o direito à vida e à integridade do ser humano, propondo alterações da sua melhoria com a Comissão a comprometer-se com a aplicação rigorosa das regras já definidas, com o acompanhamento dos progressos científicos nesta área e

com o eficaz financiamento da UE em favor do que possa contribuir para a minimização dos abortos realizados em países em desenvolvimento, uma vez que dispõe do quadro jurídico necessário.

Em face do relatado pela Comissão, percebemos que no âmbito específico da proteção jurídica da dignidade, direito à vida, integridade de cada ser humano desde a concepção, saúde pública e financiamento de atividades promotoras de destruição de embriões humanos, mesmo para fins científicos, já estava prevista e conforme a vária legislação comunitária nos diversos domínios, mas que para os cidadãos proponentes, era necessário alterar ou reforçar. O simples facto da aceitação e análise cuidada feita pela Comissão é um indicador de que a UE promove e respeita os princípios dos direitos humanos e incentiva os Estados-membros, sem, contudo, pôr em causa o seu poder soberano, a adotar as melhores práticas neste domínio.

3.3.1.3 Stop Vivisection

A terceira proposta de iniciativa a ser aceite denominava-se “Stop Vivisection” (2012) e foi apresentada à Comissão em 03 de março de 2015, assinada por 1.17 milhões de cidadãos, dos quais 11 305 em Portugal. O objetivo era o de que a Comissão revogasse a Diretiva 2010/63/UE (PE e CUE 2010) que diz respeito à proteção dos animais para fins científicos e que apresentasse uma nova proposta que acabe com a experimentação animal e torne obrigatório o uso de dados diretamente relevantes para a espécie humana.

Também aqui podemos verificar, mais uma vez, a linha de preocupação dos cidadãos europeus que vai ao encontro da vida através da proteção dos seres vivos, neste caso os animais, podendo, desde já, determinar aquilo que mais preocupa a sociedade europeia e a sensibilidade da Comissão perante estes assuntos e da UE através da legislado e em vigor.

Para dar a conhecer esta proposta, os organizadores publicaram um sítio *online* de aspeto gráfico simples em fundo branco, com a parte superior em fotografia retangular a toda a largura com a imagem de uma animal. A contrastar com essa simplicidade na apresentação visual, há uma completa e oportuna quantidade de informação muito relevante e elucidativa sobretudo para quem não tem conhecimentos desta especificidade, mas que se mostra interessado em adquiri-los porque se identifica com a natureza destas preocupações ou porque quer conhecer a utilização de seres vivos na experimentação científica.

Assim, a iniciativa é explicada através das razões que lhe são inerentes, apresentam o comité de cidadãos dividido entre promotores e científicos, onde pontificam um médico veterinário, um físico e um

professor de biologia. Também é dada a conhecer a lista de instituições que apoiam a iniciativa e o destaque principal que consideramos diz respeito a uma série de ligações para páginas onde os organizadores mostram preocupação em explicar o que é a experimentação animal, o porquê de dizerem não à Diretiva 2010/63/EU onde extensamente dão a conhecer as razões apoiando-se e rebatendo aquilo que é o conteúdo desse documento. Outra ligação disponível conduz-nos ao conhecimento de relatórios científicos que corroboram as ideias-chaves defendidas pelos organizadores bem como a dados estatísticos relevantes sobre o assunto.

A defesa por si só dos seus princípios não lhes basta e a última ligação incluída na *home page* da iniciativa leva-nos aos métodos alternativos já identificados para substituir a utilização de animais para fins científicos. Esta proposta de iniciativa deixa, assim, aberto espaço para que a UE consiga avaliar mais facilmente esta problemática e que possa vir a adotar legislação em conformidade.

A resposta da Comissão, datada de 03 de junho de 2015 (Comissão Europeia 2015c), refere que “a UE está empenhada na proteção do bem-estar dos animais e visa atingir esse objetivo de forma a proteger simultaneamente a saúde humana e o ambiente”, e que partilha das preocupações expressas nesta proposta de iniciativa, eliminando progressivamente os ensaios com animais.

O TFUE, no seu artigo 13º, estabelece que o bem-estar dos animais deve ser tido em consideração nas políticas da UE, mas em relação à eliminação dos ensaios com animais é referido que tal não pode ser completamente substituído pelos progressos dos meios alternativos que ainda são complexos e, por isso, não possível de concretizar, e porque há necessidade de assegurar um nível elevado de proteção da saúde humana, animal e ambiental. Além disso, refere a resposta, que a proibição completa do uso de animais na investigação, só agravaria o problema porque exportaria a investigação para fora da UE, provavelmente, para países detentores de normas menos rigorosas neste domínio.

A Diretiva 2010/63/UE (PE e CUE 2010), já referida, estabelece a supressão plena dos ensaios em animais como objetivo final, mas por enquanto, nessa impossibilidade, procedeu a uma modernização das regras, integrando na sua legislação ao 3R²⁶ que significa em português “substituição, redução e refinamento”, na utilização dos animais para este fim sempre que possível, tendo todos os Estados-membros completado a plena transposição para o seu direito nacional, ficando responsáveis pela sua aplicação e controlo.

No horizonte da UE continua a estar a investigação de alternativas através dos Programas-Quadro da UE de Investigação e Inovação nos quais foram despendidos mais de 250 milhões de euros no período de 2007/2013. Além disso, a UE está empenhada na cooperação internacional, uma vez que, por exemplo, a

26 Em língua inglesa significando Replace, Reduce and Refine

indústria de cosméticos ou de medicamentos, desenvolve a sua atividade a nível mundial. Assim, tendo em conta o solicitado nesta proposta, que é a revogação e substituição da Diretiva 2010/63/UE (PE e CUE 2010), pela adoção de um novo quadro legislativo nesta matéria, embora a Comissão partilhe que os ensaios com animais devem ser suprimidos, já não o pode fazer em relação à opinião dos organizadores de que os princípios científicos invalidam o “modelo animal”, como eles alegam, já que estes modelos têm sido decisivos no desenvolvimento de praticamente todos os atuais tratamentos médicos e preventivos das doenças humanas e dos animais. Deve dizer-se, também, que a citada diretiva, é necessária para assegurar um elevado nível de proteção dos animais. O pouco tempo passado desde a sua entrada em vigor não é ainda suficiente para se retirarem ilações em relação à sua eficácia, o que está previsto acontecer em 2019 quando for elaborado um relatório sobre a sua aplicação.

A resposta da Comissão a esta iniciativa termina com a intenção de ações a seguir para acelerar o desenvolvimento de alternativas ao uso de animais para efeitos de investigação, que passam pela aceleração do processo no sentido do respeito pelos 3R e partilha de conhecimentos, desenvolvimento de novas abordagens alternativas, controlo da aplicação do princípio dos 3R e estabelecimento de um diálogo com a comunidade científica.

3.4.2 Iniciativas em aberto

São quatro, as propostas de iniciativa que estão em aberto, sendo que apenas uma, a esta data, tem a recolha de apoios encerrada. Por ordem de registo, as propostas são as seguintes: “A Europa social depressa! Por uma cooperação reforçada entre os Estados-membros contra a pobreza na Europa” em 19 de Dezembro de 2014 (Comissão Europeia, 2016c); “Transportes equitativos na Europa – igualdade de tratamento de todos os trabalhadores do setor dos transportes” em 14 de setembro de 2015 (Comissão Europeia, 2016c); “Stop plastic in the sea” (“Plástico no Mar: Basta!”) em 19 de outubro de 2015 (Comissão Europeia, 2016c); e “Pai, Mãe e Filhos – iniciativa de cidadania europeia para defender o casamento e a família” em 11 de dezembro de 2015 (Comissão Europeia, 2016c).

Analisando os temas e objetivos destas propostas, deparamo-nos, de novo, pela preferência dos cidadãos organizadores, maioritariamente, por temas relacionados com os assuntos da família e do ambiente.

A busca de uma Europa mais atenta e solidária na proteção dos valores da família e do bem-estar social está bem patente na proposta que aguarda o parecer da Comissão e que diz respeito ao problema da pobreza, que

na UE, se cifra em 16%. Uma percentagem tida pelos organizadores como bastante elevada, considerando que ela deve baixar para os 3%. Os organizadores proponentes apelam como primeiro passo para a cooperação entre os Estados-Membros, numa clarividência política interessante porque apelativa daquilo que deve ser um dos objetivos primeiros da criação desta comunidade no espaço europeu: união de esforços entre todos os Estados que a compõe com vista à resolução dos problemas comuns nas diversas áreas da vida em sociedade.

Na mesma linha está a proposta em curso sobre o casamento e a família, que para os seus autores não é suficientemente clara, divergindo mesmo em algumas Diretivas. Por isso, alegam nos seus objetivos que a crescente fragmentação dos conceitos de «família» e de «casamento» constitui um problema para a UE. Aqui, é proposto à Comissão que adote uma definição ao nível da UE dos dois termos - família e casamento - que seja compatível com a legislação de todos os Estados-Membros, respeitando a sua competência em matéria de legislação. Sobre esta proposta podemos dizer que, no devido ao seu conteúdo, a Comissão terá, provavelmente, que rever a legislação atual em vigor, uma vez que as mudanças de paradigma em relação à problemática que rodeia, não só a nível europeu, mas também mundial, a família e o casamento tem gerado discussões fraturantes em torno de uma questão que urge normalizar. Também aqui a sensibilidade dos cidadãos europeus transparece, tentando que as instituições políticas europeias olhem para estas questões e as regulem.

Das restantes propostas em curso, são temas as questões laborais e ecológicas e ambiente (Comissão Europeia, 2016c). Uma que se prende com a igualdade de tratamento, a vários níveis, entre todos os trabalhadores de transportes, acima referida, numa Europa em que a dependência dos transportes é grande e que, segundo os organizadores, vai crescer 80% até 2050 e que emprega atualmente na Europa mais de 10 milhões de pessoas, além de contribuir em 4.5% para a economia europeia. Esta questão envolve questões sociais assentes em problemas laborais, mas também aspetos económicos relevantes, tal a dimensão e importância que o setor dos transportes tem no espaço europeu.

Finalmente, a proposta sobre a presença de plástico no ambiente marinho, tem características puramente ecológicas e ambientais. Apesar de reconhecerem que a UE já tem alguma legislação neste domínio, os proponentes desejam-na mais ambiciosa nomeadamente ao nível da produção que deve enveredar por formas alternativas, e pelo incentivo à reciclagem com o objetivo de que os resíduos acabem a contaminar as águas marítimas.

No decorrer dos próximos meses, estas quatro propostas ainda em aberto, conhecerão o veredito da Comissão. Os temas não são assim tão díspares em termos de áreas sociais. De resto estão mesmo na linha dos já analisados nas propostas bem-sucedidas. Em qualquer dos casos, a UE tem legislação já aprovada e em

vigor nestes domínios, bastando, em alguns casos, melhorá-la, adaptá-la e aperfeiçoá-la às pretensões dos cidadãos europeus. Por isso não é muito difícil de prever que a Comissão aprovará as ideias e sugestões constantes destas propostas e serão provocadoras de mais alterações conducentes ao melhoramento da legislação já existente no seio da UE.

3.4.3 Iniciativas retiradas e rejeitadas

Até à presente data, foi negado registo a 20 propostas de ICE, com base no pressuposto de que o seu conteúdo ultrapassava as competências da Comissão para apresentação de ato jurídico da União para efeito de aplicação dos Tratados. Logo estas propostas não puderam, desde logo, recolher o acolhimento da Comissão em sede de registo. Quanto às temáticas, são bastantes diversas, desde problemáticas transversais nos domínios dos valores hoje bastante discutidos nas sociedades europeias como a família, a pobreza, a prostituição, a crueldade com os animais incluindo a abolição da festa taurina, oposição à energia nuclear e até a criação de um banco público para o desenvolvimento dos serviços públicos, emprego e ambiente.

O mesmo se pode dizer das iniciativas retiradas e sem apoio suficiente até à data do presente trabalho. No primeiro caso, são 13 as que foram retiradas pelos seus organizadores configurando desistência por diversos motivos, e 16 não receberam apoio suficiente que lhes permitisse cumprir os objetivos propostos.

A este propósito importa referir que é importante a divulgação mais insistente das propostas e os seus promotores devem de isso fazer eco, utilizando, como vimos, os meios eletrónicos hoje existentes e que servem para disseminar mais rapidamente e com sucesso as suas ações, mas também os meios de comunicação social como a rádio, televisão e a chamada imprensa escrita. Muita da falta de apoio de algumas das iniciativas apresentadas, pode ter-se devido a uma menor eficácia na sua divulgação junto das populações.

Neste particular, a ICE, como novo mecanismo de participação dos cidadãos na vida política da União, mereceu, desde a sua entrada em vigor, do olhar atento dos meios de comunicação social generalista quer a nível dos Estados, quer a nível mais específico de órgãos ligados a assuntos de cariz político europeu como o caso do Euobserver ou o EurActiv com páginas *online*. Da análise que fizemos, concluímos que nos primeiros tempos da entrada em vigor da ICE, foi feito um acompanhamento e dada informação mais contínua sobre o mecanismo, mas que se foi diluindo ao longo do tempo sendo que à data não existe nenhuma nota relevante. O mesmo se passa ao nível da imprensa nacional onde é quase inexistente qualquer menção ao mecanismo. Este fator do contexto noticioso é importante porque pode ser um meio difusor de informação muito relevante

para a elucidação dos cidadãos que pretendam aceder a conhecimentos relacionados com este meio de participação política.

*
* *

Neste capítulo analisamos o aparecimento, a implementação, o contributo para a democracia participativa e as primeiras iniciativas bem-sucedidas da ICE. O estatuto de cidadão europeu conferido pelo TM é o prólogo de uma atuação sempre crescente dos indivíduos na vida dos seus países e, concomitantemente, no espaço europeu de que fazem parte, porque inseridos numa União que os chama à participação ativa. E se, ao início, com o TM, a cidadania europeia era complementar à nacional, com a evolução do conceito e a entrada em vigor do TL, ganhou outra dimensão e assentando em novos direitos e mecanismos, impele os cidadãos a que tomem parte no processo decisório das políticas europeias. Aí reside o maior contributo da ICE para a democracia participativa.

Mas consideremos também outros fatores determinantes trazidos por este mecanismo para o reforço da democracia participativa que analisamos, como a redução da perceção negativa dos cidadãos perante as instituições europeias e a influência que a ICE pode ter no alcance desse objetivo. Nesta linha nunca podemos deixar de referir o défice democrático como desvio dos princípios democráticos por parte das instituições e como um tema que tem estado constantemente no centro das razões do afastamento e alheamento dos cidadãos perante as estruturas do edifício europeu e das suas preferências pelas questões políticas nacionais.

Por outro lado, as preferências políticas do cidadão europeu não são muitas vezes as mesmas que são geradas ao nível da UE. Essas políticas até podem ser prosseguidas ao nível do espaço europeu, mas esbarram muitas vezes na conjuntura nacional de cada Estado-Membro através de condicionamentos provocados quer por parlamentos, grupos de pressão e até organizações corporativistas, mesmo quando a soberania já foi consentidamente alienada em parte em favor da prossecução de políticas comuns. A integração de países de espaços europeus tão diferentes tem vindo a acentuar este tipo de distanciamento por não identificação.

Refira-se, ainda a importância das OSC, sobretudo como atores que prestam auxílio aos grupos de cidadãos organizadores de propostas à luz deste mecanismo, por deterem um conhecimento maior de como se mover nos meandros destas ações. Analisamos a forma como eles, no exercício desse apoio, podem tentar dominar e influenciar aqueles grupos com a finalidade de conseguir o alcance dos seus próprios interesses.

Assim, e em suma, podemos compreender que reconquistar a democracia legitimada da governação europeia é a principal ideia subjacente à inclusão deste instrumento nas mãos dos cidadãos permitindo-lhes a ação direta na definição política. Sinal claro de aproximação da UE em relação a estes para elevar os princípios da cidadania europeia.

Ao analisarmos as primeiras iniciativas de cidadania apresentadas à Comissão, a primeira constatação é que, apesar de este instrumento estar há relativamente pouco tempo em execução, houve muitas propostas enviadas à CE até à data, embora também pudéssemos constatar que só um reduzido número delas ultrapassou todas as fases até se tornar em proposta legislativa, e isso aconteceu essencialmente porque não foram aceites pela CE ou porque foram retiradas pelos seus organizadores. Não foram aceites, principalmente, pela razão de não estarem dentro dos limites da competência do organismo e a razão da retirada teve a ver, sobretudo, com a falta de apoios e adesão.

Outra vertente da análise às ICE, prendeu-se com as temáticas que foram motivadoras da apresentação de propostas. Diversas temáticas com origem em assuntos considerados importantes e transversais às sociedades europeias e que podemos concluir estarem de acordo com aquilo que mais preocupa os cidadãos e que pretendem colocar nas mãos da UE, a responsabilidade da criação das normas reguladoras para as mesmas. Nesse sentido, percebemos que existe uma preocupação crescente com os assuntos ligados a questões ambientais, de carácter organizativo da sociedade com inclusão dos aspetos políticos, sobretudo europeus, e muito profusamente das questões que se prendem com os laços familiares e relacionais entre os cidadãos. Também constatamos que a UE tem, na esmagadora maioria dos casos, legislação adequada a cada demanda dos cidadãos, conforme se pode verificar pelas várias respostas da Comissão, devendo, contudo, ser adequada ou melhorada para responder mais cabalmente às diversas situações mencionadas pelos organizadores.

Das propostas que foram rejeitadas ou retiradas, constatamos que os temas são similares aos das propostas bem-sucedidas e alguns são mesmo de carácter muito particular e circunscrito a determinada região ou país, ficando logo à partida condicionados pela óbvia dificuldade de obtenção de apoios alargados no espaço europeu como exigido pelo regulamento. Outros estavam mesmo fora do âmbito competente da Comissão e por isso não puderam seguir os trâmites normais. Estes casos são, efetivamente, o maior número das propostas apresentadas.

Daqui se conclui que a ICE, apesar de ser muito recente, dá boas indicações de ser um instrumento que cative o cidadão europeu a interessar-se mais por interagir com as instituições europeias na conceção de políticas comuns, ao mesmo tempo que estreita a distância de empatia entre os cidadãos e essas instituições.

Conseguimos inferir da nossa análise, que será necessário ajustar algumas das normas que norteiam a aplicação deste mecanismo sobretudo no que concerne à informação generalizada a disponibilizar aos cidadãos para que consigam, por exemplo, distanciar-se dos apoios prestados pelas organizações da sociedade civil e dos partidos políticos nesse âmbito. Também as próprias instituições europeias competentes terão, no futuro, que proceder à cabal verificação da observância da aplicação dos atos legislativos que advenham das ICE por parte dos diferentes Estados-membros. Tal é importante para conferir credibilidade à execução do mecanismo e ajudar para que, decididamente, os cidadãos adotem práticas de participação consecutiva e, com isso, façam com que a ICE tenha um valor determinante para a democracia participativa.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como base a pergunta “*De que forma contribui o direito de iniciativa de cidadania para a participação dos cidadãos europeus no processo de decisão da União Europeia?*” e o objetivo principal era saber como tem evoluído a temática da cidadania ao nível da construção europeia, concretamente a partir do Tratado de Lisboa e do seu mecanismo, tido como inovador para o exercício da democracia direta, a Iniciativa de Cidadania Europeia, e de que forma para isso contribuiu, já que, quer a cidadania quer a participação, ao longo do tempo no contexto da União têm uma presença ténue e difusa e pouco incentivadora para o seu exercício ativo.

No primeiro capítulo, situamo-nos no âmbito do tema, através da análise a significações e conceitos subjacentes e basilares para a investigação, tendo percebido que as variáveis em equação – democracia e cidadania - são indissociáveis e avaliadas pelos cidadãos segundo o valor que lhes atribui, começamos por verificar se a problemática da cidadania ao nível europeu foi um objetivo assumido na génese da então Comunidade Económica Europeia ou se entrou mais tarde nas preocupações comunitárias. Na realidade, a cidadania europeia começou a despontar com o Tratado de Maastricht em 1993, clarificada com o Tratado de Amesterdão quando é colocada como complementar à nacional e, desde aí, tem sido objeto de incremento e reforço junto dos cidadãos e das instituições comunitárias, sendo que o Tratado de Lisboa é decisivo para alavancar a cidadania europeia para um patamar que pretende valorizar e efetivar a democracia participativa.

Mas quais as motivações para esta abertura para o reforço da cidadania, por parte da União Europeia e dos Estados-Membros (que negociaram e assinaram o Tratado de Lisboa)? Neste trabalho tentamos apontar os motivos que levaram a UE a associar os cidadãos dos vários Estados-Membros ao processo de tomada de decisão das políticas europeia, mais concretamente à fase da definição da agenda (*agenda setting*), conducente a uma futura iniciativa legislativa da Comissão que, sendo bem-sucedida, dará origem a lei europeia. Desde logo, a problemática da integração que alinhou vários países ao desígnio comum em diferentes áreas da política pública; a procura de legitimação quer das instituições quer das próprias políticas que emanavam e que provocavam afastamento dos cidadãos, de que é exemplo vivo a participação no ato eleitoral para o PE, traduzida em elevados níveis de abstenção, que deixam perceber o fraco impacto e importância que este instrumento de democracia participativa tem para os cidadãos. Outro é o muito propalado problema do défice democrático que é atribuído frequentemente às instituições da UE e que abordamos neste trabalho e que encontra o seu núcleo na legitimação da representatividade. O distanciamento destes das instâncias do poder

européu vai desde a sua falta de conhecimento sobre a forma de atuação e utilidade das mesmas, até à prioridade que demonstram por aquilo que lhes está mais próximo que é a vida política com implicações sociais dos meios em que vivem, os seus Estados. Interessa mais aos cidadãos as políticas nacionais do que as políticas mais amplas do espaço europeu porque assumem que, ao invés destas, são aquelas as que influem a sua vida do dia-a-dia. Esta forma de olhar o problema afigura-se-nos desajustada, se tivermos em conta o real peso que as políticas europeias têm na vida dos cidadãos de qualquer Estado-Membro, por via da aplicação dos Tratados e das leis europeias. Isto denota e acresce à discussão, o limitado conhecimento que os cidadãos europeus, em geral, têm sobre o funcionamento da UE.

No segundo capítulo, abordamos o complexo sistema político da UE de difícil definição, tanto mais que estamos em presença de uma organização que, ela própria, não se define claramente, mas que evolui progressivamente através do binómio aprofundamento-alargamento. Passou de originariamente ser uma mera organização com fins económicos para uma organização política e monetária em constante evolução com os sucessivos alargamentos a outros Estados-Membros que continuam a provocar necessidades de reorganização dos modelos de funcionamento do seu sistema político.

Identificamos, também, os vários atores políticos que interagem neste sistema político, designadamente as instituições da UE. Neste contexto importa também referir os Estados-Membros, os grupos de interesse e organizações da sociedade civil, partidos políticos e outros que buscam a influenciar o agendamento e a decisão pela pressão que colocam com a finalidade de fazer sobressair os seus interesses através da presença na arena pública tentando influenciar as tomadas de decisão políticas. Concluimos que a nível europeu há maior permeabilidade de influência dos grupos de interesse do que no espaço nacional o que denota a inevitável existência de uma maior conexão entre todos os atores a fim de que se possa chegar à definição da agenda e à tomada de decisão.

Demos ainda destaque, neste capítulo, à análise de cada uma das principais instituições e atores no processo de tomada de decisão conducente a leis europeias, tomando como referência o procedimento legislativo ordinário; Parlamento Europeu, Comissão Europeia e Conselho da União Europeia que formam o triângulo institucional mais visível e presente na vida da UE. Concluimos que a importância destas instituições é equilibrada e complementar neste processo. Trabalham em conjunto com o objetivo de adotar leis europeias,

cujos passos estão delineados no processo legislativo ordinário, a partir da revisão operada pelo Tratado de Lisboa, a montante, com a ICE e todos os seus processos numa nova forma de democracia participativa.

O percurso evolutivo dos valores e da importância da cidadania no espaço temporal entre o Tratado de Maastricht e o Tratado de Lisboa é assinalável precisamente pelos traços de crescente aumento dos mecanismos que conduzem à prossecução da cidadania ativa e, por essa via, a importância que lhe é dada pela UE, traduzida no reforço da democracia. A criação, agora, de uma nova forma de participação não inibe, contudo, o direito já existente de apresentar petições ao PE como representante dos cidadãos da União e que são extensíveis às pessoas singulares e coletivas. A nova forma de participação é, assim, um meio diferente de interagir com as instituições europeias e com a forma de produzir políticas por se tratar de um apelo direto à promoção de um ato legislativo. Daqui concluímos pela visível evolução que a problemática da cidadania teve entre a entrada em vigor do TM e do TL. De uma União que visava que um maior estreitamento entre os cidadãos europeus para uma União que coloca esses cidadãos a identificar e a formular propostas interagindo uns com os outros e cujas propostas podem ser alvo de atos legislativos.

No terceiro capítulo, olhamos precisamente para a Iniciativa de Cidadania Europeia, como mecanismo que põe, nas mãos do cidadão europeu, a oportunidade de ter voz ativa na sugestão de políticas que vão estar na definição do futuro do espaço europeu. Anteriormente, o cidadão apenas escolhia os deputados europeus para a instituição parlamentar, o PE. Isso, por si só e como já vimos, não é suficientemente mobilizador, o que viria a originar distanciamento da organização comunitária e críticas de existência de défice democrático bem como uma apatia e desinteresse latentes em relação aos objetivos da União.

Perante isto, a UE percebeu que tinha de tentar esbater esta perceção negativa dos cidadãos perante as suas instituições e isso teria que passar por uma proximidade que os obrigasse a tentar compreender os meandros da organização, legislação e políticas europeias e, ao mesmo tempo, isso seria mais facilmente conseguido se eles tomassem parte ativa dessas políticas. Não seria desejável, numa União então de 28 países, continuar a existir uma barreira de alheamento e desconhecimento entre os cidadãos e as suas instituições, sobretudo quando a proeminência da sua atuação tem um peso cada vez maior e mais decisivo nas suas vidas e urgia criar e reforçar laços de coesão.

Como é compreensível quando estamos, como já vimos, perante um complexo sistema político, houve avanços e recuos perante as propostas quanto à forma e conteúdo do mecanismo e texto a colocar no Tratado

algo que conferisse poder aos cidadãos para participar nos desígnios políticos da União com a Convenção a não o incluir, ignorando estas possibilidades de democracia direta. Mas esse objetivo foi mais tarde e, praticamente, à última da hora conseguido, aparecendo a ICE como algo inovador no artigo 11 do Tratado da União Europeia. Podemos até considerar uma ferramenta limitada no seu alcance, mas identificamos, desde logo, dois fatores positivos no seu aparecimento: a capacidade de fazer envolver efetivamente a participação dos cidadãos nas políticas europeias bem como reforçar o projeto de integração e aliviar a percepção latente de défice democrático.

Paralelamente, a execução da ICE enferma, também, de alguns desvios em relação à ideia que presidiu à sua criação. Constatamos ao longo da investigação, que os cidadãos, por si só, não reúnem as condições necessárias para apresentarem as propostas. Tal deve-se ao fraco domínio e conhecimentos de políticas e princípios jurídicos essenciais à elaboração e apresentação. Aqui, outras entidades, a quem a lei veda a participação, colaboram com os grupos de cidadãos organizadores através dos conhecimentos que detêm. É o caso das Organizações da Sociedade Civil e dos partidos políticos, sendo que se levanta a questão da influência que possam exercer através do condicionamento das propostas em função dos seus próprios interesses.

Não podia esta análise deixar de fora o ordenamento jurídico para se entender como se enquadra este instrumento que pode ser abordado segundo duas variantes. Uma, a que se refere à construção europeia que está baseada no Direito por via dos tratados e convivência com as convenções internacionais, outra é que os cidadãos são sujeitos de direito da ordem jurídica da UE e por isso titulares de direitos de participação política. Ainda neste âmbito podemos constatar que o TL se revestiu também aqui de grande importância ao dotar a UE de personalidade jurídica com o direito comunitário a designar-se direito da União sendo a cidadania europeia um dos elementos constitucionais da UE.

Ao longo do capítulo analisamos a forma como os cidadãos podem apresentar uma ICE, segundo o que está estipulado na lei, os passos que são exigidos a quem pretende apresentar uma iniciativa legislativa e aqueles a quem isso está vedado. O processo é longo no tempo e tem a característica fundamental de envolver vários cidadãos de vários países no apoio à ideia proposta incentivando a união entre todos os que fazem parte do espaço europeu. Também olhamos para o enquadramento da ICE no ordenamento jurídico da União, importante pelos traços de união que gera entre a cidadania europeia e a própria constitucionalização da UE, além de que, neste contexto, os cidadãos dos Estados-Membros são titulares de direitos de participação política adquirida e sujeitos de direito da ordem jurídica da UE que beneficiam de direitos, mas ainda com funções legitimadoras da construção europeia nomeadamente através dos sufrágios a que são chamados.

Encerramos o capítulo dedicado ao estudo de caso – ICE – analisando, de *per se*, cada uma das propostas de iniciativa apresentada e aceites até à data. Foram poucas as que, neste período que também não é longo em que vigora o mecanismo, passaram no crivo do regulamento que as regula e se tornaram ato legislativo. Verificamos, também, que as prioridades dos cidadãos europeus para gerar propostas têm muito a ver com aspetos que os tocam mais de perto no seu dia-a-dia, como sejam as questões ecológicas, família e bem-estar, mundo laboral e alguns relacionados com a política, sobretudo na vertente de obtenção de mais possibilidades normativas para assuntos ligados com a mesma.

Percebemos a importância das ferramentas digitais na difusão, participação e execução das propostas que os grupos organizadores apresentaram. Quase todos optaram por colocar *online* um sítio onde, a cada passo, toda a informação relevante era dada a conhecer, e onde existiam ligações para outros endereços eletrónicos quer de informações diversas sobre as propostas e conexões que lhe podiam importar, quer para recolha de apoios. O cuidado com a forma apelativa de cada página de internet dedicada é também uma mais-valia para os objetivos dos proponentes, como pudemos verificar na maioria dos casos.

Importante foi termos verificado, neste contexto, que a União não tem lacunas na legislação relativamente a cada uma das propostas que foram apresentadas e bem-sucedidas e que estão, obviamente, dentro das suas competências. Percebe-se, contudo, que os proponentes, por vezes, sabem, também, que a lei específica para esse assunto existe, mas pretendem com a proposta que a mesma seja melhorada ou abarque outros domínios e nesse particular, a anuência que a Comissão tem demonstrado é um bom sinal de cooperação e valorização do que é sugerido.

A Iniciativa de Cidadania Europeia esteve presente nuclearmente neste trabalho porque através dela fizemos uma retrospectiva da evolução que a participação popular teve desde a génese da então Comunidade Económica Europeia, agora União. A primeira conclusão é que a cidadania europeia não foi uma prioridade fundacional da organização porque esta visava essencialmente integração económica, sectorial, alargando mais tarde as suas competências a outras áreas. Verificamos que a mesma começa a despontar a partir do Tratado de Maastricht e evolui desde aí progressivamente. É o Tratado de Lisboa que mais contribui para que a participação popular na formulação de políticas da União seja decisiva porque prevê no seu texto um instrumento que coloca à disposição dos cidadãos para tal. As intenções são de buscar a sua própria credibilidade junto dos mesmos, em prol do desiderato de “aproximar os cidadãos à União Europeia”, uma

União percebida por muitos como distante e opaca, mas também de que possam ser estreitados os laços entre todos os cidadãos dos vários países para a busca de políticas justas e comuns.

O contributo primordial desta investigação que nos apraz registar, é ainda numa fase muito precoce da vigência da ICE na vida da União, termos percebido o impacto que a mesma teve em dois vetores: nos cidadãos através do interesse e do uso que dela têm feito e nas instituições da UE a partir da forma como acompanham, se interessam, analisam e dão resposta à ferramenta que decidiram pôr nas mãos dos cidadãos. Por isso o veredito a que chegamos é que a ICE é válida, importante e cumpre os objetivos para que foi criada, apesar dos poucos anos de execução que ainda leva. A adesão dos cidadãos é um facto e a sua capacidade de organização também. Verifica-se assim um exercício efetivo de democracia participativa através da utilização deste instrumento que contribui, ainda, para que os cidadãos se aproximem das instâncias comunitárias e alterem a sua perceção negativa, mas também evoluam nos seus conhecimentos sobre o funcionamento e competências das várias instituições que compõem a União Europeia e com isso no futuro estejam mais imunes à influência de outros grupos que podem adulterar a essência da criação deste mecanismo.

Em nosso entender, e em face do analisado neste trabalho, a UE tem de continuar a observar e a acompanhar a verificação do cumprimento do que está regulamentado para a boa execução deste instrumento de democracia participativa para que não se perca o incentivo à participação por parte dos cidadãos e para que a ICE não seja desvirtuada, avançando sempre que se justifique com alterações ao regulamento que a superintende no que diz respeito à melhoria das formas técnicas, legais e burocráticas, com o objetivo de que seja facilitado todo o processo conducente à promoção de apresentação de propostas e potencial aprovação de futuras iniciativas legislativas, não deixando, igualmente, descurar o impacto legislativo.

De futuro, a investigação deve ter em conta precisamente o que acabamos de referir. À medida que o tempo de vigência do mecanismo avança, é importante que se olhem para as diversas variáveis que lhe são inerentes com destaque para os níveis de apresentação de propostas e respetivos temas, bem como para o acolhimento das mesmas por parte da Comissão e conseqüente resposta e intenções futuras no que concerne a adequação legislativa delas decorrente e para as adaptações que forem sendo feitas à lei que as rege. Isso é importante num contexto mais amplo de futura integração e evolução política da organização, nomeadamente com as interações com os Estados-Membros.

A ideia com que ficamos é a de que, com a ICE, foi dado um verdadeiro e necessário passo para o futuro da União Europeia, aproximando a base da cúpula da pirâmide da organização que, apesar de complexa, tem e pode vir a ter ainda mais preponderância, não só no seu espaço, mas também na cena política internacional.

APÊNDICE 1

Tabela de dados, temas e situação das ICE's referidas nesta investigação

ICE	Organizadores	Tema	Origem	Situação
Right2Water	Organização Europeia	Social/Ambiente	Bélgica	Bem-sucedida
One Of Us	Organização nacional (movimento cristão)	Social/Justiça	Itália	Bem-sucedida
Stop Vivisection	Organização nacional	Bem-estar animal	Itália	Bem-sucedida
A Europa Social Depressa!	Grupo Informal	Social	França	Apoio insuficiente
Transportes equitativos na Europa	Grupo de trabalhadores do setor	Transportes	Vários países	Apoio insuficiente
Plástico no Mar: Basta!	Grupo Informal	Social/Ambiente	França	Em aberto
Pai, Mães e Filhos	Grupo informal	Social/Família	Vários países	Em aberto

APÊNDICE 2

Tabela síntese das propostas de ICE bem-sucedidas e respostas da Comissão

ICE	Propostas dos organizadores	Resposta da Comissão
Right2Water	<ul style="list-style-type: none">- adoção de legislação que implemente o direito humano à água e ao saneamento;- promoção do suprimento de água e saneamento como serviços públicos para todos;- assegurar que a água seja de acesso universal e não sujeita às regras do mercado interno, excluída da liberalização.	<ul style="list-style-type: none">- o Direito Internacional (sobretudo no âmbito da ONU, mas também a nível europeu) reconheceu ao longo da última década o direito à água potável e ao saneamento básico;- a nível europeu a UE através da Diretiva-Quadro "Água" reconhece que a água não é um produto comercial, mas um património a ser defendido;- a CE irá prover normas protetoras da qualidade da água, financiamento da melhoria das infraestruturas hídricas nos Estados-Membros;- possibilidade da externalização do serviço a entidades privadas mas na observância das normas estabelecidas.
One Of Us	<ul style="list-style-type: none">- respeito pela dignidade e integridade do embrião humano;- proibição e fim do financiamento de atividades geradoras de destruição de embriões humanos para fins de investigação mesmo tendo em vista o desenvolvimento e saúde pública;- nessa conformidade, propõe-se alteração do Regulamento Financeiro, do Regulamento do Programa-Quadro de Investigação 2020 e do Regulamento Instrumento de Financiamento de Cooperação para o Desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none">- o artº 87 do Regulamento Financeiro obriga a que todas as despesas da UE com a investigação, desenvolvimento e saúde pública, sejam conformes com os Tratados e a Carta dos Direitos Fundamentais;- no domínio do financiamento de atividades destruidoras de embriões humanos, a UE presta assistência aos cuidados de saúde de países parceiros em desenvolvimento, no respeito pelas decisões soberanas dos mesmos nesse âmbito;- comprometimento da CE com a aplicação das regras definidas e acompanhamento dos progressos científicos nesta área.
Stop Vivisection	<ul style="list-style-type: none">- respeito pelos direitos fundamentais dos animais;- pedido de revogação da Diretiva 2010/63/UE relativa à proteção dos animais utilizados para fins científicos;- solicitar a apresentação de uma nova proposta de diretiva destinada a pôr um fim definitivo à experimentação animal e torná-la obrigatória.	<ul style="list-style-type: none">- a UE está empenhada na proteção do bem-estar dos animais e consequentemente na saúde humana e ambiental;- a eliminação dos ensaios com animais não pode ser completamente substituído por meios alternativos por estes serem ainda muito complexos e de difícil concretização;- em sequência disso, a CE refere que a proibição completa da experimentação animal poderia agravar o problema devido à saída da investigação para fora da UE em países com norma menos rigorosas neste domínio;- a Diretiva 2010/63/UE, na impossibilidade da supressão plena do uso de animais em investigação, adotou modernização de regras na sua legislação para a diminuição de utilização de animais na investigação sempre que possível.

BIBLIOGRAFIA

Fontes Primárias

- CIEJ. 2015. *Introdução ao Conceito de Cidadania Europeia*. Disponível em: http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1917 (consultado em 14/03/2016).
- Comissão Europeia. 2016a. *Registo da Comitologia*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home&CLX=pt#2> (Consultado em 19/05/2016).
- _____. 2016b. *Quadro Legislativo para a Iniciativa de Cidadania Europeia*. Disponível em: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/legislative-framework_ (Consultado em 20/07/2016).
- _____. 2016c. *Iniciativa de Cidadania Europeia*. Última modificação 05/09/2016 <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> (Consultado em 10/09/2016).
- _____. 2015b. *Guia da Iniciativa de Cidadania Europeia*. Disponível em: <http://bookshop.europa.eu/pt/guia-da-iniciativa-de-cidadania-europeia-pbNA0415686/> (Consultado em 23/07/2016).
- _____. 2015a. *Comunicação Da Comissão relativa à Iniciativa de Cidadania Europeia «Stop Vivisection» C(2015) 3773*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/PT/3-2015-3773-PT-F1-1.PDF> (Consultado em 02/08/2016).
- _____. 2014a. *Comunicação da Comissão sobre a iniciativa de cidadania europeia «A água e o saneamento são um direito humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público!» COM(2014) 177*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-177-PT-F1-1.Pdf> (Consultado em 04/08/2016).
- _____. 2014b. *Comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania europeia «Um de nós». COM(2014) 355*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1.Pdf> (Consultado em 02/08/2016).
- _____. 2013. *Como Funciona a União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <http://www.infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000051001-000052000/000051475.pdf> (Consultado em 31/01/2016).
- _____. 2010. *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à iniciativa de cidadania COM(2010) 119*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0119&from=PT> (Consultado em 23/07/2016).
- _____. 2009. *Livro Verde relativo a uma iniciativa de cidadania europeia (COM(2009)622)*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0622&rid=1> (Consultado em 23/07/2016).
- Eur-Lex. 2016. *Democratic Deficit*. Glossary of Summaries. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=en (Consultado em 18/06/2016).

- European Economic and Social Committee. 2016. *The European Citizens' Initiative (review)*. Disponível em: <http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EESC-ECI-opinion-13.07.2016.pdf> (Consultado em 22/08/2016)
- European Parliament. 2015. *Towards a Revision of The European Citizen's Initiative?* Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU\(2015\)519240_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519240/IPOL_STU(2015)519240_EN.pdf) (Consultado em 04/04/2016).
- Expeditions Med. 2016. *Stop Plastic In The Sea*. <http://english.expeditionmed.eu/fr/category/our-campaigns/action-program/european-citizen-initiative-stop-plastic-in-the-sea/> (Consultado em 16/08/2016)
- Fair Transport Yes!. 2016. <http://www.fairtransporteurope.eu/about> (Consultado em 10/09/2016).
- Fraternité 2020. 2012. Disponível em www.fraternite2020.eu. (Consultado em 30/07/2016).
- One Of Us. 2012. Who We Are. <http://www.oneofus.eu/pt-pt/about-us/> (Consultado em 30/07/2016).
- Pai, Mãe e Filhos. 2016. *Pai, Mãe e Filhos – Iniciativa de cidadania europeia para defender o casamento e a família*. <http://www.mumdadandkids.eu/pt> (Consultado em 16/08/2016).
- Parlamento Europeu. s.d. *A Europa dos cidadãos*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=theme2.html> (Consultado em 22/02/2016)
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. 2011. *Regulamento (UE) N.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011 sobre a iniciativa de cidadania*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PT:PDF> (consultado em 23/07/2016).
- _____. 2010. *Directiva 2010/63/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção dos animais utilizados para fins científicos*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0063&rid=1> (Consultado em 23/07/2016).
- _____. 2000. *Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0009.02/DOC_1&format=PDF (Consultado em 04/08/2016).
- Right2Water. 2012. *Water and sanitation are a human right*. <http://www.right2water.eu/> (Consultado em 02/08/2016).
- Tratado de Maastricht sobre a União Europeia. 2010. Última modificação 15/10/2010. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026> (Consultado em 13/06/2016).
- União Europeia. 1992. *Tratado da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF (Consultado em 13/06/2016).
- _____. 2010. *Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/legislacao/Documents/Europaia/Tratado_Funcionamento_U_E.pdf (Consultado em 13/06/2016).

Fontes Secundárias

- Aalberts, Tanja E., 2004. "The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading". *Journal of Common Market Studies* 42 (1): 23–46.
- Barbalet, J. M. 1989. *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Belchior, Ana Maria. 2015. *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: FFMS.
- Bellamy, Richard e Castiglione, Dario. 1997. "Building the Union: The nature of sovereignty in the political architecture of Europe" *Law and Philosophy* 16: 421–445.
- Benbasat et al. 1987. "The Case Research Strategy in Studies of Information Systems" *MIS Quarterly* 368-386 Disponível em: <http://borders.arizona.edu/classes/mis696a/resources/readings/Benbasat-1987-MISQ-TheCaseResearchStrategyInStudiesOfIS.pdf> (Consultado em 12/01/2016).
- Bickerton, C.J. e Hodson, Dermot e Puetter, U. 2015. "The New Intergovernmentalism: European Integration in the post-Maastricht Era". *Journal of Common Market Studies* 53 (4): 703-722 Disponível em [http://eprints.bbk.ac.uk/11050/1/NI%20JCMS%20Pre-Pub%20\(2\).pdf](http://eprints.bbk.ac.uk/11050/1/NI%20JCMS%20Pre-Pub%20(2).pdf).
- Caporaso, James A. 2000. "Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty" *International Studies Review* 2 (2): 1-28. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3186426>.
- Carrara, Stephane. 2012. "Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization" *Perspectives on European Politics and Society*, 13 (3): 352-369.
- Cini, Michelle e Borragán, Nieves Perez-Solórzano. 2010. *Europe Union Politics*, New York: Oxford University Press.
- Cuesta-Lopez, Víctor. 2012, "A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative". *Perspectives on European Politics and Society* 13, (3): 257–269.
- Curtin, Deirdre e Dekker, Ige. 2010. "The European Union from Maastricht to Lisbon - Institutional and Legal Unity out of the Shadows" In *The Evolution EU Law*, Working Paper Series, 2ª ed. Paul Craig and Grainne De Burca. Amsterdam: Centre for European Law and Governance. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1658421>.
- De Clerck-Sachsse, Julia. 2012. "Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative". *Perspectives on European Politics and Society* 13, (3): 299–311 Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705854.2012.702574?journalCode=rpep20>.
- Eberlein, Burkard e Kerwer, Dieter. 2004. "New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective". *Journal of Common Market Studies* 42 (1) 121-142.
- Follesdal, A., Hix, S. 2006. Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44 (3), 533-562.
- Fraternité 2020. 2012. Disponível em www.fraternite2020.eu. (Consultado em 30/07/2016).
- Garcia, Luís Bouza & Greenwood, Justin. 2012. "Introduction". *Perspectives on European Politics and Society* 13 (3): 251-256.

- Garcia, Luís Bouza & Vilar, Susana Del Río. 2012. "The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness" In *European Civil Society, Perspectives on European Politics and Society*, 13:3, 312-324 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2012.702575>
- Goetz, Klaus H. e Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2009. "Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories". *Journal of European Public Policy* 16 (2): 180-201.
- Heisenberg, Dorothee. 2005. The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council in *European Journal of Political Research* 44: 65–90.
- Hix, Simon. 2007. "The EU as a new political system" in *Comparative Politics*, ed Caramani. 23: 573-598
- Hix, Simon and Follesdal, Andreas. 2006. "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik" In *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533-562.
- Hix, Simon., Noury, Abdul. and Roland, Gerard. 2006. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hrbek, Rudolf. 2012. "National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative" in *Perspectives on European Politics and Society* 13, (3): 370-384.
- König, Thomas. 2008. "Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making: To Make a Long Story Short". *European Union Politics* 9 (1): 145-165 Disponível em <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00571760/document>.
- Kostakoupoulos, Dora. 2007. "European Union Citizenship: Writing the Future". *European Law Journal*, 13 (5): 623-646.
- Krieser, Hanspeter, Tresch, Anke e Jochum, Margit. 2007. "Going Public in the European Union Action Repertoires of Western European Collective Political Actors". *Comparative Political Studies* 40 (1) 48-73 Disponível em <http://cps.sagepub.com/content/40/1/48.full.pdf+html>.
- Lehning, Percy B. 1999. "European Citizenship: Towards a European Identity?" *Working Paper Series in European Studies* 2 (3):1-56 Madison: University of Wisconsin. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/8995/1/lehning.pdf>.
- Marquardt, Paul D. 1994. "Subsidiarity and Sovereignty in the European Union". *Fordham International Law Journal*. 18 (2): 616-639.
- Martinez, Paulo. 1997. *Poder e Cidadania*. Campinas. São Paulo: Papyrus Editora.
- Mesquita, Maria José Rangel de. 2010. *A União Europeia Após o Tratado de Lisboa*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Miller, Vaughne e Lunn, Jon. 2014. The European Union: a democratic institution?. Research Paper 14/25 Londres: House of Commons Library. Disponível em: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP14-25> (Consultado em 02/03/2016).
- Monaghan, Elizabeth. 2012. "Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative". *Perspectives on European Politics and Society* 13, (3), 285–298.

- Nunes, Rui. 2015. *Democracia e Sociedade*. Coimbra: Edições Almedina S.A
- Nugent, Neill. 2010. *The Government and Politics Of The Europe Union*. Houdmills: Palgrave MacMillan
- Parlamento Europeu. 2016. O Poder Legislativo - Processo Legislativo Ordinário. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/20150201PVL00004/Poderes-legislativos> (Consultado em 27/04/2016)
- Petr Novak. 2016. Iniciativa de Cidadania Europeia. *Fichas Técnicas da União Europeia*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.1.5.pdf (Consultado em 13/06/2016)
- Pollack, Mark. 2010. "Theorizing EU Policy-Making". In *Policy-Making in the European Union*, ed. Helen Wallace, Mark A. Pollack e Alasdair R. Young. Oxford: Oxford University Press 2: 16-42.
- Sassen, Saskia. 2002. "Towards Post-National and Denationalized Citizenship" In *Handbook on Citizenship Studies*. Londres: Sage Publications Ltd.
- Saurugger, Sabine. 2010. "The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union". *European Journal of Political Research*, 49: 471–495.
- Shore, Chris. 2004. "Whither European Citizenship? Eros and Civilization Revisited". *European Journal of Social Theory* 7(1): 27–44.
- Silbergh, David M. 2001. *Doing Dissertations on politics – A Student guide*. London: Routledge
- Silva, António Martins da. 2013. *Sistema Político da União Europeia – Arquitetura, Funcionamento e Teorização*, Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Soares, António Goucha, 1997. "O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos". *Análise Social*. XXXII (142): 627-648.
- Sobrinho, António. 2004. *Um Parlamento Diferente dos Outros*. Lisboa: Parlamento Europeu - Gabinete em Portugal. Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000034001-000035000/000034431.pdf> (Consultado em 08/04/2016).
- Stop Vivisection. 2016. O que é Stop Vivisection? Disponível em: <http://www.stopvivisection.eu/pt-pt/content/why-stop-vivisection> (Consultado em 30/07/2016).
- Szeligowska, Dorota and Mincheva, Elitza. 2012. "The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis". *Perspectives in European Politics and Society* 13 (3): 270-284
- Tallberg, Jonas. 2008. "Bargaining Power in the European Council". *Journal of Common Market Studies* 46. (3): 685–708.
- Thomson, Robert. 2008. "The Council Presidency the European Union: Responsibility with Power". *Journal of Common Market Studies* 46 (3): 593–617.
- Trondal, Jarle. 2005. *Governing at the Frontier of the European Commission - The Case of Seconded National Officials*, Kristiansand: Centre for European Studies Agder University College.
- Van Eijken, Hanneke. 2015. *EU Citizenship & The Constitutionalisation Of The Europe Union*. Groningen: Europa Law Publishing.

- Versluis, Esther. Van Keulen, Mendeltje. e Stephenson, Paul. 2011. *Analysing the European Union Policy Process*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 13 (3): 251–256.
- Vila Maior, Paulo. 2009. “A Cidadania da União Europeia: Algo mais que retórica?” *Revista Antropológicas* 11: 93-109.
- Wallace, Helen, Pollack, Mark A. e Young, Alasdair R. 2010. “Theorizing EU Policy-Making” In *Policy-Making In The European Union*, New York: Oxford University Press.
- Warleigh-Lack, Alex e Drachenberg, Ralf. 2009. Policy Making in the Europe Union in *Europe Union Politics*, ed. Michelle Cini e Nieves Pérez-Solórzano Borragán, Oxford: OUP
- Wiener, Antje. 2003. “Citizenship” In *European Union Politics*, ed. Michelle Cini. Oxford: Oxford University Press.