



# Iniciativa de Cidadania Europeia – *mais e melhor democracia na UE?*<sup>1</sup>

*Isabel Estrada Carvalhais*

I

RESUMO:

Este texto centra a sua análise sobre um dos novos instrumentos de participação democrática que o tratado de Lisboa consagra no âmbito do exercício da Cidadania Europeia: a iniciativa de Cidadania.

Tomando como pano de fundo a discussão pública lançada em 2009 e recentemente concluída em Janeiro de 2010, o texto relembra algumas questões a que urge responder de modo a que se possa avançar rapidamente para uma implementação acessível e simples, ou seja, democrática e eficaz, deste instrumento, num contexto transeuropeu que necessariamente apresenta desafios acrescidos.

O texto não esquece ainda a necessidade de retomar algumas questões a que chama de *carácter fundador* e que se prendem com a própria pertinência política da aplicação de um tal instrumento no contexto da cidadania europeia e no contexto da qualidade democrática da própria institucionalidade europeia.

PALAVRAS-CHAVE:

Cidadania Europeia;  
Participação Política;  
Iniciativa de Cidadania;  
Tratado de Lisboa.

Ao reforçar os mecanismos pelos quais se pode desenvolver uma cidadania activa, o Tratado de Lisboa revela o seu compromisso com o fortalecimento da Cidadania Europeia e da mesma forma o compromisso com o reforço da própria legitimidade democrática da institucionalidade europeia.

Mais do que a possibilidade de todos os cidadãos e suas associações representativas expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União, o Tratado de Lisboa cria a possibilidade dos cidadãos desencadearem um acto legislativo, ao permitir-lhes que solicitem à Comissão que apresente uma proposta de legislação nos domínios da competência da União. Tal far-se-á através de um instrumento de democracia participativa, a saber a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE).

O Tratado de Lisboa<sup>2</sup> plasma no seu art. 11(4)

“Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados.”

Desta feita, mais do que um instrumento de participação democrática, a iniciativa de cidadania europeia concede aos cidadãos a possibilidade de participar *directamente* no exercício do poder soberano supranacional da União, através do seu envolvimento directo no desencadear de propostas legislativas, como aqui veremos.

Consagrar o princípio é já em si um passo político importante na construção de uma sociedade transdemocrática. No entanto, pouco mais é do que um acto simbólico. O que a seguir se exige é o descortinar das regras que garantam a sua eficaz aplicação no terreno. Assim, um segundo passo essencial na construção de uma iniciativa de cidadania europeia está na condução de debates e na aquisição de consensos sobre a sua própria praticabilidade. É sobre este segundo passo que até ao momento mais se tem investido. E é sobre ele que iremos debruçar a nossa análise, procurando responder desde logo às seguintes questões:

O que é uma iniciativa de cidadania europeia? O que a distingue de outros instrumentos de participação democrática? A que regras básicas deve obedecer de modo a que se possa garantir a sua exequibilidade e credibilidade futuras? Por outras

palavras, quais as questões a que se deve responder e na base de cujas respostas se crê poder ser possível a aferição de regras de aplicação da iniciativa de cidadania europeia? Como se tem organizado a discussão pública em torno da sua viabilidade prática? Quem têm sido os principais protagonistas dessa discussão? Este é em síntese, o conjunto de questões que a primeira parte do texto toma como pontos cardeais do seu trajecto analítico e crítico, antes de partirmos para um outro grupo de questões entre elas, a de saber que outras perguntas e desafios importa analisar a propósito da iniciativa de cidadania europeia e que, a nosso ver, têm sido escamoteados no contexto da actual discussão.

## II

Começamos por interrogar a iniciativa de cidadania europeia (de agora em diante ICE), não para questionar a pertinência da sua criação (deixaremos essa tarefa para a terceira parte deste texto), mas assumindo-a desde logo como um instrumento que visa reforçar a consciência cívica europeia do cidadão, ao expandir as suas possibilidades de participação democrática, acreditando assim que é em última instância pela intensificação da prática de cidadania que essa consciência se desenvolve e consolida.

Nunca é de mais começar por distinguir os instrumentos de iniciativa de cidadania existentes, quanto mais não seja pela quantidade de imprecisões que aliás também se encontram em sites oficiais e notícias de imprensa quando se trata de apresentar a ICE. Há pois uma distinção básica entre:

- a) Iniciativa popular – pela qual um número mínimo de assinaturas é capaz de desencadear directamente um processo legislativo, levando ao voto popular na forma de um referendo, ou de um plebiscito.
- b) Iniciativa de agenda – pela qual um número mínimo de assinaturas obriga a instituição que a acolhe a agir no sentido de desencadear um processo legislativo sobre o ponto levantado pela iniciativa, ainda que a instituição seja totalmente livre de definir e interpretar o conteúdo do acto legislativo que desencadeará. Isto é claro, se essa mesma iniciativa não for passível entretanto de rejeição fundamentada.

Ora, a iniciativa de cidadania europeia cabe na segunda categoria, acabando todavia por ficar numa espécie de posição intermédia, em virtude das suas características como adiante se verá.

A iniciativa de agenda e a iniciativa popular são instrumentos de democracia participativa com alcances e funções bastantes diferentes que têm conhecido uma grande expansão e intensificação no seu uso, sendo relativamente comum em vários países europeus. Enquanto instrumento operante a um nível pós-nacional, ou seja, para lá das limitações político-administrativas e jurídicas de um território estatal, a ICE é todavia uma completa novidade.

A ICE também não deve ser confundida com o direito de petição ao Parlamento Europeu. A substancial diferença está desde logo no sujeito que exerce o direito de petição e no alcance do próprio objecto da petição. O sujeito de uma petição pode ser qualquer pessoa singular ou colectiva, com existência natural ou jurídica, com residência na Europa (logo, abarcando também os cidadãos nacionais de países terceiros). Quanto ao objecto da petição, deve não só referir-se a matérias que estejam dentro da capacidade de acção política e legislativa da União, como também dizer *directamente* respeito ao sujeito que a apresenta. Logo, a petição não traz necessariamente consigo a ideia de bem comum, de amplo interesse europeu, nem pressupõe implicações directas sobre as políticas europeias em vigor. É por isso manifestamente errado tomar a iniciativa de cidadania como apenas *mais um* instrumento no sentido de vir cumprir as mesmas funções no que toca à construção da democracia europeia. Poderá ser 'mais um instrumento', mas sê-lo-á por outras razões que não as decorrentes da sua natureza jurídica.

A ICE apresenta pelo menos teoricamente diversas vantagens, entra as quais destacamos cinco:

- a) Trata-se desde logo de um instrumento que visa aproximar o cidadão da política europeia, ao dar-lhe a capacidade quer de dizer directamente à Comissão Europeia quais as questões que o preocupam, quer de a pressionar no sentido de esta desencadear um processo legislativo sobre essas mesmas questões, desde que obviamente caibam no âmbito das áreas de acção da União.
- b) É bom lembrar que uma iniciativa de agenda não obriga o órgão que a acolhe a legislar, nem dela resulta nenhum acto de carácter legislativo de *per se*. Todavia, a força do número de assinaturas necessárias para desencadear uma ICE (num mínimo de 1 milhão tal como plasmado no Tratado de Lisboa) acaba por dar à iniciativa de cidadania europeia essa capacidade de despoletar um processo legislativo, com implicações directas portanto nas políticas da própria União. E daí também que a ICE não possa ser vista como uma simples iniciativa de agenda na acepção político-jurídica mais corrente.

- c) A ICE entra também naquilo que politólogos vêem como formas não convencionais de exercício da cidadania política (Klingemann & Fuchs, 1995) e às quais os cidadãos tendem a aderir cada vez mais (veja-se por exemplo a força dos movimentos sociais no desenhar das agendas políticas internas e externas). Logo, instrumentos que potenciam a cidadania política, para lá dos direitos passivos e activos tradicionais, são sempre bem-vindos.
- d) Embora seja uma especulação teórica a ser lida com moderação, há também a possibilidade de instrumentos como a iniciativa de cidadania europeia reabilitarem o interesse do cidadão pela política no seu todo, e pelo exercício dos direitos políticos convencionais que lhe estão consagrados. A iniciativa de cidadania europeia pode ser uma forma de gerar um maior envolvimento da sociedade civil desorganizada ou espontânea, em virtude da maior empatia que esta tende a gerar em relação às iniciativas movidas por ONGs e associações, por contra-ponto a uma maior desconfiança em relação à classe política.
- e) Finalmente, convém também frisar que este não é de todo um instrumento de democracia desconhecido no contexto europeu, o que abona em favor da sua praticabilidade por milhões de cidadãos. De facto, são vários os estados-membros que dispõem de exemplos de iniciativas, consagradas nos seus ordenamentos jurídicos, seja a nível nacional, seja a nível regional e local, constituindo um cenário de enorme diversidade, quer quanto aos procedimentos, quer quanto ao alcance político e jurídico, e aos conteúdos admissíveis.

Ao nível nacional, as iniciativas (de agenda e/ou populares tal como aqui as definimos) estão consagradas na Áustria, Eslováquia, Espanha, Holanda, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal, e Roménia. Ao nível regional encontramos-as, em países federais ou unitários descentralizados: Alemanha, Áustria, Espanha, Holanda, Itália e Suécia. Ao nível local, encontramos-as na Alemanha, Bélgica, Eslovénia, Espanha, Hungria, Itália, Luxemburgo e Suécia.

A lista de vantagens exposta está longe de ser exaustiva, visando tão-só elucidar-nos sobre as enormes potencialidades democráticas deste instrumento. Mas o que urge na verdade, já o sabemos, não é tanto o identificar de argumentos que possam teoricamente justificar a pertinência deste instrumento para a dinamização da cidadania europeia enquanto espaço relacional (do indivíduo e da institucionalidade europeia) de exigência democrática. O que urge é antes o afinar das condições práticas que permitam no terreno tornar a iniciativa de cidadania europeia num instrumento respeitável, credível e duradouro.

Consciente da importância de encontrar as regras da sua exequibilidade, mas também de as encontrar em ambiente consonante com o espírito da própria iniciativa, ou seja, em ambiente de discussão pública, a Comissão lançou em Novembro de 2009 o Livro Verde sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia, [COM(2009)622final], no qual se faz o compêndio de todas as grandes questões (num total de dez) a que urge responder para que se possa então proceder à viabilização técnica de uma iniciativa de cidadania.

O Livro Verde, precedido aliás em Maio de 2009 pela Resolução do Parlamento Europeu<sup>3</sup>, deu início em Novembro de 2009 a um período de discussão pública, terminado em 31 de Janeiro de 2010, e do qual resultaram importantes contributos embora a nosso ver em número bastante modesto<sup>4</sup>.

Do total de dez perguntas, destacamos aqui apenas algumas:

*Qual o limite mínimo de países envolvidos na organização de uma iniciativa de cidadania europeia?*

A regra, a nosso ver, pode perfeitamente inspirar-se por analogia, em qualquer uma das já existentes nos processos decisórios ao nível europeu e perder muito tempo nesta questão parece-nos um erro. A verdade é que a ideia de que convém que os Estados envolvidos não sejam poucos para assim se garantir a pluralidade, é de algum modo falaciosa:

- a) primeiro, porque, ao aumentar o número de estados não se está a reduzir significativamente a importância dos grandes países do ponto de vista demográfico. Ou seja, de um modo ou de outro, os cinco grandes estados do ponto de vista demográfico (França, Reino Unido, Alemanha, Polónia e Espanha) serão sempre estrategicamente importantes para qualquer iniciativa de cidadania europeia;
- b) segundo, ao aumentar o número de estados para 12, 15 ou mais, estar-se-ia simplesmente a negar a viabilidade prática da iniciativa;
- c) terceiro, um número elevado de países não é por si garantia de ausência de clusters geopolíticos ou geoculturais resultantes da proximidade entre países com diversas afinidades culturais, etnolinguísticas, ou interesses estratégicos comuns.

Todavia, consideramos ainda assim que entre a regra de 1/3 para a qual a Comissão Europeia parece mais inclinada [COM(2009)622final: 5] – por analogia à re-

gra que se aplica aos parlamentos nacionais no controlo do princípio da subsidiariedade tal como previsto pelo Tratado de Lisboa – e a regra de 1/4 tal como sugerida pelo Parlamento Europeu (INI/2008/2169)<sup>5</sup>, haverá vantagem em optar pela primeira. De facto, se a ideia está em garantir a presença de um número minimamente representativo de países, logo, a presença o mais aproximadamente possível de um sentido geral de interesse europeu, então o aumento razoável do número de países parece sensato. Ainda que as anteriores preocupações aqui apresentadas não desapareçam, ficarão todavia mais diluídas, sobretudo no que se refere à possível presença de clusters geopolíticos e ao domínio dos grandes estados.

*Qual o limite mínimo de assinaturas por país?*

Uma vez mais, seguindo um princípio de analogia, acreditamos na razoabilidade da aplicação de um mínimo de 0,2% de assinaturas por país, à semelhança do que representa 1 milhão no contexto da população total dos 27 Estados-Membros, isto porque.

- a) responde-se às preocupações dos que temem que os limites sejam elevados como os existentes em alguns países (caso da Letónia, com um mínimo de 10% do corpo eleitoral)<sup>6</sup>,
- b) diminui-se o praticado na generalidade dos países, com excepção da Itália que tem a percentagem mais baixa a nível nacional (0,08%), facilitando assim a praticabilidade das iniciativas de cidadania europeia.

Mas a questão não é assim tão facilmente resolvida. Seja de 0,2% ou de 0,1% como avançado por alguns *think tanks*, o problema de base na situação de se estabelecer uma percentagem fixa, permanece: qualquer percentagem fixa terá diferentes significados atendendo à dimensão demográfica de cada país. Assim, 0,2% na Alemanha corresponde a reunir 160.000 assinaturas, ao passo que os mesmos 0,2% no Luxemburgo correspondem a apenas 1000 assinaturas. Curiosamente, é dos países mais pequenos e dos maiores que têm vindo propostas no sentido de se instituir um sistema proporcional com limites mínimos e máximos de modo a garantir que o número de assinaturas a recolher nos países pequenos não seja assim tão baixo, e o número a recolher nos grandes países não seja descomunalmente elevado<sup>7</sup>.

De qualquer forma, será importante que quer o número mínimo de países, quer o número mínimo de assinaturas por país sejam respeitados em conjunto, para obviamente evitar situações em que em quatro ou cinco países se teria a quase totalidade das assinaturas, ficando apenas meia dúzia de assinaturas simbólicas a serem encontradas nos restantes países em falta<sup>8</sup>.

*Que temas devem ser objecto de uma iniciativa de cidadania europeia?*

Em princípio, todos os que caibam nas áreas de acção da Comissão Europeia e que possam assim ser alvo de uma proposta de legislação. Para evitar que se promovam iniciativas de cidadania europeia que não cabem nesta leitura, é de todo sensato que a Comissão Europeia primeiro se pronuncie sobre a admissibilidade da iniciativa de cidadania europeia. No entanto, há sempre um momento prévio a este pronunciamento que de algum modo já é por si gerador de debates públicos, de envolvimento de organizações, etc.... Logo, mesmo que uma iniciativa não seja admissível, enquanto os promotores não tomam conhecimento desse facto, já se poderá ter lançado a semente de uma discussão e não se sabe a que escala.

Ora, num contexto de signatários da Carta dos Direitos Fundamentais<sup>9</sup>, creio que é de todo útil que a Comissão deixe desde já explicitamente, na forma de documento taxativo, o tipo de questões que de todo não serão admissíveis tão pouco para registo prévio<sup>10</sup> de uma iniciativa de cidadania, por implicarem na sua essência uma adesão a valores contrários aos professados pelas nossas sociedades e plasmados nos documentos legais que nos vinculam. Iniciativas que à luz da liberdade de expressão, e de forma retorcida invoquem os direitos humanos, para na prática fazerem a defesa de interesses xenófobos ou pedófilos, por exemplo, são de evitar.

Compreendemos que alguns considerem que a Comissão não deverá colocar entraves apriorísticos e muito menos taxativos, porque isso poderá ser entendido como limite à liberdade de expressão e uma forma de olhar o cidadão como intelectualmente de menor idade. Mas há pragas em caixas de Pandora que só uma sociedade perfeita conseguiria domar.

A Comissão Europeia pode sempre rejeitar uma iniciativa de cidadania europeia, é certo, mas mesmo tratando-se de uma iniciativa improcedente, ela pode sempre provocar efeitos nas agendas internas dos estados uma vez feito o seu registo e não nos parece que os estados tenham que arcar com o peso de debates públicos espúrios que em nada abonam para o reforço dos Direitos Humanos e do projecto europeu<sup>11</sup>.



*Como deve ser formulada uma iniciativa?*

Aqui o lema deve ser transparência e simplicidade. Quanto ao modo de apresentação de uma ICE, as formalidades devem obedecer a um mínimo denominador comum que garanta validade, transparência e credibilidade à acção, sem serem demasiado restritivas. Demasiadas formalidades legalistas e nuances técnicas transformariam este instrumento que se quer de *people empowerment* num instrumento trans-burocrático acessível quando muito às elites capazes de dispor do tempo e dos meios necessários à sua descodificação, logo, condenado à sua própria desacreditação.

Além disso, o objectivo de uma ICE não é levar o cidadão a legislar, a referendar, mas sim a aproximá-lo mais do debate democrático, com possíveis efeitos legislativos, logo, a natureza da iniciativa de cidadania europeia enquanto iniciativa de agenda também não justifica formalidades muito restritivas quanto às modalidades da sua apresentação.

Uma outra razão porque a iniciativa de cidadania europeia não deve sucumbir a formalidades prende-se com a necessidade de estimular a sua prática desde logo nas e entre sociedades que ainda não têm essa figura a nível interno, ou em que a sua história é menos densa. Por exemplo, em Itália tem havido várias iniciativas de agenda, em contraste com as poucas iniciativas populares realizadas na Letónia, o que pode ter a ver com os tais mínimos de assinaturas exigidas em cada país<sup>12</sup>. De qualquer forma, estamos a falar de diferentes experiências de sociedades distintas em relação a este instrumento de participação democrática. Logo, as regras da sua utilização transnacional devem ser feitas de modo a fomentar a partilha do instrumento e o equilíbrio de experiências.

É de esperar que sociedades que têm maior experiência de iniciativas de agenda internas revelem maior capacidade de se organizarem em torno de uma iniciativa de cidadania europeia e daí a importância de regras claras e simples que de algum modo compensem o *handicap* que outras sociedades poderão sentir no seu esforço de mobilização<sup>13</sup>.

*Qual o perfil básico do potencial organizador e/ou apoiante das ICE?*

Para além da idoneidade e da existência e capacidade jurídicas que se requer desde logo aos organizadores mas também aos apoiantes, seja como pessoal singular seja como pessoa colectiva, colocam-se aqui essencialmente duas questões: a idade mínima para o caso de pessoas singulares; e a situação face à lei da nacionalidade.

Nas discussões até agora ocorridas há uma tendência para apoiar a ideia de que a idade mínima corresponda à idade mínima de voto em cada país, ou seja, 18 anos para todos os Estados-membros, com excepção da Áustria (16 anos). Assim, o universo potencial de organizadores e de apoiantes de uma iniciativa de cidadania corresponderá ao corpo eleitoral da União. No entanto, no caso da proposta do Parlamento Europeu, fica claro que não é necessário que o indivíduo esteja recenseado nos cadernos eleitorais para poder organizar ou apoiar uma iniciativa.

Quanto à sua situação face à lei da nacionalidade, o Tratado de Lisboa é muito claro ao indicar que as iniciativas são prerrogativas de exercício democrático dos nacionais dos estados-membros. Isto significa duas coisas: que os cidadãos europeus residentes em países terceiros podem participar em iniciativas a decorrer no espaço comunitário, caso em que contarão como assinaturas do país do qual são nacionais<sup>14</sup>; e que os residentes de países terceiros na União Europeia não podem votar. Às implicações políticas desta segunda consequência voltaremos mais adiante neste texto.

\* \* \*

80

Outras questões têm sido igualmente objecto de análise, entre elas as relativas aos prazos e requisitos de recolha, verificação e autenticação das assinaturas; prazos de resposta da Comissão em todas as fases do processo, desde o registo até à decisão sobre a resposta legislativa a dar à iniciativa; formas de tratamento a dar pela Comissão a iniciativas antagónicas ou sobrepostas nos seus objectivos, etc<sup>15</sup>.

Sobre estas questões, e de acordo com a proposta da Comissão, todas as iniciativas deverão obrigatoriamente registar-se num sistema de registo de ICE disponibilizado pela Comissão Europeia via *on-line*. Após o registo que em si não confere qualquer obrigação de admissibilidade da ICE pela Comissão, os proponentes terão de acordo com a proposta doze meses para reunir as assinaturas de suporte, sendo que só uma vez reunido um mínimo de 300 mil assinaturas em pelo menos três estados-membros, poderão os proponentes submeter um pedido à Comissão para que esta decida quanto à admissibilidade da iniciativa, no que esta deverá fazer no prazo máximo de dois meses.

Pese embora a proposta da Comissão diga estar em sintonia com a generalidade dos contributos recolhidos no período de discussão pública, a verdade é que subsistem vários pontos de discórdia. Por exemplo, os doze meses apontados para recolha de assinaturas, têm sido por diversas ocasiões criticados como ma-

nifestamente insuficientes em face desde logo da complexidade de alguns temas que poderão necessitar de maior investimento em campanhas de informação e esclarecimento da opinião pública, devendo assim o período ser alargado para 18 meses.

Por outro lado, subsistem muitas dúvidas quanto à recolha e verificação de dados por via electrónica, em virtude dos receios quanto a possíveis manipulações de dados. Nesta matéria a proposta da Comissão assume-se como francamente vaga, relegando basicamente para os Estados a responsabilidade de criar procedimentos que garantam a protecção de dados e o bom uso dos sistemas electrónicos, ao mesmo tempo que declara que a Comissão deverá criar medidas que acompanhem a criação de especificações técnicas.

“The proposal requires that online collection systems should have adequate security features in place and that the Member States should certify the conformity of such systems with those security requirements, without prejudice to the responsibility of the organisers for the protection of personal data. Given the need to draw up detailed technical specifications in order to implement this provision, it is proposed that the Commission should lay down these specifications by means of implementing measures.” (COM(2010) 119 final: 5-6)

Todas as questões aqui levantadas merecem resposta, no entanto, fica-nos a dada altura a sensação de que a simplicidade que deveria acompanhar a montagem de uma iniciativa de cidadania europeia, subitamente se transforma num crescente imbricado de regras.

Ao mesmo tempo, nem por isso todo este desvelo quer da Comissão quer do Parlamento Europeu em desenhar da melhor forma possível os procedimentos de praticabilidade de uma ICE, contempla questões que teríamos como tão básicas como a consagração dos direitos de apelo no caso de a Comissão decidir por não apresentar nenhuma proposta legislativa no seguimento da sua análise a uma iniciativa. Ora, os proponentes deveriam ter pelo menos o direito de apelar sobre os fundamentos e modos de decisão da Comissão, quer ao Provedor Europeu de Justiça ou ao Tribunal de Justiça.

Entretanto, quanto mais atenção se dá a esse debate entre a necessidade de maior ou menor número de especificações e cautelas técnicas, menos espaço fica para a discussão de outras questões que a actual discussão pública nem chegou a contemplar. A elas passamos então, na segunda secção deste texto.

### III

Sem por em causa a importância do debate público que tem ocorrido em torno da ICE, acreditamos que há sempre espaço para um 'antes', ou seja, para um tempo mesmo que breve em que nos indagamos sobre o que tem sido feito da Cidadania Europeia tal como ela já existe, quer por cada um de nós enquanto cidadãos de acção espontânea, quer pelas nossas classes políticas a diferentes níveis, local, regional, nacional e europeu, quer pelos actores que na sociedade civil expressam a sua/a nossa voz de forma organizada.

O que tem sido feito da Cidadania Europeia, equivale a perguntar que relação temos vindo a desenvolver com os múltiplos direitos que ela nos confere, mas muito em particular com os direitos de participação democrática que nos consagra e que visam aliás o reforço, pelo menos em teoria, da nossa cidadania nacional.

De uma outra perspectiva, a pergunta equivale ainda a interrogarmo-nos sobre a nossa relação com os muito menos conhecidos, mas não menos importantes *deveres de cidadania*. Os deveres da Cidadania Europeia são sobretudo deveres de ética cívica, entre os quais consta claramente o *dever de participação*, ou seja, o dever de ter interesse pela Europa e de participar activamente na sua construção pelas formas que estão ao nosso alcance.<sup>16</sup>

Esta segunda via de reflexão também nos leva ao encontro da ICE e das novas potencialidades de participação democrática abertas pela sua consagração no Tratado de Lisboa. Assim, e ainda para fazer jus à natureza desta via mais académica, necessariamente marcada pelo hábito da dúvida metódica, começamos por levantar algumas das questões que a ICE pode suscitar:

- a) Será a ICE o mecanismo que permitirá ultrapassar a estagnação que se constata no que se refere à vivência da participação democrática, decorrente desde logo da apatia do cidadão face a um dos seus direitos mais emblemáticos: o direito de voto para o Parlamento Europeu? Por outras palavras, será este o instrumento que ao estimular a participação directa do indivíduo, o ajudará a empenhar-se mais na vivência da Democracia Representativa, ou até quem sabe, o incentivará na exploração das outras formas de participação democrática de que não tem feito pleno uso?
- b) Será ela antes uma fuga em frente, preferindo a União Europeia lançar os cidadãos em novos desafios de participação (ou de domesticação dos espaços

menos formais de cidadania, resta saber...) sem que eles compreendam e se interessem verdadeiramente pelos instrumentos de capacitação democrática de que já dispõem?

Esta última questão ganha maior interesse se pensarmos naquilo que tem sido a participação dos cidadãos nas Eleições Europeias, marcada por elevadas taxas de abstenção praticamente transversais a todos os 27 Estados-membros<sup>17</sup>.

A abstenção contrasta é certo, com as atitudes positivas dos cidadãos face à União Europeia e às suas instituições, como o revelam sucessivas sondagens do Eurobarómetro. No Eurobarómetro do Outono de 2008 pode ler-se por exemplo que a confiança nas instituições europeias permanecia bastante estável com 47% de opiniões favoráveis quanto à Comissão Europeia, 51% em relação ao Parlamento Europeu, e 48% em relação ao Banco Central Europeu, não obstante se registar uma ligeira tendência para a sua diminuição (Eurobarómetro 70, 2008). Entretanto, na Primavera de 2009 houve um decréscimo da confiança quer no Parlamento Europeu (48%) quer na Comissão Europeia (44%), todavia já recuperado no Outono de 2009 (50% e 46% respectivamente) (Eurobarómetro 72: 28).

Por sua vez, os três indicadores principais relativos às atitudes gerais para com a União Europeia – o apoio à adesão à UE, os benefícios percebidos dessa adesão e a imagem da UE – também se têm mantido estáveis e em valores elevados, ou seja, sempre acima dos 45%, não obstante os altos e baixos a que não são alheios os momentos de crise económica.

Então, o que será que falha na distância que vai da atitude ao comportamento?

Como qualquer outro fenómeno social, as suas explicações são diversas e multi-causais. Entre elas porém, destacariamos a predominância da dimensão nacional na concepção que o indivíduo faz da vida política, o que perturba entre outros aspectos, a própria leitura que faz da realidade partidária do Parlamento Europeu.

A história das fracturas sociais que estão na base das grandes famílias partidárias europeias é sobretudo a história de fracturas ocorridas em contextos intra-nacionais (Flora, 1999; Della Porta, 2002) – pese embora a mensagem transnacional já então inerente a alguns partidos, em particular os liberais e socialistas – o que em certa medida explica porque os partidos ao longo do século vinte funcionaram como espaços de negociação do Poder em contexto nacional.

Isto equivale a dizer que o cidadão não possui grande experiência do que seja uma vida partidária organizada em torno de interesses que não os nacionais, os regionais e os locais. Daí também que estranhe por vezes a organização dos grupos partidários no hemiciclo europeu, mas sobretudo as solidariedades negociais dentro e *entre* os grupos partidários. As suas tradicionais coordenadas de organização da posição dos partidos face à agenda política, são de referência ideológica, são a velha esquerda/direita, entre outras nascidas no contexto nacional; e não as coordenadas centradas nos interesses comuns da Europa onde os velhos posicionamentos ideológicos podem nem fazer sentido. Ora, uma grande aposta por ganhar no que se refere à promoção da cidadania europeia está aqui: em levar o cidadão a perceber esta outra realidade política onde os interesses de bem comum que é simultaneamente nacional e europeu, são na mesma acautelados e defendidos.

A questão, neste caso, estará menos no reforço dos poderes do Parlamento Europeu – o que aliás tem acontecido de forma gradual até ao patamar actual francamente bom – mas em aproximar o cidadão a uma leitura da vida política e partidária que contemple verdadeiramente a dimensão europeia.

84

O facto de o Parlamento Europeu ter mais poderes não aumenta por si só o desejo de participação do cidadão na sua composição e na determinação da sua agenda, pois esse desejo pressupõe, entre outras coisas, que o cidadão valorize a legitimidade que ele mesmo confere a esse órgão decisório, através do seu voto nas eleições europeias. E essa valorização, esse ‘dar importância’ pressupõe quer um maior conhecimento do impacto real do Parlamento Europeu no nosso quotidiano, quer um estágio de consciência de cidadania no qual o cidadão reconhece a existência da dimensão europeia da política como válida de *per se*, sem necessitar portanto de fazer constantes analogias e referências às geografias (nacionais, regionais e locais) com que tem lidado.

Não cabendo aqui falar em detalhe sobre quais as estratégias de criação gradual dessa maturidade política do cidadão ao nível europeu, salientamos no entanto a importância do papel dos *media* na cobertura noticiosa que dão aos trabalhos e actividades não só do Parlamento Europeu, mas de todas as instituições da União. A esse respeito, julgamos que urge aos *media*:

- a) interiorizar uma linguagem na qual as notícias relativas à actividade política das instituições europeias surjam como parte das notícias ‘domésticas’ ou internas (palavras que não têm necessariamente de ser sinónimos de notícias

‘nacionais’), ao invés de figurarem como notícias das secções ‘internacional’, ou ‘do mundo’. A percepção sobre a lonjura da Europa também passa pelas escolhas semânticas e lexicais que a instigam.

- b) acompanhar de forma mais intensa, assídua e crítica os trabalhos desenvolvidos pelos deputados europeus que nos representam. Não basta cair no lugar-comum de que os eurodeputados nada fazem, a mais sabendo-se que se trata de um lugar-comum abusivo que oblitera na sua radicalidade, própria de um certo populismo anti-europeu, a excelência de muitos contributos.

Por outro lado, urge aos próprios partidos políticos nacionais renovarem as estratégias que os orientam nas escolhas dos seus candidatos e reeducarem-se no sentido de se desapegarem do velho hábito de apresentar o que é bom como sendo fruto do esforço nacional, o que é mau como sendo fruto da (in)acção de Bruxelas ou de Estrasburgo. Esta sua postura em face dos ganhos e dos reveses políticos resultantes dos processos negociais ao nível comunitário, não pode obviamente ter bons resultados no modo como os cidadãos percebem a União Europeia. Aliás, a ter em consideração o modo como a classe política tende a tratar a UE, ora como um trunfo nacional, ora como um entrave ao próprio país, o que se torna extraordinário é que o cidadão ainda assim consiga ter uma ideia tão positiva da Europa comunitária!

\* \* \*

Tal como o afirmámos, acreditamos que há espaço para pensar sobre o que (não) tem sido feito em matéria de promoção dos direitos de cidadania europeia já consagrados, e dos deveres que os acompanham. Tal esforço de reflexão não pode todavia sobrepor-se ao facto de a iniciativa de cidadania europeia estar prestes a ser uma realidade. É por isso importante que não se perca de vista o investimento que ainda há a fazer para que a sua consagração seja efectivamente um sucesso. Esse investimento deve incidir quer sobre as questões técnicas e jurídicas já devidamente expostas no Livro Verde, quer ainda sobre os desafios implícitos nessas perguntas, entre os quais destacamos os seguintes:

***a) O desafio da infoexclusão.***

Sendo a ICE um instrumento que implica antes de mais acesso a informação e sendo mais do que certa a importância que as novas tecnologias de informação terão na facilitação desse acesso, devem também preocupar-nos as desigualdades decorrentes da infoexclusão e da iliteracia de modo geral.

A tendência tem sido para os intervenientes no debate público aberto com o Livro Verde defenderem um sistema misto que concilie a recolha e o tratamento (verificação e autenticação) electrónicos de assinaturas, com a recolha e o tratamento de assinaturas no terreno (ECIO, 2010: 12-13). No entanto, numa sociedade crescentemente informatizada, há razões para temer que a existência de dois universos com exigências financeiras, técnicas e humanas diferentes, quer na recolha, quer na validação de assinaturas, acabe por resultar numa tendência gradual para a concentração de esforços na via electrónica. Ora, os métodos tradicionais, ainda que tendencialmente mais dispendiosos terão de ser preservados, isto porque o contrário, a sua supressão, também não deixaria de ser uma imposição de formas de vida, de modos de acesso à informação, de formas de nos relacionarmos com a sociedade. Além disso, não nos poderemos esquecer que infelizmente nem todos os que embora o desejem, conseguem estar info-incluídos. Seja a idade, sejam as escassas habilitações literárias, sejam os poucos recursos financeiros e materiais, são múltiplos os entraves que rasteiram a simples vontade e que se agigantam no momento de ditar quais as prioridades quotidianas de milhões de europeus.

86

***b) O Desafio do perfil da Cidadania Europeia.***

Um segundo desafio prende-se com a construção de uma cidadania europeia cujo perfil corre o risco de se confundir cada vez mais com o de uma sociedade cosmopolita, urbana, jovem, instruída, onde o rural, o velho, e o pobre surgem como elementos passivos eventualmente presente nas lutas que outros mobilizam em seu nome, mas que não chega a ser suficientemente forte para, pelas suas práticas de cidadania, participar na definição de 'identidade europeia', na definição do ser-europeu. A este propósito também convirá sublinhar que de fora deste perfil fica também o não-nacional. Observação polémica, é certo, porquanto a cidadania europeia se tem definido desde Maastricht como cidadania supra-nacional dos *nacionais* dos estados-membros, não deixa todavia de ser preocupante a insistência deste projecto na reprodução da lógica do paradigma nacional de cidadania. Fazemos ainda notar que esta exclusão absoluta do cidadão de países terceiros nos parece um retrocesso em relação à aprovação em 2003 do Estatuto do Residente da Europa<sup>18</sup>, e até a outros avanços já consagrados como o do direito de petição o qual assiste aos não-nacionais dos estados-membros como claramente se deduz da leitura do articulado dos artigos 8º e 138º-D do Tratado de Maastricht<sup>19</sup>.



***c) O domínio das grandes ONGs.***

A questão de base deste desafio é certamente mais profunda, relacionando-se desde logo com o velho desafio dos sistemas internos de incentivos das associações e os desequilíbrios daí resultantes sobre a capacidade de real representação do interesse colectivo e do bem comum por parte dos grupos de interesse em geral – relembre-se a este propósito a obra clássica de Mancur Olson (1963). A verdade é que existe um potencial de manipulação do grande público para a adesão a causas que não representando necessariamente o bem comum, têm todavia maior capacidade de mobilização organizada em virtude dos recursos que as sustentam, isto é, dos grupos de interesses que as apoiam. Somos por isso defensores de que as entidades promotoras das iniciativas de cidadania possam ser apoiadas pelo orçamento comunitário sempre que consigam provar a falta de meios suficientes para promover e organizar a iniciativa. Até ao momento, não está prevista nem no Livro Verde, nem na Proposta da Comissão Europeia, nem na Resolução do Parlamento, a formação de nenhum fundo de apoio da União. Segundo a Comissão Europeia, tal assim é por um imperativo de transparência e de preservação da independência das iniciativas e dos grupos que as promoverem. No entanto, não deixa de ser estranho que a União Europeia se preocupe com a independência e a transparência da angariação dos fundos de apoio, ao mesmo tempo que deixa os potenciais proponentes completamente dependentes dos apoios que conseguirem reunir na esfera privada. Mais razoável seria, parece-nos, que se instituisse um fundo comunitário regido por um princípio de discriminação positiva de que pudessem beneficiar as iniciativas nascidas dos cidadãos isolados, bem como as iniciativas nascidas de associações sem grande capacidade de lobby na esfera privada, que todavia têm tanta legitimidade como qualquer outra entidade colectiva a organizar-se em prol de uma causa<sup>20</sup>.

***d) O desafio da inconsequência.***

Ao desafio do domínio dos debates públicos por parte dos grandes grupos que na sociedade dispõem de um sistema de incentivos materiais e simbólicos que garante o sucesso das suas causas, sem que as mesmas correspondam verdadeiramente ao bem comum, associa-se um outro desafio que aqui caracterizamos como sendo o de uma certa leviandade ou ligeireza com que o cidadão pode aderir a uma iniciativa de agenda. No fundo, tudo não passa de emprestar o seu nome e a sua assinatura a uma causa que lhe parece justa no imediato de uma análise que nem sempre é meticulosa ou particularmente informada, mas que quase sempre é sensível à eficácia emocional de campanhas publicitárias bem construídas.

***e) O desafio do entendimento limitado da agenda europeia.***

Este desafio prende-se com a possibilidade de se caminhar de forma mais acentuada para um entendimento limitado dos interesses europeus, dominado sobretudo pelas percepções dos países com maior capacidade mobilizadora dos seus cidadãos (quer pelos hábitos de cidadania dos seus cidadãos, quer pela presença de grandes ONGs, quer pela própria capacidade financeira do Estado para alocar recursos à sua sociedade civil organizada).

***f) O desafio dos consensos.***

Um outro desafio prende-se com o tipo de questões que poderá suscitar um amplo consenso entre os europeus como sendo digno da sua atenção e da sua luta na forma de uma iniciativa de cidadania europeia. Questões ambientais parecem-nos um excelente exemplo de domínios em que facilmente se poderão gerar consensos. Já não estamos todavia tão certos sobre a formação de consensos em torno de questões sociais e económicas. Recordamos o Eurobarómetro da Primavera de 2009 onde perante a afirmação ‘o que nos une é mais importante que o que nos separa’, os cidadãos portugueses apresentaram das mais baixas taxas de concordância<sup>21</sup>. De facto, para um país como Portugal a braços com uma profunda crise económica de natureza não meramente conjuntural, a Europa continua a ser de um ponto de vista social e económico o ‘lá fora’ onde em média todos os indicadores de desenvolvimento económico são superiores aos nossos. Na base das respostas dos cidadãos podem ou não estar indicadores objectivos, mas acima de tudo estão sempre *percepções*, mesmo quando desmentidas por indicadores quantitativos. Ora, percepções muito díspares sobre matérias sociais e económicas, dificilmente podem estar na origem de consensos sobre o modo como os cidadãos europeus consideram que deve ser o comportamento legislativo das instituições europeias. Até podem concordar na necessidade de actuação, mas quanto ao conteúdo da acção, haverá sérias reservas.

***g) O desafio da integridade do projecto europeu.***

Há também a considerar todo um potencial da iniciativa de cidadania ainda por apurar, quanto à qualidade e integridade do projecto europeu. Sendo certo que uma ICE terá, no mínimo, 1 milhão de assinaturas e que a Comissão não poderá ignorar o peso político daquelas na definição da agenda europeia; e sendo certo ainda que uma ICE pode referir-se a qualquer uma das áreas que esteja no âmbito

de acção da União, não poderá ocorrer que uma ICE seja feita no sentido de exigir que a CE altere as suas posições sobre determinada área de acção? Imaginemos que aquela rejeita a ICE na base de que a proposta vai no sentido de contrariar políticas comunitárias em vigor; o que acontece se de seguida outras ICEs reunindo ainda mais assinaturas forem ao encontro da reivindicação inicial e clamarem por uma mudança de políticas? Até ao momento, o que é certo é que a ideia de as iniciativas de cidadania europeia poderem levar à revisão *directa* dos tratados está posta de parte. De facto, o que ficou consagrado no Tratado de Lisboa é que as iniciativas possam versar sobre matérias em que os cidadãos consideram que a União deverá intervir com o objectivo de aplicar ou implementar os tratados. Mas se as iniciativas não podem versar directamente sobre a revisão dos tratados, tal não serve para escudar o projecto europeu das erosões que aquelas lhe possam causar, isto porque o facto de os proponentes apresentarem iniciativas que à partida pugnam pela boa implementação/aplicação dos tratados, não obsta a que esses mesmos proponentes e seus apoiantes tenham diferentes leituras sobre o que *deverá* ser uma boa aplicação dos tratados e sobre o que *deverá* em última instância ser o melhor rumo para o projecto europeu.

***h) O desafio da educação para a cidadania.***

89

Acima de tudo, temos em mãos o desafio da educação para a cidadania, para a cidadania europeia e para os valores da Europa. Sem isto não há sociedade civil esclarecida sobre o valor do exercício activo dos seus direitos. E isto levar-nos-ia ao verdadeiro problema que está a montante de toda esta reflexão: como reabilitar a dignidade da política aos olhos do cidadão fazendo-o compreender a importância do exercício da sua cidadania nessa mesma reabilitação? Pergunta certamente para outro espaço de reflexão que aqui não ocuparemos.

**Conclusão**

Instrumento com muitas potencialidades democráticas, a iniciativa de cidadania europeia tem o seu futuro dependente sobretudo das formas da sua implementação (Berg, 2008a; 2008b).

A discussão pública recentemente concluída foi sem dúvida importante mas francamente insuficiente. O tempo não foi muito, tendo-se mobilizado para ele, aqueles actores da sociedade civil e do estado que à partida já estariam minimamente informados sobre a ICE e o debate em aberto.

Entretanto, várias questões ficam por responder, entre elas as que emergem diretamente dos desafios que identificámos que e apenas poderão ser aquilatados no seu real impacto uma vez implementada a ICE.

Mais do que torná-la num instrumento tecnicamente perfeito, urge pois avançar para a sua aplicação prática, pois só esta permitirá no terreno o efectivo limar de arestas. Alguns organismos como o ECAS (*European Citizen Action Services*)<sup>22</sup> propõem por isso uma monitorização contínua e uma revisão, se necessário, de vários aspectos técnicos em cada dois ou em cada cinco anos.

Entretanto, e até final de 2010, está previsto que todos os aspectos técnicos fiquem acertados e que a partir já de 2011 se possa fazer pleno uso deste novo instrumento. Depois, há que observar e corrigir.

### Referências Bibliográficas

Berg, Carsten (2008a). The European Citizen's Initiative process. Disponível em [http://wiki.citizens-of-europe.eu/images/a/a7/100209\\_paper.pdf](http://wiki.citizens-of-europe.eu/images/a/a7/100209_paper.pdf)

Berg, Carsten, Paul Carline, Bruno Kaufmann, Jo Leinen & Diana Wallis (2008b) *Initiative for Europe Handbook*. Brussels: The Initiative & Referendum Institute of Europe. Disponível em [http://www.iri-europe.org/fileadmin/user\\_upload/media/IRI-Handbook2008.pdf](http://www.iri-europe.org/fileadmin/user_upload/media/IRI-Handbook2008.pdf)

Carta dos Direitos Fundamentais (2000). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:364:0001:0022:PT:PDF>

Comissão Europeia (COM(2009)622final)) *Green paper on a European Citizen's Initiative*. Brussels. Disponível em [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/com\\_2009\\_622\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_en.pdf)

Comissão Europeia (2010). *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative*. Commission Staff Working Document. Brussels, 31.3.2010, SEC(2010) 370. Disponível em [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/sec\\_2010\\_370\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf)

Comissão Europeia (COM(2010) 119 final). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative*. Brussels. Disponível em [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/com\\_2010\\_119\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_en.pdf)

Constituição da República da Letónia. Disponível em [http://www.saeima.lv/Likumdosana\\_eng/likumdosana\\_satversme.html](http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_satversme.html)

Della Porta, Donatella (2002) (trad. Portuguesa 2003). *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Estampa.

ECIO (2010). *The European Citizens' Initiative (art. 11.4 TEU): impulses and suggestions of the European Citizens' Initiative Office*. Salzburg: ECIO. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/ecio\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/ecio_en.pdf)

Eurobarómetro Standard 70 (2008). Bruxelas. Disponível em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf)

Eurobarómetro Standard 71(2009). *Relatório Nacional sobre Portugal*. Bruxelas. Disponível em [http://ec.europa.eu/portugal/pdf/informa/estudos\\_opinia/eurobarometro\\_portugal\\_71\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/portugal/pdf/informa/estudos_opinia/eurobarometro_portugal_71_pt.pdf)

Eurobarómetro Standard 72 (2009). Bruxelas. Disponível em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb72/eb72\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf)

Flora, Peter (ed.) (1999) *State Formation, Nation-building and Mass Politics in Europe – The Theory of Stein Rokkan*. – Oxford: Oxford University Press.

Klingemann, H.D. and Fuchs, D. (eds.) 1995. *Citizens and the State*. Oxford, N. Y.: Oxford University Press.

Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Parlamento Europeu (2009). *Guidelines for a proposal of a regulation of the European Parliament and the Council on the implementation of the citizens' initiative, pursuant to Article 11(4) of the Treaty on the European Union*. INI/2008/2169. Estrasburgo. Disponível: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2008/2169>

Resolução do Parlamento Europeu (2009). Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//EN>

Tratado de Lisboa (2009). Disponível em <http://www.ue2007.pt/NR/rdonlyres/1D96311C-F90D-4E97-B355-DFEA0DD1ABEA/0/TLconsolidado.pdf>

Tratado da União Europeia (1992). *Jornal Oficial n° C 191 de 29 de Julho de 1992*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Vanzzeta, Alexa, (2006) *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*. Koln: Democracy International. Disponível em <http://p22576.typo3server.info/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-04-VI-Italy.pdf>

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no âmbito do Seminário 'Os Cidadãos e o Tratado de Lisboa', que teve lugar na Assembleia da República em 23 de Março de 2010, em organização conjunta do Gabinete do Parlamento Europeu, da Representação da Comissão Europeia e da Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus. Um primeira publicação do texto encontra-se em Silveira, A. (org.) (2010) *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*. Lisboa: Guid Juris. [no âmbito da Acção Jean Monnet Information and Research Activities].

<sup>2</sup> O Tratado de Lisboa contém as versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que passou a chamar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O Tratado de Lisboa foi assinado a 13 de Dezembro de 2007, tendo sido ratificado pela Assembleia da República a 23 de Abril de 2008, no seguimento da discussão da proposta de resolução 63/X/3. Entrou em vigor na União a 1 de Dezembro de 2009.

<sup>3</sup> (INI/2008/2169) - *Guidelines for a proposal of a regulation of the European Parliament and the Council on the implementation of the citizens' initiative, pursuant to Article 11(4) of the Treaty on the European Union*.

- <sup>4</sup> Sobre o debate veja-se o documento SEC(2010)370 intitulado *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* e no qual se pode ler que a consulta obteve 329 respostas, incluindo 160 pessoas singulares, 133 organizações e 36 autoridades públicas (página 2). De salientar por sua vez, que numa breve análise às nacionalidades dos participantes, se constata facilmente a forte presença da Espanha, Alemanha, Itália nas discussões, em contraste por exemplo com a fraca presença de Portugal (contando-se todavia alguns contributos individuais e de grupos académicos). Refira-se que os países com estrutura federalista ou pelo menos unitários descentralizados revelaram particular interesse, desde logo através de grupos da sociedade civil mais directamente ligados a interesses regionais e locais.
- <sup>5</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 7 de Maio de 2009 requerendo à Comissão Europeia a submissão de uma proposta para a regulamentação conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a implementação da iniciativa de cidadania europeia. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//EN>
- <sup>6</sup> A Constituição da Letónia, adoptada em 1922 e cuja última revisão data de 2003, declara no seu artigo 64º que o poder legislativo se encontra simultaneamente na Saeima (Parlamento) e no Povo, estabelecendo igualmente no seu artigo 78º o mínimo de 1/10 do eleitorado para que tal poder possa ser exercido pelo Povo nos termos previstos pela Lei Fundamental do país.
- <sup>7</sup> A proposta da Comissão Europeia (COM(2010) 119 final) aponta no sentido de se construir um sistema proporcional, em que os limites são fixados com base num número múltiplo do número de deputados do Parlamento Europeu que cabe a cada estado-membro, sendo 750 o factor multiplicador estabelecido. Assim, e de acordo com o Anexo I da referida proposta, o mínimo de assinaturas na Alemanha será de 72 000, no Reino Unido 54 750, na Polónia 38 250, em Espanha 40 500 e em França 55 500; enquanto que no Chipre, Luxemburgo, Malta e Estónia, será de 4 500 assinaturas. Em Portugal será de 16 500, à semelhança da Hungria, Grécia, República Checa e Bélgica enquanto países de média dimensão, entre os quais também se contam a Suécia (15 000), a Holanda (19 500), a Áustria (14 250) e a Bulgária (13 500).
- <sup>8</sup> A este propósito, a Comissão propõe que as assinaturas recolhidas em Estados-Membros que não atinjam o mínimo necessário sejam aceites, embora não devam contar para efeitos da formação do mínimo de um terço dos estados-membros.
- <sup>9</sup> Texto da Carta dos Direitos Fundamentais (2000/C 364/01) encontra-se disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:364:0001:0022:PT:PDF>
- <sup>10</sup> Está previsto que as iniciativas sejam primeiramente registadas e só posteriormente avaliadas pela Comissão para efeitos da sua admissibilidade. O registo de uma iniciativa deverá respeitar alguns requisitos básicos tais como: indicação do título da iniciativa; indicação do seu assunto; descrição dos seus objectivos; indicação da base legal dos tratados a que a Comissão poderá recorrer para actuar sobre os objectivos manifestados; o nome completo, endereço e e-mail do organizador ou no caso de uma entidade legal, os dados do seu representante legal; a indicação de todas as fontes de financiamento já existentes no momento do registo; e ainda, opcionalmente, o fornecimento em anexo de uma proposta do texto legislativo que os organizadores gostariam de ver emergir no seguimento da acção da Comissão.
- <sup>11</sup> A situação não está totalmente a descoberto nesta fase, uma vez que a Comissão propõe que no seu site venham a ser dadas todas as informações necessárias sobre as suas competências para que desde logo os potenciais organizadores de iniciativas de cidadania possam ver o que cabe e o que não cabe no âmbito das suas acções, o que será ou não será de todo admissível. Além disso, a Comissão também declarou pretender rejeitar os registos de iniciativas que sejam manifestamente contrárias aos valores da união e dos seus tratados., embora não tenha até ao momento especificado mais nada sobre como tenciona fazê-lo, e sobre como tenciona aferir sobre a idoneidade das entidades proponentes.

- <sup>12</sup> Convém todavia salientar que desde a entrada em vigor da Constituição em 1948 até 2005, apenas foram apresentadas 213 iniciativas de cidadania, das quais apenas 13,6% obtiveram resposta favorável, ou seja, levaram os órgãos competentes a aceitar a sua proposta para desencadeamento de processo legislativo. Entretanto, embora consagradas desde 1948, as iniciativas de agenda a nível regionais apenas se iniciaram em 1996, tendo ocorrido 148 até 2005, das quais 11,8% como desfecho positivo (Vanzzeta, 2006: 19). As iniciativas de cidadania na Itália regem-se pelo art. 71(2) e pelo art. 48 da constituição, bem como pela Lei 352 de 25 de Maio de 1970.
- <sup>13</sup> A Comissão propõe ainda que as iniciativas possam ser apresentadas em qualquer uma das línguas oficiais da União, sendo certo que eventuais traduções terão de ficar exclusivamente a cargo dos seus organizadores. Da mesma forma, e no sentido de facilitar a criação de uma iniciativa, foi amplamente defendido no contexto da discussão pública que os cidadãos proponentes possam contar com apoio técnico e jurídico neutro, quer da própria Comissão quer de serviços que venham a ser criados para o efeito, no sentido de melhor redigir e fundamentar a sua proposta (SEC(2010) 370: 4).
- <sup>14</sup> O caso de cidadãos nacionais de estados-membros a residir em outro estado-membro, e de acordo com a proposta do Parlamento, a sua assinatura contará para o estado-membro responsável pelo documento ou número de identificação pessoal que o cidadão indicar na sua declaração de apoio.
- <sup>15</sup> Veja-se sobre estas questões os seguintes documentos: proposta da Comissão Europeia COM(2010) 119 final; a Resolução do Parlamento Europeu de 7 de Maio de 2009 INI/2008/2169, e o documento da Comissão resultante da discussão pública *Outcome of the Public consultation on the Green Paper on a European Citizen's Initiative* SEC(2010)370.
- <sup>16</sup> Este conjunto de perguntas já não inclui todavia um outro (que tem certamente legitimidade e pertinência académicas no que toca à renovação da teoria democrática) e que se prende com a própria utilidade da criação da cidadania europeia, mas que de um ponto de vista pragmático é decididamente menos útil.
- <sup>17</sup> Nas Eleições Europeias de Junho de 2009, Portugal registou uma taxa de participação eleitoral de apenas 36,5%, inferior portanto à média comunitária que foi nesse ano de 43,4%.
- <sup>18</sup> O Estatuto do Residente da Europa instituiu o direito de residir, por um período superior a três meses, num Estado-Membro diferente daquele que inicialmente concedeu ao imigrante o seu estatuto de residente legal. É evidente que a mesma directiva que consagra este estatuto (Directiva 2003/109/CE), também reserva aos Estados-membros a possibilidade de criarem determinadas *restrições* para a concessão deste estatuto ou para a admissão de pessoas com este estatuto. Por outras palavras, o Estatuto de Residente da Europa não cria nenhum direito subjectivo de acesso a direitos, estando pelo contrário sob a alçada discricionária dos estados-membros.
- <sup>19</sup> Tratado da União Europeia, Jornal Oficial n.º C 191 de 29 de Julho de 1992.
- <sup>20</sup> Não podemos esquecer que até ao momento, as cerca de vinte iniciativas informais que já se realizaram, foram essencialmente promovidas por grandes ONGs como o *Greenpeace*.
- <sup>21</sup> Muito em particular no que toca ao combate à pobreza por parte das instituições comunitárias, e numa escala de 0 a 10, em que 10 corresponderia à plena satisfação com a actuação das instituições, Portugal atribuiu apenas 3,4 pontos à acção da União, o resultado mais negativo num quadro de avaliação em que as pontuações mais altas não excederam os 5,3 pontos, tendo ido para o combate ao terrorismo, segurança alimentar, ambiente e energia (Eurobarómetro 71, 2009: 21).
- <sup>22</sup> <http://www.ecas-citizens.eu/content/view/297/1/>