



JOANA FILIPA DA SILVA CASEIRO

A Cidadania Europeia

Politeia e Apartheid Europeu segundo Étienne Balibar

Dissertação com vista à obtenção do grau
de Mestre em Direito, na especialidade de
Direito Internacional e Europeu

Orientadora:
Doutora Soraya Nour Sckell, Professora da Faculdade de Direito da Universidade
NOVA de Lisboa

setembro de 2021

A Cidadania Europeia
Politeia e Apartheid Europeu segundo Étienne Balibar



JOANA FILIPA DA SILVA CASEIRO

A Cidadania Europeia
Politeia e Apartheid Europeu segundo Étienne Balibar

Dissertação com vista à obtenção do grau
de Mestre em Direito, na especialidade de
Direito Internacional e Europeu

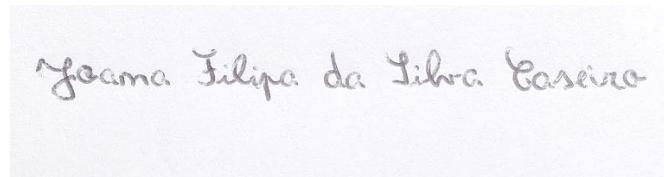
Orientadora:
Doutora Soraya Nour Sckell, Professora da Faculdade de Direito da Universidade
NOVA de Lisboa

setembro de 2021

Declaração Anti Plágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 15 de setembro de 2021

A rectangular box containing a handwritten signature in dark ink. The signature reads "Joana Filipa da Silva Caseiro" in a cursive script.

(Joana Filipa da Silva Caseiro)

Dedicatória

Para a minha família

Agradecimentos

A presente dissertação de mestrado é o concretizar de um objetivo pessoal que não teria sido possível sem o contributo de várias pessoas. Agradeço profundamente a todas as pessoas que me apoiaram ao longo deste percurso.

À Professora Doutora Soraya Nour Sckell, orientadora da presente dissertação, por todo o apoio, dedicação e disponibilidade demonstrada.

Aos meus pais e à minha irmã, por acreditarem em mim e me incentivarem a continuar. Sem a sua compreensão não teria conseguido alcançar este objetivo.

Aos meus avós, por todo o carinho e compreensão.

Aos meus amigos, por todo o apoio.



Esta dissertação foi desenvolvida no âmbito do projeto Cosmopolitismo: Justiça, Democracia e Cidadania sem fronteiras, PTDC/FER-FIL/30686/2017, FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P, Portugal.

No âmbito das atividades promovidas pelo projeto, o escopo da presente dissertação foi apresentado nas reuniões semanais do "Permanent Seminar on Cosmopolitanism".

Modo de citar e outras convenções

As referências bibliográficas seguem a Norma Portuguesa n.º 405. Cumpre prestar os seguintes esclarecimentos:

- Os elementos bibliográficos serão referidos em nota de rodapé, conforme os números inseridos no texto em expoente. Na Bibliografia aparecerá a identificação completa desses elementos, que serão organizados por ordem alfabética e, no caso das obras do mesmo autor, por ordem cronológica do mais antigo para o mais recente.
- As citações serão elaboradas através do sistema autor-data. Assim, a citação é feita referindo o apelido do autor, o ano de publicação e o número da página entre parênteses. As citações elaboradas de forma direta aparecem entre aspas.
- As citações de obras estrangeiras serão traduzidas pela autora. Excluem-se desta tradução alguns termos que ao serem traduzidos perderiam o seu sentido.
- As citações de obras em língua portuguesa serão realizadas de forma integral e sem alterações, mesmo as que são redigidas de acordo com o antigo acordo ortográfico.
- Na Bibliografia, constará a referência bibliográfica completa de todas as obras.
- Os recursos eletrónicos consultados para a elaboração da dissertação conterão o URL da página da *internet* e uma menção à data de consulta. Na Bibliografia aparecerão todas as ligações URL mencionadas.
- A presente dissertação será elaborada de acordo com o acordo ortográfico de 1990.
- Atendendo à limitação do número de caracteres, a presente dissertação tem uma lista de abreviaturas e siglas que serão utilizadas ao longo da mesma.

Lista de Abreviaturas e Siglas

UE	União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
ONG	Organização Não Governamental
OIM	Organização Internacional para as Migrações
n.º	número
n.ºs	números
art.	artigo
arts.	artigos
al.	alínea
als.	alíneas
cit.	citado
ed.	edição
p.	página
pp.	páginas
org.	organização
ss.	seguintes
Consult.	consultado
<i>Ibidem</i>	no mesmo lugar

Declaração de Caracteres

Declaro que o corpo desta dissertação, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de 181848 caracteres.

Resumo

Esta dissertação parte do pressuposto de que o conceito de cidadania pode ser entendido em duas dimensões: como estatuto jurídico (1) e como prática política reivindicativa de direitos (2). (1) Quanto ao primeiro sentido, a cidadania europeia é um direito garantido a todos os cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia. Contudo, num mundo cada vez mais global, nem todos os cidadãos que residem na UE são cidadãos nacionais de um Estado-membro e nem todos podem usufruir dos mesmos direitos. Assim, o primeiro objetivo da presente dissertação é fazer uma crítica à negação da cidadania europeia ou mesmo da hospitalidade (mesmo que sem conceção da cidadania) a partir do conceito de *apartheid europeu* de Étienne Balibar e de critérios que proponho, segundo os quais, a cidadania europeia poderia ser reconhecida, mas é recusada. No primeiro capítulo, cuja metodologia é a revisão de literatura, analiso a teoria da *politeia*, o contexto da criação da cidadania europeia e os direitos que lhe estão associados, tendo por base a cidadania enquanto estatuto jurídico-político. No segundo capítulo, cuja metodologia é a revisão de literatura e análise legislativa, critico a negação de direitos dos migrantes e dos refugiados, fundamentada na teoria do *apartheid europeu*, e faço uma crítica ao Regulamento Dublin III. (2) Quanto à segunda dimensão de cidadania, tendo por base o conceito de cidadania de Étienne Balibar como ação reivindicativa de direitos, procedo no terceiro capítulo, cuja metodologia é o estudo de caso, à análise crítica e institucional da Iniciativa de Cidadania Europeia por excluir os que não detêm a cidadania no sentido jurídico formal.

Palavras-chave: cidadania, cidadania europeia, União Europeia, Balibar, *politeia*, *apartheid europeu*.

Abstract

This dissertation starts from the assumption that the concept of citizenship can be understood in two dimensions: as a legal status (1) and as a political practice claiming rights (2). (1) As to the first meaning, European citizenship is a guaranteed right for all nationals of the Member States of the European Union. However, in an increasingly global world, not all citizens residing in the EU are nationals of a Member State and not all can enjoy the same rights. Thus, the first objective of this dissertation is to criticize the denial of European citizenship or even hospitality (even if without grant of citizenship) based on Étienne Balibar's concept of European apartheid and criteria that I propose according to which European citizenship could be recognized but is denied. In the first chapter, whose methodology is a literature review, I analyze the theory of *politeia*, the context of the creation of European citizenship, and the rights associated with it, based on citizenship as a legal-political status. In the second chapter, whose methodology is literature review and legislative analysis, I criticize the denial of migrants' and refugees' rights, grounded in European apartheid theory, and criticize the Dublin Regulation III. (2) As for the second dimension of citizenship, based on Étienne Balibar's concept of citizenship as an action to claim rights, I will proceed in the third chapter, whose methodology is the case study, to the critical and institutional analysis of the European Citizenship Initiative for excluding those who do not have citizenship in the formal legal sense.

Keywords: citizenship, european citizenship, European Union, Balibar, *politeia*, *european apartheid*.

Índice

Declaração Anti Plágio.....	iii
Dedicatória.....	iv
Agradecimentos.....	v
Modo de citar e outras convenções.....	vii
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	viii
Declaração de Caracteres.....	ix
Resumo.....	x
Abstract.....	xi
Introdução.....	1
Estado de Arte.....	3
Objetivo.....	5
Metodologia.....	5
1. Cidadania.....	7
1.1. Teoria da <i>Politeia</i>	7
1.2. Contextualização da criação da cidadania europeia e direitos que esta confere.....	20
2. Exclusão.....	29
2.1. Teoria do <i>Apartheid Europeu</i>	29
2.2. Casos em que a cidadania poderia ser atribuída mas não é.....	36
2.3. Hospitalidade.....	39
2.4. Regulamento Dublin III.....	45
3. Iniciativa de Cidadania Europeia.....	59
3.1. “Minority SafePack- Um milhão de assinaturas pela diversidade da Europa” ...	63
3.2. “Votantes sem Fronteiras - Plenos direitos políticos para os cidadãos da UE” ..	65
Conclusão.....	69
Bibliografia.....	73
Livros, Artigos e Dissertações.....	73
Legislação.....	84
Relatórios.....	85
Comunicações.....	85
Acórdãos do Tribunal de Justiça da UE.....	85
Sítios da Internet.....	86

Introdução

O objeto de estudo da presente dissertação é a cidadania europeia. Constituída através do Tratado de Maastricht (1992), depende da cidadania nacional, isto é, depende de que a nação da qual um cidadão faça parte, seja um Estado-membro da União Europeia (doravante UE). A cidadania europeia não é uma ideia simples, é um processo cheio de obstáculos com o intuito de integrar todos os cidadãos dos Estados-membros da UE numa mesma cidadania. Contudo, nem todos os indivíduos que residem na UE são nacionais de um Estado-membro, ficando à partida excluídos do acesso a esta, apesar de residirem na UE. A discriminação destes indivíduos tem por base o princípio de serem nacionais de Estados terceiros.

Um dos principais fatores para que os Estados-membros possam aderir à UE é o facto de serem regimes democráticos. A democracia enquanto regime que aproxima os cidadãos dos instrumentos de governação é um regime que permite a existência da cidadania.

A cidadania europeia tinha em vista a realização de um projeto comum de integração que pretendia atribuir aos cidadãos “os instrumentos de participação política indispensáveis para passarem de meros destinatários a sujeitos da ação política”¹.

A cidadania europeia, tida como característica mais “humanizada” da UE, deveria fazer com que os cidadãos da UE se percecionassem como parte de um processo de integração que estabeleceria um vínculo entre eles, o seu Estado-membro e a UE, possibilitando a criação de uma ideia de identidade europeia que contribuiria para proteção dos seus direitos enquanto cidadãos do seu Estado-membro e enquanto cidadãos da UE. A participação nas eleições para o Parlamento Europeu contribuiria para o sentimento de participação ativa na vida política da UE e reforçaria a legitimidade democrática da UE.

Todavia, esta aproximação relativamente ao processo de construção europeia, através da participação direta dos cidadãos para o Parlamento Europeu, não foi suficiente para fazer surgir essa mesma identidade, até porque as sociedades nacionais continuam a excluir todos aqueles que não são nacionais do seu país, independentemente de serem cidadãos da UE ou não. De facto, a discriminação entre cidadãos nacionais e cidadãos da

¹ Cit. de URL: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/enquadramento-cidadania> [Consult. 15 de setembro de 2021].

UE é reduzida quando comparada com a discriminação face a cidadãos nacionais e Estados terceiros, mas a ideia de construir uma cidadania que agregasse todos os cidadãos da UE de forma a aproximá-los e com o intuito de fazê-los ter uma relação tão próxima com a UE como a que têm com o seu Estado-membro é impossível, desde logo porque os cidadãos da UE têm o direito de residir e trabalhar noutro Estado-membro e apesar de partilharem a cidadania da UE com os cidadãos nacionais desse Estado-membro, esse não é um fator relevante e que inibe exclusões, o que deveria ser precisamente o resultado de uma cidadania que agrega cidadãos nacionais de Estados-membros diferentes.

O problema é precisamente o facto de a cidadania nacional se confrontar com a cidadania europeia. Idealmente, os cidadãos da UE deveriam sentir-se como parte de ambas, ou seja, como cidadãos do seu Estado-membro e como cidadãos da UE, até porque a cidadania da UE deriva da cidadania nacional, contudo, o sentimento de pertença à UE², por parte dos seus cidadãos, faz-se sentir a nível reduzido e o sentimento de pertença ao seu Estado-membro é exacerbado, no sentido de ideologias profundamente nacionalistas e patriotas. Na prática, os cidadãos da UE têm noção dos direitos de que podem usufruir, mas não os valorizam ou optam por não usufruir dos mesmos. A dificuldade política de instituir uma cidadania europeia ativa é, precisamente, o reflexo do desinteresse para com a realidade europeia.

A participação ativa na sociedade europeia significa participar na sua vida política e jurídica e usufruir dos direitos que esta concede, tendo em atenção que a pertença a uma comunidade política, não é uma pertença exclusiva, os cidadãos da UE fazem parte da vida política da UE e da vida política dos Estados dos quais são nacionais, assim têm uma dupla pertença, participam a nível nacional e a nível da UE. Num mundo cada vez mais global, caso os cidadãos da UE se desloquem para outro Estado-membro, têm o direito de participar na vida política desse Estado-membro a nível municipal.

Neste âmbito, tendo em conta os cidadãos da UE que preferem usufruir do seu direito de circular livremente noutro Estado-membro e de aí residir, infelizmente, apesar de viverem nesse Estado-membro há um tempo considerável não podem exercer o seu direito de voto a nível regional e nacional, sendo de salientar que têm a opção de votar para quem querem que os represente no Parlamento Europeu no Estado do qual são nacionais ou no Estado onde residem.

² Sobre o sentimento de pertença à UE, ver Santos (2011), Rebel (2012).

Estado de Arte

A cidadania é a qualidade ou estatuto que o Estado (e, em particular, o Estado-nação) confere aos indivíduos e que é inconcebível fora desta atribuição (Balibar, 2004, p. 182). Esta afirmação representa ao mesmo tempo um problema e uma realidade para a cidadania europeia, porque a UE não é um Estado, logo não pode conferir cidadania, dependendo por isso dos Estados-membros para que esta seja concebida. A cidadania europeia não é, portanto, uma cidadania autónoma, depende da integração dos Estados-membros na UE e são os estes que conferem a cidadania europeia a todos os seus cidadãos nacionais, acrescentando a mesma à cidadania nacional³ e não a substituindo.

No decurso da história, existiram diversos modelos de cidadania (Balibar, 2015, p. 2). Estes modelos estão divididos em duas categorias, nomeadamente cidadania antiga e cidadania moderna. A cidadania antiga caracterizava-se pela filiação à comunidade que na Antiguidade representava a estrutura da cidade. Esta cidadania consistia na obtenção de um *status* elevado junto da população, *status* esse que muitas vezes era hereditário. A cidadania moderna tem por base princípios subjetivos e universais, desde logo, direitos universais e sufrágio universal, e é criada através do Estado-nação.

A mudança de uma categoria para a outra tem em comum o princípio da exclusão, pois ambas as categorias de cidadania são fechadas sobre si mesmas, ou seja, só os seus cidadãos pertencem à comunidade. Para Étienne Balibar (1996, p. 358), a cidadania só pode existir onde entendemos que existe uma noção de cidade – onde concidadãos e estrangeiros são claramente distinguidos em termos de direitos e obrigações em um determinado espaço.

O conceito de cidadania foi sucessivamente alterado ao longo da história e, apesar de ter sofrido alterações, para Étienne Balibar (2015, p. 2), “todos têm em comum a analogia subjacente que decorre da antinomia entre cidadania e democracia como dinâmica de transformação do político”. Ao usar o termo “antinomia” para descrever esta relação constituinte da cidadania (uma relação que coloca a cidadania em crise), Balibar (2015, p. 2) recorre a uma tradição filosófica ocidental que enfatizou duas ideias em particular: a tensão permanente entre o positivo e o negativo, entre os processos de

³ Os Estados atribuem a cidadania de acordo com o critério da filiação (*jus sanguinis*) e/ou o do local de nascimento (*jus soli*).

construção e desconstrução e a persistência de um problema que não pode ser nem definitivamente resolvido, nem totalmente erradicado.

A localização das formas e funções da cidadania têm sido sucessivamente alteradas ao longo da história. Assim, deslocam-se entre os níveis local, regional, nacional e supranacional. O conceito de cidadania pode ser usado a todos esses níveis, independentemente de onde se localizem as instituições de autoridade política (Shaw, 2019, p. 3). A cidadania europeia era considerada como um novo tipo de cidadania criada a nível de políticas supranacionais. A cidadania fora do Estado-nação constitui um desafio à cidadania tradicional, de carácter nacional, em que é mais fácil perceber sentimentos de pertença, direitos e participação na vida política.

A cidadania europeia é uma cidadania garantida a todos os cidadãos nacionais de Estados-membros da União Europeia (UE), exclui todos os cidadãos que não são nacionais de Estados-membros da UE, independentemente de estes estarem ou não a residir na UE, o que no mundo atual, em que existe uma grande facilidade de deslocação de pessoas entre países diferentes e os indivíduos são, até certo ponto, capazes de escolher o país onde querem viver, representa uma grande dificuldade para todos os nacionais de Estados terceiros que, para se deslocarem para a UE, têm a sua entrada dependente de serem familiares de um cidadão da UE ou da sua nacionalidade. A nível de direitos, podem usufruir do direito de trabalhar num dos Estados-membros da UE ou ter condições de trabalho iguais às dos cidadãos da UE (artigo 15.º, n.º 3 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE).

A instituição da cidadania europeia constituiu um projeto inovador, de âmbito transnacional e transfronteiriço. Contudo, a questão da nacionalidade dos cidadãos continua a ser um fator determinante, desde logo, porque a cidadania europeia deriva do facto de os cidadãos serem nacionais de um Estado-membro da UE. Deste modo, a questão da discriminação em razão da nacionalidade, ainda que proibida nos termos do artigo 18.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE e do artigo 21.º, n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, continua a existir relativamente aos cidadãos nacionais de outros Estados-membros, apesar de estes serem cidadãos da UE, e relativamente aos cidadãos nacionais de Estados terceiros, o que propicia um dupla exclusão, a nível interno e externo.

Esta cidadania não consiste no usufruto passivo de direitos formais, atribuídos aos cidadãos porque o país a que pertencem faz parte da UE, mas no facto de os cidadãos europeus criarem as condições para uma nova forma de pertença, no sentido de uma

pertença não exclusiva (Balibar, 2004, p. 162). “A cidadania europeia é ‘impossível’ exceto com um progresso nos direitos e poderes democráticos fundamentais no quadro ‘europeu’” (*ibidem*).

Objetivo

O objetivo da presente dissertação é fazer uma crítica à cidadania europeia enquanto cidadania que não é conferida a todos os indivíduos que vivem na UE e criticar a realidade existente, ou seja, a existência de para além de uma discriminação dos cidadãos nacionais de Estados terceiros, uma discriminação entre cidadãos nacionais de Estados-membros que se deslocam para outro Estado-membro e que são discriminados em razão da sua nacionalidade. Assim, serão tidas como base para esta crítica as teorias da *politeia* (que Étienne Balibar adapta para a expressão *constituição da cidadania*) e do *apartheid europeu*, segundo Balibar.

Metodologia

No primeiro capítulo, procede-se à análise da cidadania enquanto estatuto político (1.1) e enquanto estatuto jurídico-político (1.2). Para tal, no 1.1 é explicada a teoria da *politeia*, de acordo com a crítica que Balibar faz a Aristóteles, e no 1.2 contextualiza-se a criação da cidadania europeia e explica-se no que esta consiste na prática. A metodologia utilizada é, respetivamente, a análise e revisão de literatura no 1.1 e no 1.2, e análise de alguns casos jurídicos considerados relevantes para o 1.2.

São as fronteiras externas da UE o que permite diferenciar os cidadãos da UE daqueles que não o são. As fronteiras não são simples marcos locais, não podem ser reduzidas à história da sua definição (seja através de conflitos ou de acordos entre grupos “vizinhos”), o mesmo é dizer que as fronteiras não têm só uma dimensão local, mas sim global, como uma forma de dividir o mundo em regiões. As fronteiras, em última análise, são o que permite identificar um povo a nível local, regional, nacional, ou outro, e o sentido de pertença a um determinado local; diferenciam entre nós e os outros, ou seja, criam exclusões.

No segundo capítulo, tendo em conta que existem muitos indivíduos a residir na UE que são nacionais de Estados terceiros, ficando, assim, excluídos da cidadania europeia e da maioria dos direitos que esta concede, através da análise e revisão de

literatura, explica-se a teoria do *apartheid europeu*, faz-se uma crítica à negação da cidadania europeia e à hospitalidade. Através da análise legislativa, critica-se o Regulamento Dublin III⁴.

Relativamente ao terceiro capítulo, a metodologia a usar será a análise institucional, nomeadamente análise da Iniciativa de Cidadania Europeia que permite que os cidadãos da UE participem na elaboração de políticas da UE, propondo mudanças legislativas da competência da Comissão Europeia. Esta Iniciativa, em que só podem participar cidadãos nacionais de Estados-membros da UE, coloca de parte todos os indivíduos que residem na UE, mas que não são nacionais de um Estado-membro da UE, assim, esses indivíduos não podem propor uma Iniciativa ou participar na mesma, estando excluídos do processo legislativo europeu, não têm a oportunidade de participar no debate transnacional que poderia ter como resultado, em última análise, a concessão de mais direitos aos migrantes e aos refugiados no futuro. Deste modo, dependem da proposta de Iniciativas por parte de cidadãos da UE, relativas a matérias que lhes dizem respeito, desde logo migração e asilo.

⁴ Regulamento (UE) n° 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, “que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida” (Cit. do Preâmbulo do Regulamento).

1. Cidadania

1.1. Teoria da *Politeia*

A ideia de constituição da cidadania ou *politeia* (de acordo com Aristóteles) precedeu o aparecimento da divisão entre sociedade civil e Estado, o que irreversivelmente instalou o corpo político dentro do espaço criado por esta cisão e deu origem às duas ideias de poder como *indefinite office*⁵ dos cidadãos e das obrigações recíprocas como condição necessária da sua autonomia (Balibar, 2015, p. 4).

O termo *politeia* surgiu na Grécia Antiga, tem semânticas diferentes e representa um anacronismo. Ao longo dos anos, foi traduzido para expressões diferentes, sendo de destacar as traduções para os seguintes termos: *res publica*, *polity* e *commonwealth*. O termo *politeia* e as traduções que este foi sofrendo ao longo dos anos deram origem às ideias de universalidade das formas política e jurídica e de expansão do Estado-nação para as comunidades pós-nacionais, talvez, até mesmo, para todo o espaço cosmopolita (Balibar, 2015, p. 8). Assim, justifica-se a explicação da relevância do conceito de *politeia* na época atual, tendo por base a compreensão que Aristóteles tem do termo e a forma como Balibar critica a ideia defendida por Aristóteles.

Aristóteles desempenhou um papel fundamental no estudo das cidades da Grécia Antiga⁶, ao descrever as formas de organização das mesmas, às quais atribuiu normas de equilíbrio interno tidas como racionais e de acordo com a natureza. Para Étienne Balibar, “é na época contemporânea que podemos perceber os dois aspetos que se sobrepunham na aceção grega de *politeia* como dois lados do mesmo problema e que podem ser agrupados na expressão *constituição da cidadania*”⁷ (Balibar, 2015, p. 9).

Neste âmbito, por um lado, existe reciprocidade, distribuição e rotação do poder (*office (archē)*), entre os detentores de poder (*rights-holders*) na cidade, e por outro lado,

⁵ Cargo indefinido no sentido em que não existe um limite de tempo para essa função ser exercida. Existem, além destes mencionados, poderes que são descontinuados e a mesma pessoa não pode exercê-los duas vezes ou só pode exercer esse poder depois de ter decorrido certo tempo. Para saber mais sobre o tema, ver Url: https://classicalwisdom.com/greek_books/politics-by-aristotle-book-iii/ [Consult. 5 de março de 2021].

⁶ Relativamente a esta matéria, ver Ribeiro (2010, pp. 228-251).

⁷ Para Balibar, a noção de “constituição” representa o ponto de contacto entre os aspetos objetivo e subjetivo, ou seja entre as instituições e o ser humano.

temos a organização das funções (*offices*) administrativas e governamentais num sistema de instituições legais. A *politeia* atribuiu forma a estes dois aspetos, embora dentro de certos limites e dando origem a exclusões (Balibar, 2015, p. 9).

De acordo com Balibar (2015, p. 10), “Aristóteles utiliza o termo *politeia* duas vezes, em contextos diferentes, o que reflete uma evolução do termo e não duas coisas distintas”. O que, para Balibar, revela o quão diferente foi a instituição de políticas no contexto da Grécia Antiga (em que existia apenas um grupo ou, mais corretamente, uma assembleia de cidadãos que representava o corpo político e tomava todo o tipo de decisão, estando excluídos desse grupo mulheres, escravos, servos e estrangeiros; eram considerados cidadãos apenas os homens) comparada com o estabelecimento de políticas no contexto do Estado-nação (em que se diferenciam grupos políticos de outros tipos de grupos ou associações).

Étienne Balibar, na sua obra *Citizenship*⁸, cita Francis Wolff de forma a explicar o que é a *polis*⁹, dada a importância da citação e a sua relevância para a compreensão deste termo, é de mencionar que tal como Francis Wolff afirma:

“a *polis* não é a nação, nem o Estado, nem a sociedade. O que constitui a *polis* é a identidade da esfera de poder (que para nós diz respeito ao Estado) com a esfera da comunidade (que para nós está organizada em sociedade), e é a esta unidade que cada indivíduo se sente afetivamente vinculado (e não à nação). [...] Pois a *polis* não é o Estado nem a sociedade, mas a comunidade política. [...] Se *politês* é definido como uma pessoa que participa nessa *polis*, a *politeia* pode ser ou o vínculo subjetivo do *politês* com a *polis*, ou seja, a forma como a *polis* como comunidade se distribui entre aqueles que reconhece como os seus participantes (a cidadania), ou a organização objetiva das funções de governo e de administração, ou seja, a forma como o poder da *polis* é garantido coletivamente (a forma de governo ou a constituição)” (Cassin, 2014, p. 802)¹⁰.

A citação apresentada anteriormente assinala a forma de exercício do poder, ou seja, refere-se aos casos em que o poder é exercido por um, vários ou todos os cidadãos e tem por base a forma como Aristóteles usa a palavra *politeia* para definir o poder, em regra, o poder é distribuído por todos os cidadãos de acordo com o bem comum¹¹.

⁸ Para saber mais sobre a obra, ver crítica de McMenemy (2016).

⁹ Sobre esta temática, ver crítica que Hernández (2006) faz a Balibar.

¹⁰ Cit. por Balibar (2015, p.11).

¹¹ Para saber mais sobre este tema, ver Onwunali (2018, pp. 41-50).

O termo *politeia* é definido três vezes por Aristóteles e a essas três definições são atribuídas características específicas que Étienne Balibar sumariza da seguinte forma (Balibar, 2015, p. 13):

- Primeiro, esta definição é tida como a mais geral e abstrata, a *politeia* existe, o mesmo é dizer que existem cidadãos e como resultado uma “lei da cidade”, onde os indivíduos que o constituem e alternam entre diferentes posições de exercício do poder exercem um *aoristos archē*: um *indefinite office*, temporariamente indefinido e indefinido, também, quanto ao seu objeto e quanto às suas modalidades, o que os torna “soberanos” ou “mestres” da comunidade da qual eles fazem parte (*kurioi or kuriôtatoi*).

- Segundo, esta é a definição tida como a mais importante, existe uma *politeia* entre aqueles que dependendo das circunstâncias podem alternar entre estar na posição de dar ordens (*archein*) ou de recebê-las (*archesthai*), aqueles que num momento ordenam e noutra obedecem e, neste sentido, intercalam livremente entre posições de poder.

- Terceiro, uma *politeia* existe onde os poderes ou *offices* (*archai*) são “proporcionalmente” (*isas*) distribuídos entre os cidadãos relativos às suas competências ou capacidades e de acordo com a lei (*nomos*). Aqui, Aristóteles expressa a sua crença, ou a sua esperança, na cidade como uma forma concreta e estável, que é o que lhe iria permitir atingir efetivamente o seu objetivo natural, ou seja, o bem comum ou a possibilidade de uma “boa vida” para os seus membros.

Um dos argumentos que mais questões suscita conecta-se com a ideia de *indefinite office* (*aoristos archē*). Para Aristóteles, qualquer regime político tem por base a soberania dos seus próprios cidadãos, ou seja, seria contraditório o poder não pertencer aos que são a razão de ser desse mesmo poder. Este argumento é problemático, tendo sido contestado por vários regimes políticos autoritários que defendem que os cidadãos são incapazes de se governarem a si próprios.

A fim de justificar a ideia de os cidadãos se governarem a si próprios, ideia considerada utópica, Aristóteles defendeu que para a maioria dos cidadãos, a ideia de se autogovernarem significaria que estes deliberariam e decidiriam (*boulein*), sendo participantes ativos nas assembleias populares e desempenhariam deveres legais (*krinein*). Contudo, esta ideia dá origem a várias questões, nomeadamente saber se os cidadãos poderiam tomar decisões sobre todas as matérias ou se existiriam assuntos que

ficariam fora do seu alcance e além da sua competência, e saber se a soberania popular se poderia tornar puramente representativa ou se deveria envolver sempre a participação ativa dos cidadãos¹².

A ideia de alternar entre governar e ser governado tem por base o princípio de que é obedecendo que aprendemos a comandar e é através do desempenho de cargos de autoridade que aprendemos a obedecer. Esta ideologia constitui um argumento importante em favor da *equal liberty*¹³. No entanto, esta aceção de *equal liberty* como uma reciprocidade de poderes e obrigações é acompanhada pela limitação da cidadania (Balibar, 2015, p. 15). A reciprocidade, para Aristóteles, só pode existir entre aqueles que são iguais por natureza, o que significa que a nível político existe discriminação com base em diferenças antropológicas¹⁴, sejam elas relativas ao género, diferença etária, diferenças a nível das capacidades manuais e intelectuais¹⁵.

O princípio que estabelece a universalidade do *demos* (povo) também propicia a exclusão, porque a “transformação da *equal liberty* dos cidadãos em direitos do homem¹⁶ e do cidadão a nível nacional” não previu a criação de movimentos com o intuito de atribuir ou reatribuir a cidadania, como é o caso dos movimentos feministas¹⁷ e do operariado¹⁸, que surgiram um pouco por todo o mundo, mas acarretava que aqueles que tinham sido excluídos da cidadania fossem tidos como à margem da humanidade (Balibar, 2015, p. 16).

O ideal seria alcançarmos, tal como defende Balibar, o direito a ter direitos¹⁹ a nível universal, ou desenvolvermos a forma de pensar a *politeia*, porque a “*politeia* não consiste apenas em estabelecer reciprocidade com base na igualdade pré-existente, ou supostamente pré-existente, mas na ampliação do âmbito da esfera da igualdade, produzindo-a ativamente como uma ‘ficção’ transgredindo constantemente os limites impostos pela ‘natureza’” (ou tradição) (Balibar, 2015, p. 16).

¹² Para saber mais sobre a soberania em Aristóteles, ver, por exemplo, Sims (2016).

¹³ Para saber mais sobre este tema ver Balibar (2014) e Sculos (2015).

¹⁴ Sobre esta temática, ver Balibar (2020).

¹⁵ Ver, Tortosa (2017).

¹⁶ Sobre a interpretação dos direitos do homem, ver Thélène (2009).

¹⁷ Sobre os movimentos feministas, ver Balibar (2016).

¹⁸ Relativamente ao movimento do operariado, ver Schmidt (1977), Balibar (2009) e Casey (2014).

¹⁹ A teoria desenvolvida por Hannah Arendt, direito a ter direitos (ou *right to rights*), baseia-se na ideia de que a partir do momento em que o ser humano é reconhecido como parte da humanidade e como parte de uma comunidade política, na qual exerce a sua cidadania, tem direito a ter direitos. Contudo, o ser humano que não é reconhecido como parte de uma comunidade política, não tem direitos, daí Arendt expressar preocupação para com as minorias, refugiados e apátridas. Para saber mais sobre o tema, ver Peixoto & Lobato (2013).

Quanto à conceção do direito (*nomos*)²⁰ tida como “distribuição proporcional de *offices*²¹ e responsabilidades cívicas” (Balibar, 2015, p. 17), existe uma tensão que se prende com a reciprocidade e a exclusão. Ao nível do *nomos*, Aristóteles parece limitar os efeitos de soberania do povo (*demos*) em favor do bem comum e do bom governo; o que não significa que todos os cidadãos não tenham uma participação igual na estrutura de poder estabelecida e na tomada de decisões, mas que há cidadãos que não tem poder para assumir cargos de maior prestígio, pois a probabilidade de terem de obedecer é superior à probabilidade de se fazerem obedecer, visto que se espera que sejam, neste aspeto, cidadãos mais passivos do que ativos, em favor dos cidadãos que têm mais competências ou capacidades. Assim, de certa forma, parece que Aristóteles recua no que havia inicialmente afirmado no *aoristos archē*, pois nessa disposição afirmava que os cidadãos que constituem a *politeia* alternam entre diferentes posições de exercício do poder, logo, subentendemos, que todos os cidadãos têm direito a exercer um cargo de poder, quando, na verdade, nem todos os cidadãos têm uma possibilidade real de ter um cargo de poder.

A tensão inerente ao conceito de *politeia* caracteriza-se pela diferença entre ser ativo ou passivo, ser uma democracia ou uma oligarquia e esta tensão não foi resolvida e, provavelmente, nunca virá a sê-lo (Balibar, 2015, p. 18). Torna-se premente que o cidadão enquanto ser responsável pela ação política conheça os seus direitos, deveres e poderes, sendo a questão da educação para a cidadania fundamental.

De acordo com Balibar (2004, p. 183):

“a tendência dominante do constitucionalismo atual, particularmente em debates relativos à unificação europeia, parece expressar uma preferência pelas noções de princípios democráticos, garantias democráticas de direitos individuais e coletivos, e cidadania democrática entendida como pertença a um Estado governado pelo primado do direito e permitindo a participação nas suas instituições, em detrimento das de ‘soberania popular’ ou ‘soberania do povo’ (exceto entre os teóricos do denominado, em França, *sovereignism*, que consiste essencialmente na defesa das prerrogativas de soberania nacional contra qualquer transferência de competências para um nível supranacional na medida em que o resultado inevitável seria a negação da soberania popular)”.

²⁰ A vida pública tem origem no *nomos* ou na instituição, enquanto as atividades domésticas são uma condição natural.

²¹ Cargos, poderes, funções.

A noção de soberania popular constitui um problema para a cidadania democrática, “particularmente na forma de uma dialética incessante entre a noção de poder constituinte e o de limitação ou autolimitação de poder” (Balibar, 2004, p. 185). A soberania do povo é considerada, para o constitucionalismo moderno, como o princípio que legitima a delegação do poder em mecanismos representativos. A democracia representativa é a “instituição de uma distância dentro do povo, uma distância ‘entre o povo e ele mesmo’ ou um distanciamento do povo de si mesmo” (Balibar, 2004, p. 186).

Desta forma, ao instituir-se este modelo de representação, na condição de que seja possível controlá-lo, o povo, de certo modo, dá a si próprio os meios para se controlar a si mesmo (Balibar, 2004, p. 186). Houve, portanto, uma tendência para sujeitar o exercício da soberania popular a certas normas, tendo por base o equilíbrio de poderes e as garantias de direitos individuais, com o intuito de fazer face a regimes totalitários.

As revoluções burguesas, que ocorreram no século XVIII, representam momentos de cidadania insurrecional em que “assistimos a uma real, embora transitória, relativização das diferenças sociais e do pertencimento concorrente em favor de uma forte manifestação de reciprocidade democrática” (Balibar, 2004, p. 186). Portanto, os direitos individuais são conquistados por um movimento coletivo²², superando a oposição existente entre o indivíduo e o coletivo, na medida em que são atribuídos aos indivíduos e suportados por estes. Tal como afirma Balibar (2004, p. 186), são direitos que os indivíduos concedem uns aos outros ao conquistá-los juntos.

Não devemos descartar as constituições em favor das insurreições, mas devemos colocar o poder insurrecional emancipatório no centro das constituições políticas (Balibar, 2015, p. 18). Assim, os movimentos emancipatórios que permitiram que as pessoas tivessem mais direitos devem ser tidos, simbolicamente, como um conjunto de poderes que foram adquiridos ao longo da história, servindo de apoio para o futuro, ao invés de apoiar a ordem estabelecida e a limitação de futuros conflitos pela liberdade e igualdade *a priori*²³. Até porque afirmar que a comunidade política tem por base a conjugação da cidadania com diferentes formas insurrecionais de emancipação²⁴ ou de exigências de direitos universais fará com que a comunidade política seja um paradoxo (Balibar, 2015, p. 33).

²² Acerca desta temática, ver Schwiertz (2021).

²³ Para saber mais sobre o assunto, ver Riva (2014, pp. 44-45).

²⁴ Para saber mais sobre a temática da emancipação, ver crítica que Vinuesa (2021), Boonen (2020) e Bromberg (2018) fazem a Balibar.

Exigir o aumento dos poderes da população e a emancipação da dominação, o que indubitavelmente dá origem à existência de novos direitos, “assumirá sempre uma forma insurrecional” (Balibar, 2015, p. 31). Quando, ao mesmo tempo, exigimos igualdade e liberdade, estamos a renovar exigências que estão na base da cidadania moderna universal²⁵.

Verificamos que este renovar de exigências pela liberdade e igualdade acontece quando existe uma mudança na forma de poder, ou seja, quando existe uma revolução e o poder é conquistado, podendo envolver alteração de regime, por exemplo, da monarquia para república, ou quando “uma classe dominante é forçada a renunciar aos seus privilégios” (Balibar, 2015, p. 31). Contudo, tal como afirma Balibar (2015, p. 31), “o *petitio júris*, o movimento emancipatório ligado às exigências por direitos, pode manifestar-se de diversas formas: através de movimentos populares, campanhas democráticas, ou da formação de partidos políticos duradouros ou de curta duração”. Envolve uma luta pelo poder que pode ou não ser violenta, dependendo do contexto, e das formas legais e instituições políticas existentes.

O término do conflito é o fator a ser tido em conta, considerando que aqueles que estão no poder não abdicam do mesmo facilmente. Os conflitos vão continuar a existir, porque, em última análise, continuam a existir aqueles que são excluídos do bem comum. Verifica-se a emergência de uma incompletude do povo como corpo político, porque estamos perante um processo de universalização²⁶ que se caracteriza pelo conflito e pela negação de que existem exclusões relativamente à dignidade, propriedade, segurança e direitos fundamentais em geral (Balibar, 2015, p. 32).

A *politeia* constitui um sistema de relações que os cidadãos estabelecem entre eles próprios, através do desenvolvimento de conflitos de interesses e de valores, e da sua posterior tentativa de chegada a um acordo (Balibar, 2015, p. 19). O único princípio é a própria comunidade, como um todo, uma *polis* à qual os cidadãos pertencem porque a estabeleceram²⁷ (Balibar, 2015, p. 20). A comunidade de cidadãos deve ser, em princípio, aberta e deve manter os direitos e deveres em que esta se baseia, continuando a existir divisão de poderes e participação coletiva no autogoverno²⁸.

Segundo Balibar (2004, p. 23):

²⁵ Sobre este tema, ver Riva (2004, pp. 52-53).

²⁶ Neste âmbito, ver Bedin (2017).

²⁷ Sobre este assunto, ver Rodd (2018).

²⁸ Neste sentido, ver Riva (2004, pp. 48-51).

“todas as ideologias nacionais têm os seus próprios símbolos, ficções e mitos e um modo único de investir nos ‘locais de memória’ que a ajudam a tornar-se uma ‘comunidade imaginada’ capaz de desenvolver o seu modelo de regulação de conflitos sociais”.

O que está aqui em causa é a construção de uma identidade nacional que vencerá sobre todas as outras e alcançará um ponto em que a pertença nacional integra todas as outras formas de pertença (Balibar, 2004, p. 23).

Podemos observar, por um lado, que ao longo da história existiram diversas formas de governo, durante as quais o princípio de cidadania foi perdido e reconstituído ao identificar-se com a construção das nações. Este ciclo histórico bastante complexo contribui para que a cidadania se transformasse parte do Estado, por outras palavras, ficasse subordinada ao funcionamento do Estado e pressupõe que os indivíduos se identificam com a comunidade estatal, o que representa uma alienação (Balibar, 2015, p. 23). Convém esclarecer que o povo não pode ser considerado uma simples função do Estado, pois da mesma forma que não existe democracia sem um Estado, não existe democracia se o povo for pura e simplesmente uma emanção do Estado (Balibar, 2004, p. 187).

Esta alienação atingiu o seu ponto principal com o Estado social democrata, forma do Estado-nação europeu como uma comunidade de cidadãos passivos (Balibar, 2015, p. 23). Este tipo de Estado é o resultado do confronto entre movimentos sociais e políticos que representavam formas de cidadania ativa (*ibidem*). Estas exigências de cidadania fizeram com que o confronto entre os movimentos sociais e políticos se tornasse um problema central do Estado enquanto tal. Assim, é fácil perceber que os movimentos operários, por exemplo, que começaram por ser de cariz internacional, rapidamente se estenderam para o nível nacional.

Por outro lado, o Estado não evoluiu de forma, ficou estagnado na estrutura da nação, ou tentou transpor esta forma para um nível superior (Balibar, 2015, p. 25). Enquanto a sociedade civil fez com que surgissem novas extensões da cidadania ativa que não são reduzidas ao Estado em si e à estrutura nacional. Assim, podemos dizer que a sociedade civil supera as fronteiras territoriais, é uma sociedade transfronteiriça e transnacional, apesar das diferenças culturais e linguísticas que existem entre populações de países diferentes e, até mesmo, na população de um mesmo país que consagra pessoas de diferentes culturas, nacionalidades, etnias, línguas, entre outras. Apesar disto, deve ser mencionado que o Estado e a sociedade civil não são alheios um ao outro (Balibar, 2015, p. 26).

Atualmente, num mundo cada vez mais internacional e cosmopolita, termos como “nação”, “nacional” e “nacionalismo” têm sido cada vez mais difíceis de definir e, conseqüentemente, a relação entre o indivíduo e a sociedade a nível nacional tornou-se mais obscura. Para Balibar (2004, p. 12):

“a questão de saber se certas nações, ou mesmo a *nation form* como tal, estão a atravessar uma fase de refundação e regeneração, ou se irreversivelmente entraram em processo de definhamento e transição para uma sociedade ‘pós-nacional’ tornou-se cada vez mais insistente”.

Contudo, é uma questão cujo problema foi mal colocado. Para o autor (Balibar, 2004, pp. 12-13), “essas alternativas não só se revelam insolúveis, como também não contribuem para esclarecer os problemas com os quais estamos a lidar”.

Deste modo:

“recusa-nos o recurso a palavras-chave que sejam simples e universais, sejam elas com o intuito de defender a nação (cidadania nacional, cultura nacional, política nacional dentro do quadro nacional se não para os nacionais apenas) ou de ir além da nação (para instituições supranacionais ou procedimentos transnacionais), formulados com base em diversas tendências como a economia global, consciência ecológica ou a internacionalização de modelos culturais” (Balibar, 2004, p. 13).

Com o fim da Guerra Fria e o fim da divisão do mundo em dois blocos antagônicos, surgiu e legitimou-se um discurso relativo ao “fim do Estado-nação” ou o “fim da hegemonia da *national form*” na vida social (Balibar, 2004, p. 13). Assim, estaríamos perante um mundo pós-nacional, o que representa um fenómeno positivo, para alguns, como forma de progresso da humanidade na sua afirmação enquanto tal, em detrimento dos particularismos nacionais; para outros, representaria um perigo grave, um sintoma de regressão e crise (Balibar, 2004, p. 13).

O fim da nação, ou o declínio da sua importância, deveria ser exemplificado em situações concretas. Assim, a título de exemplo, nações ou grupos específicos de nações teriam de cruzar o “limiar” da pós-nacionalidade juntas²⁹; certas sociedades teriam de tornar-se progressivamente “desnacionalizadas” ou “transnacionalizadas” (Balibar, 2004,

²⁹ O que de acordo com Balibar (2004, p. 14), “talvez possa ser observado no caso da Europa Ocidental, prefigurado no projeto da UE”.

p. 13). Contudo, existem muitas objeções contra o discurso do fim das nações e tudo o que ele acarreta³⁰.

Reconhecer o discurso relativo ao fim das nações significa reconhecer que as nações tiveram uma origem, que tiveram início com essa origem e que se relacionam com a mesma. O que na prática, de acordo com Balibar (2004, pp. 15-16), significa uma “inversão (seja otimista ou pessimista) do discurso que os indivíduos e os grupos assumem sobre a sua identidade original e a (suposta) origem da sua identidade”.

O facto de existirem ao mesmo tempo discursos que anunciam o fim das nações e o aparecimento do pós-nacional, ao mesmo tempo em que assistimos a um aumento dos debates sobre a diversidade de modelos nacionais de cidadania e a instabilidade de fazer coincidir a nacionalidade com a cidadania, “não deveria parecer uma questão tão paradoxal” (Balibar, 2004, p. 16).

Balibar define nações ou nacionalidades como “instituições que duram um certo tempo, que se estenderam por várias gerações” (*ibidem*). Unificados, mais ou menos efetivamente, por sentimentos, memórias coletivas, ideologias e estruturas políticas, interesses económicos e outros elementos que tem a sua própria “historicidade” (Balibar, 2004, p. 17). Regra geral, as nações históricas, num determinado momento, colocavam em ação uma das possibilidades existentes de unir populações no quadro da mesma instituição (*ibidem*).

Balibar (*ibidem*) inspira-se em Marx para afirmar o seguinte:

“na medida em que as nações são conjuntos de relações codificadas entre o Estado e a sociedade, comunidade política e indivíduos, grupos sociais e esfera pública, elas podem indubitavelmente adquirir, no decurso da história, uma identidade coletiva singular, mas apenas sob a condição de ser reproduzida como tal”.

Essa reprodução depende de fatores internos e externos, como é o caso da guerra³¹, em que, dependendo das circunstâncias, é um fator que pode assegurar a recriação da

³⁰ Balibar dá o seguinte exemplo, discurso que os povos do norte fazem relativamente às nações do sul. Nomeadamente para os povos do norte, as nações do sul ao tentarem tornar-se nações soberanas e concluírem o seu processo de autonomização e desenvolvimento nacional (objetivos que pretendiam no período pós-colonial), colocam dificuldades a eles próprios e à comunidade das nações, criando instabilidade entre o norte e o sul, entre zonas desenvolvidas e zonas não desenvolvidas. A questão é que “na prática, esta divisão entre Estados não é estável, porque da mesma forma que os Estados do sul querem tornar-se parte do norte, a fim de serem mais prósperos e terem mais poder, vários Estados do norte enquadram-se na categoria dos Estados do sul por ainda não serem totalmente desenvolvidos” (Balibar, 2004, p. 14).

³¹ Para mais informações sobre esta temática, ver Aradau (2006) e Bojadžijev e Saint-Saëns (2006).

nação ou assegurar a sua continuidade, ou ser a causa do seu colapso, a curto ou a longo prazo.

Para Balibar (2004, p. 17), a *nation-form* é um tipo de formação social, um modo de combinar as estruturas económicas e ideológicas; um modelo de articulação das funções administrativas e simbólicas do Estado. Considerando todas as regiões do mundo, podemos formular a hipótese de que a *nation-form* nunca foi a única forma existente, ou mesmo “a única forma dominante, em ação em todos os lugares ao mesmo nível” (*ibidem*). Neste âmbito, Balibar (*ibidem*) alude a Marx, ao afirmar que “a hegemonia da *nation-form* só ocorre historicamente na forma de desenvolvimento desigual, o que a tornou uma estrutura dominante ou dominada de acordo com as circunstâncias de tempo e lugar”.

A *nation-form* não é uma comunidade, mas uma “estrutura capaz de produzir determinados efeitos de comunidade” (Balibar, 2004, p. 21). As nações (individuais) ou as nacionalidades são as comunidades, mais ou menos coerentes, capazes de substituir outras comunidades, absorvê-las, ou combiná-las (*ibidem*). De acordo com Balibar (*ibidem*):

“a *nation-form* não se insere em nenhum dos lados da clássica oposição entre comunidade (*Gemeinschaft*) e sociedade (*Gesellschaft*), mas precisa de ser pensada de uma forma que seja mais abstrata e mais histórica, como uma estrutura ou um tipo de causalidade estrutural”.

O conceito de estrutura não implica imutabilidade. A estrutura transforma-se a si mesma e adapta-se às mudanças. Uma dada nação, apesar de associada a uma determinada nacionalidade, “não é certamente uma ‘nação’ no mesmo sentido da palavra que era há duzentos anos ou mesmo há duas gerações” (Balibar, 2004, p. 22).

Na era moderna, as noções de cidadania e nacionalidade começaram a ser identificadas na prática como sendo o mesmo, a partir do Estado republicano (Balibar, 2015, pp. 33-34). Atualmente, o interesse nacional e a identidade nacional não são fatores que por si só unificam a comunidade de cidadãos e cidadania e nacionalidade não são a mesma coisa, a identificação de uma com a outra é precária (Balibar, 2015, p. 34)³².

A nação é apenas uma das formas que a comunidade de cidadãos pode tomar, sendo de salientar que a nação não é capaz de absorver as funções da comunidade e acabar com as suas contradições (Balibar, 2015, pp. 34-35). Importa referir que enquanto a

³² Sobre este assunto, ver Riva (2014, p. 53).

cidadania no geral, como ideia política, envolve uma referência à comunidade, Balibar (2015, p. 35) defende que “a sua essência não se pode localizar no consenso dos seus membros”. Os cidadãos são sempre cidadãos, na medida em que os cidadãos conferem uns aos outros os direitos que eles exercem; “esta dimensão recíproca é constituinte” (Balibar, 2015, p. 35).

Aristóteles afirma que os laços entre os cidadãos têm origem na regra de reciprocidade entre direitos e deveres; a relação recíproca entre direitos e deveres implica a limitação do poder dos governantes e a aceitação da lei por parte dos governados. Como mencionado anteriormente, para Aristóteles, o que garante a reciprocidade é a alternância entre os que governam (*archôn*) e os que são governados (*archomenons*), mas isto pode conduzir a uma “ultrademocracia” (Balibar, 2015, p. 36).

Com o intuito de evitar a “ultrademocracia”, tentou alcançar-se uma constituição mista em que a reciprocidade e a hierarquia seriam “combinadas”. *Officeholders* (detentores do poder) são, portanto, responsáveis perante os seus constituintes e os cidadãos obedecem à lei que eles ajudaram e/ou contribuíram para instituir, diretamente ou indiretamente através dos seus representantes (*ibidem*).

Circunscrever a cidadania à perspectiva da comunidade não significa que existe consenso relativamente à mesma, porque os direitos que esta garante foram, de certa forma, conquistados, ou seja, foram estabelecidos através da resistência perante quem detém o poder (*ibidem*).

A ideia de direitos iguais para todos a nível universal constituiu um momento revolucionário que principiou a política moderna. Os direitos eram considerados de duas formas diferentes: unidade do homem e do cidadão, que parecem ser conceitos co-extensivos, apesar de todas as restrições práticas relativas à distribuição de direitos e poderes; unidade (ou reciprocidade) dos conceitos de liberdade e igualdade, que são vistos como dois lados do mesmo “poder constituinte”,

“apesar da tendência permanente das ideologias políticas burguesas (que geralmente podemos agrupar sob o termo ‘liberalismo’) para conferir prioridade epistémica e ontológica, ao primeiro termo, tornando-o o ‘direito natural’, ao qual a tendência socialista de privilegiar a igualdade é uma resposta” (Balibar, 2015, pp. 30-31).

A cidadania, historicamente, só pode ser considerada como um movimento dialético (Balibar, 2015, p. 6). Parece impossível conciliar a ideia de uma comunidade que não foi dissolvida com uma definição puramente legal ou constitucional, mas não é

impossível concebê-la como um processo histórico governado por uma lei de reinício, interrupção e transformação³³. Esta é a única forma de dar sentido ao facto de a história da cidadania como instituição política ser descontínua a nível temporal, evidenciada por perturbações frequentes e pela sua intrínseca vulnerabilidade (Balibar, 2015, p. 37). Assim, compreende-se que ao longo da história, a cidadania enquanto instituição política tenha sido dissolvida e reconstituída várias vezes, dentro de um novo quadro institucional. A constituição da cidadania é ameaçada e destabilizada pelo próprio poder que compõe a sua função constituinte, nomeadamente os movimentos políticos universais que pretendem conquistar direitos que ainda não existem ou ampliar o alcance dos direitos existentes, de forma a criar *equal liberty* (*ibidem*).

As mutações que a cidadania foi sofrendo ao longo da história, nomeadamente criação da democracia, luta pela obtenção de mais direitos, reciprocidade entre direitos e deveres, simbolizam uma adaptação da cidadania ao longo da história; se não fosse assim, significaria que a cidadania não tinha evoluído e derivava de alguma ideia predefinida de cidadania que sempre existiu (*ibidem*). A cidadania oscilou sempre entre destruição e reconstrução, tendo por base as suas próprias instituições históricas. O problema principal é que “o momento insurrecional associado ao princípio da *equal liberty* não é simplesmente fundacional, é também o motivo da instabilidade institucional”³⁴.

As constituições antigas caracterizavam-se pela distribuição de direitos entre as categorias da população, regras de inclusão e exclusão, responsabilidade dos titulares de cargos, definição de poderes e contrapoderes (Balibar, 2015, p. 39). Eram constituições no sentido material que permitiam a existência de equilíbrio de poderes e “careciam de ‘neutralidade transcendental’ conferida pela universalização da forma jurídica” (*ibidem*).

As constituições modernas são constituições formais, consolidadas na lei, que correspondem à autonomia do Estado e ao seu monopólio relativamente à representação da comunidade (Balibar, 2015, p. 39). No contexto do constitucionalismo moderno, Balibar dá a conhecer o princípio da ignorância popular de Catherine Colliot-Thélène, princípio que defende que a legitimidade burocrática tende a predominar sobre outras formas de legitimidade e “também podemos dizer que a versão institucional desta ideia seria o princípio da incompetência do povo, cuja capacidade de ser representado é um produto contraditório” (Balibar, 2015, p. 40).

³³ Neste âmbito, ver Riva (2014, pp. 53-58).

³⁴ Relativamente a este assunto, ver Riva (2014, p. 45).

1.2. Contextualização da criação da cidadania europeia e direitos que esta confere

Desde meados da década de setenta que a criação de um estatuto formal de cidadania europeia faz parte da agenda política da UE, à época Comunidade Económica Europeia (CEE). A intenção de criar a cidadania europeia tinha por base a ideia de que para aprofundar a integração económica e monetária seria necessário, em contrapartida, a UE ser mais humanizada, ou seja, humanizada no sentido em que os cidadãos europeus pudessem participar na elaboração de políticas da UE. Assim, estabeleceu-se o direito à participação política a nível supranacional (Menéndez & Olsen, 2020, p. 86).

Foram dois os momentos decisivos que influenciaram a criação da cidadania europeia: o Ato Único Europeu (1986) que permitiu o aprofundar da integração económica, ao criar um mercado interno na UE, permitindo a eliminação de barreiras económicas nacionais e a livre circulação do capital, e o colapso dos regimes comunistas europeus (1989/1990) que, com a queda do Muro de Berlim, permitiu a destruição física da fronteira que dividia a Europa Ocidental da Europa Oriental.

A cidadania foi um dos fatores de maior discussão no Tratado de Maastricht (assinado em 1992, entrou em vigor em 1993). Foi o governo espanhol³⁵ que trouxe para a agenda da UE a questão da cidadania, argumentando que a cidadania deveria ser um dos três pilares da UE.

Durante as negociações, atingiu-se o consenso de que a cidadania europeia estaria vinculada à cidadania nacional, ficando a cidadania europeia dependente da cidadania nacional, ou seja, só se o Estado fosse membro da UE é que os cidadãos nacionais desse Estado teriam acesso à cidadania da UE (Menéndez & Olsen, 2020, p. 89). O Tratado de Maastricht, que estabelece a UE, passou a apresentar um novo artigo, por via da sua ratificação, o artigo (art.) 8.³⁶ que estabelece a cidadania da União ou cidadania europeia.

Nenhuma pessoa que perca a cidadania europeia através da dissolução da UE ou da saída de um Estado-membro está em risco de perder a sua cidadania nacional. Apesar

³⁵ “Numa carta ao Presidente do Concelho irlandês, argumentaram que no quadro da integração económica, os europeus eram na melhor das hipóteses ‘*privileged aliens*’ (Governo Espanhol, 1990)”. “O avanço em direção à união política requeria ir mais longe” (Menéndez & Olsen, 2020, p. 89).

³⁶ Art. 8.º.

- “1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro.
- 2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado” (Citação do Tratado de Maastricht também conhecido como Tratado da UE).

de as funções e as formas de cidadania estarem dispersas na estrutura da política europeia e da cidadania europeia estar estabelecida no art. 9.^{o37} do Tratado da UE (TUE) e no art. 20.^{o38} do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), são os Estados que determinam quem são os seus cidadãos³⁹.

A UE começou a sua jornada no sentido de reconhecer um estatuto legal uniforme para os seus cidadãos a nível supranacional não através do reconhecimento e apoio da agência política dos indivíduos como cidadãos, mas atribuindo-lhes direitos e liberdades, que são a base para o reconhecimento dos indivíduos como atores legais autónomos dentro da ordem legal europeia pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) (Shaw, 2019, p. 3).

A cidadania europeia pode ser vista sob os mesmos elementos clássicos que caracterizam a cidadania como forma de aderência plena (estatutos, direitos, deveres, identidade, por exemplo) (Shaw, 2019, p. 4). No entanto, ao analisarmos a cidadania europeia, podemos concluir que só ao nível dos direitos é que a esta parece ter sido bem desenvolvida. A identidade europeia, o sentimento de sermos europeus é fraco por natureza, tendo tendência para focar-se nos direitos que esta confere (Shaw, 2019, p. 4).

O conceito de cidadania europeia deve ter em atenção as teorias da cidadania e da integração⁴⁰. “A cidadania europeia é o resultado de um processo hesitante de construção

³⁷ Art. 9.^o “Em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. 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”. (Antigo artigo 8.^o do TUE, com a redação dada pelo Tratado de Lisboa).

³⁸ Artigo 20.^o do TFUE:

- “1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.
- 2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente:
 - a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;
 - b) O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
 - c) O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
 - d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua.

Estes direitos são exercidos nas condições e nos limites definidos pelos Tratados e pelas medidas adotadas para a sua aplicação”.

³⁹ Relativamente a esta temática, ver Eijken (2011).

⁴⁰ Para saber mais sobre este assunto, ver Lemke (1998); Delanty (1997).

política para além do Estado e o afastar de uma conceção de cidadania predominantemente centrada no Estado” (Shaw, 2019, p. 5). Pensar na cidadania europeia significa repensar o que significa cidadania e integração. Estes dois termos devem ser tidos como estando relacionados⁴¹ um com o outro e, neste caso em especial, analisando o facto de que a UE não é um Estado⁴² e que existem vários elementos institucionais, a nível nacional e europeu, os cidadãos, ao estarem integrados em ambos os contextos⁴³, participam na vida legal e política destas duas realidades, nacional e europeia.

Esperava-se que a cidadania europeia tivesse um papel importante na transformação das Comunidades Europeias e no estatuto de cidadão (Menéndez & Olsen, 2020, p. 87). Por um lado, a cidadania europeia deveria ser um projeto inovador, visto que era a primeira construção que se baseava na adesão a uma comunidade pós-nacional e cujos direitos existiam para além do Estado-nação⁴⁴.

Por outro lado, “a cidadania europeia deveria desenredar o estatuto pessoal europeu⁴⁵ da integração”, ou seja, fazer com que “a questão de ter ou não direitos fosse independente das circunstâncias económicas (por exemplo, ser trabalhador, estudante, ou ser capaz de se auto sustentar)” (Menéndez & Olsen, 2020, p. 87), o que permitiria, em última análise, que a cidadania europeia tivesse um carácter mais político, no sentido em que permitiria que a UE fosse mais democrática.

Os cidadãos da UE têm acesso aos seguintes direitos: livre circulação e direito de residir livremente no território dos Estados-membros (art. 21.º do TFUE); direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado-membro de residência nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (art. 22.º, n.º 1, do TFUE); direito de, nos Estados terceiros, em que o Estado-membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de outro Estado-membro, nas mesmas condições aplicáveis aos nacionais desse Estado (art. 23.º do TFUE); direito de petição ao Parlamento Europeu e o direito de recorrer ao Provedor de Justiça (art. 24.º do TFUE); direito de se dirigir por escrito a qualquer das instituições ou órgãos da União numa das línguas dos Estados-

⁴¹ Para saber mais sobre esta temática, ver Cioroiu (2016).

⁴² Sobre este assunto, ver Outhwaite (2006).

⁴³ Relativamente a esta temática, ver Kostakopoulou (2005).

⁴⁴ Para saber mais sobre o facto de a cidadania europeia não cumprir aquilo a que se propunha, ver Maas (2008).

⁴⁵ Existem diferentes estatutos (nacional, residente, residente permanente, refugiado ou requerente de asilo), mas “o estatuto pessoal mais importante é a personalidade, ou, a capacidade de ser o titular de direitos e deveres, e de entrar em relações jurídicas com outras pessoas” (Menéndez & Olsen, 2020, pp. 28-29).

membros e de obter uma resposta redigida na mesma língua (artigo 24.º, quarto parágrafo, do TFUE); direito de aceder aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, em determinadas condições (artigo 15.º, n.º 3, do TFUE)⁴⁶.

A criação do estatuto formal de cidadania europeia proporcionou, tal como afirmam Menéndez & Olsen (2020, p. 104), uma

“alavanca para o TJUE expandir o âmbito pessoal e material do estatuto pessoal europeu, e criar um conjunto relevante de direitos derivados a serem usufruídos por nacionais de países terceiros (mas fundamentalmente aqueles, e apenas aqueles, pessoalmente relacionados com cidadãos europeus)”.

Assim, o TJUE criou direitos derivados para nacionais de países terceiros que eram familiares ou dependentes de cidadãos europeus.

O direito de aceder às comunidades de residência e bem-estar social⁴⁷ dependia de o indivíduo ser “trabalhador (ou qualificar-se como tal) ou de ser capaz de se sustentar, ou seja, não ser um encargo para as finanças públicas do Estado-membro de acolhimento”⁴⁸ (Menéndez & Olsen, 2020, p. 95).

Assim como afirmam os autores (Menéndez & Olsen, 2020, p. 95), “a criação do estatuto de cidadão europeu lançou dúvidas sobre até que ponto essa condicionalidade estaria em conformidade com os Tratados”. Verifica-se que os Tratados são uma fonte superior de direito, relativamente aos regulamentos e às diretivas, garantindo o acesso à cidadania europeia a todos os nacionais dos Estados-membros e não apenas a um conjunto limitado de pessoas (como é o caso do afirmado acima, ou seja, pessoas que trabalhem noutro Estado-membro ou residentes com recursos suficientes para se autossustentarem).

Neste âmbito, Menéndez & Olsen (2020) dão a conhecer dois bons exemplos desta disparidade. São os Casos Martínez Sala (1998)⁴⁹ e Baumbast e R⁵⁰ (2002), em que o

⁴⁶ Adaptado da página oficial do Parlamento Europeu (URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/145/os-cidadaos-da-uniao-e-os-seus-direitos> [Consult. 10 de agosto de 2021]).

⁴⁷ Para saber mais sobre o assunto, ver Jong & Valk (2020).

⁴⁸ “Este último critério tinha sido estabelecido no direito derivado, uma vez que o estatuto pessoal europeu tinha sido defendido como uma forma de supranacionalidade. Foi confirmado após a consagração formal do estatuto de cidadania europeia com a aprovação da Diretiva de 1993 que regulamenta a residência dos estudantes” (Menéndez & Olsen, 2020, p. 95).

⁴⁹ O Caso Martínez Sala permitiu que mesmo aqueles indivíduos que não se qualificavam como trabalhadores tivessem o direito de não serem discriminados enquanto residissem noutro Estado-membro, desde que lhes fosse reconhecido o direito de residência no Estado para onde se deslocassem (Menéndez & Olsen, 2020, p. 96). (Caso 85/96). Para mais informações, consultar URL: <https://blook.pt/caselaw/EU/TJUE/489006/> [Consult. 1 de agosto de 2021].

⁵⁰ Quanto aos casos Baumbast e R, a resolução do TJUE afirmou que o direito de residência não deriva apenas da participação na atividade económica, como era o caso antes da criação formal da cidadania europeia, mas decorre das disposições consagradas nos Tratados (Menéndez & Olsen, 2020, p.97) (Caso 413/99). Para mais informações, consultar, URL:

TJUE afirmou a primazia normativa dos Tratados sobre a lei secundária. Em ambos os casos, o TJUE presumiu que os requerentes eram “residentes legais, não podendo assim afirmar de forma incondicional que a própria cidadania europeia poderia ser considerada como fonte de um direito de residência incondicional” (Menéndez & Olsen, 2020, p. 95).

O TJUE não modificou o requisito do indivíduo ser capaz de se sustentar a si próprio no momento em que se estabelecesse noutra Estado-Membro, mas acrescentou que o direito à residência não se extingue devido a uma alteração de circunstâncias que fizeram com que o cidadão da UE solicitasse prestações sociais^{51,52}, particularmente se estes forem de âmbito temporário (Menéndez & Olsen, 2020, p.100).

O caso *Grzelczyk*⁵³ fez com que o direito de residência ficasse associado à cidadania europeia, ao fazer com que todos os cidadãos da UE se tornem membros das comunidades nacionais de assistência social, a não ser que o Estado-membro onde o cidadão reside prove que essa situação resultaria num encargo financeiro permanente (*ibidem*). Assim, essa adesão não depende exclusivamente de um trabalho remunerado, o que permite a todos cidadãos que não se qualificam como trabalhadores usufruírem de mais direitos. “A decisão inverte o teor literal da Diretiva” (*ibidem*).

O medo da perda de soberania nacional perante a imigração e o poder judicial do TJUE foram fatores importantes no voto a favor do Brexit⁵⁴ (Shaw, 2019, p. 7). Apesar de serem os Estados-membros que têm o poder de decidir a quem atribuir a cidadania, o que faz com que sejam os Estados-membros, também, a proteger o acesso à cidadania europeia, o TJUE afirma que os mesmos não podem deixar de reconhecer a cidadania europeia, assim, os Estados enfrentam restrições constitucionais à sua soberania no que diz respeito à aplicação das suas leis de cidadania domésticas e às suas consequências,

https://blook.pt/caselaw/EU/TJUE/487139/?q=Caso%20Baumbast%20e%20R&text_type=any [Consult. 1 de agosto de 2021].

⁵¹ O artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, neste âmbito, dispõe o seguinte:

- “1. A União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.
- 2. Todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente no interior da União têm direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações e práticas nacionais.
- 3. A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais”.

⁵² Sobre este assunto, ver Barbulescu e Favell (2020); Barbier (2012); Nanz, Friedrich e Kerstin (2012); Louise (2004).

⁵³ Caso 184/99.

⁵⁴ Ver, por exemplo, Schmidt (2017, pp. 17-36). Relativamente ao Brexit, ver, também, Leight (2019).

especificamente no que se refere à imigração e à reunificação familiar (Shaw, 2019, pp. 8-9).

No Caso Micheletti⁵⁵, a título de exemplo, a Espanha não podia escolher tratar um indivíduo com dupla nacionalidade, italiana e argentina, neste caso, como sendo só argentino para efeitos de acesso ao território espanhol ou aos benefícios associados a ficar nesse território. Este é um dos primeiros exemplos do TJUE exigindo tais competências nacionais em torno da nacionalidade e do reconhecimento da nacionalidade a ser exercida, nas situações abrangidas pelo Direito da União Europeia, de uma forma que tenha devidamente em conta os requisitos da legislação da UE (Shaw, 2019, p. 9).

No Caso Rottmann⁵⁶, em que o indivíduo se tinha deslocado da Áustria para a Alemanha e obtido cidadania alemã de forma fraudulenta, não tendo informado as autoridades de que era objeto de possíveis processos criminais na Áustria, a alteração do processo de naturalização é do desígnio da legislação da UE devido às condições em que esta foi obtida, e porque a Alemanha teve de aplicar as suas regras de retirada de uma maneira que teve em conta o impacto da retirada do estatuto de Rottmann enquanto cidadão da UE e a perda dos direitos que daí decorreram. Ao tornar-se alemão, Rottmann tinha perdido a sua cidadania austríaca. Assim, ao perder a cidadania alemã, por esta ter sido conseguida de maneira fraudulenta, ficou um indivíduo sem Estado, um apátrida (*ibidem*).

No entanto, o TJUE tinha proferido num caso anterior⁵⁷ que as medidas que retirassem a cidadania e privassem uma pessoa da cidadania da UE precisavam de ser capazes de ser revistas judicialmente a nível nacional e deveriam ser proporcionais, de forma a obedecer aos requisitos da legislação da UE (*ibidem*). Porém, o Tribunal indicou que com a retirada da cidadania por motivos de fraude durante um processo de naturalização, este era um interesse legítimo do Estado, recusando-se, assim, a decidir sobre a questão de que medidas a Áustria deveria tomar se Rottmann tentasse recuperar a sua nacionalidade de origem (*ibidem*).

A cidadania europeia e os direitos que esta confere, permitiram uma “redefinição dos próprios termos nos quais os europeus se relacionavam com as suas comunidades políticas” (Menéndez & Olsen, 2020, p.98). Logo, a proclamação formal da cidadania

⁵⁵ Caso 369/90.

⁵⁶ Caso 135/08.

⁵⁷ Referimo-nos aqui ao caso Grzelczyk (Caso 184/99), no qual o Tribunal afirmou que a cidadania da União deve ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-membros.

reforçou a medida em que o estatuto pessoal europeu se formulava como uma alternativa aos laços decorrentes da cidadania nacional (*ibidem*). A cidadania europeia pode ser vista como uma fonte independente de direitos para os cidadãos e, uma vez concedida, não pode ser retirada a menos que as medidas adotadas sejam proporcionais.

Menéndez & Olsen (2020, p.110) fazem referência a KuKovec (2015) para afirmar o seguinte, “no final dos anos 2000 era tido como garantido que no mínimo a cidadania europeia proporcionava aos europeus uma forma peculiar de seguro social: o direito de procurar novas oportunidades noutros Estados-Membros”. A liberdade de circulação exercida devido a pressão económica é, na maioria dos casos, uma liberdade formal⁵⁸. Em termos materiais não estamos perante uma liberdade exercida.

Quando os direitos se transformam em meros direitos formais, o grau de liberdade é distribuído de forma desigual. Somente os cidadãos com recursos suficientes conseguirão ter liberdade efetiva ao exercer esses direitos. As desigualdades sociais refletem-se na desigualdade de usufruir da liberdade de movimento.

O crescimento dos fluxos migratórios para os Estados Membros do Norte da UE desencadeou a “(re)introdução de um critério de exclusão, dividindo os titulares do estatuto de cidadania europeia em (a) aqueles que usufruem completamente do mesmo, e (b) aqueles que mantiveram uma mera forma de direito” (Menéndez & Olsen,2020, p.111). Existe, assim, um “condicionamento” no acesso à cidadania europeia, ou seja, uma limitação do direito de usufruir da liberdade de movimento que se verifica quando o cidadão não é economicamente ativo (*ibidem*).

Assim, aqueles que são economicamente inativos deixam de ser reconhecidos como titulares de direitos comunitários que os protegeriam contra a expulsão e a discriminação, criando uma forma de exclusão social do estatuto pessoal europeu (*ibidem*). A questão é que muitas das pessoas tidas como economicamente inativas estão a trabalhar, mas por não terem um trabalho estável não se enquadram como economicamente ativos.

Portanto, existe uma negação da cidadania europeia como um estatuto pessoal, negação do direito à igualdade de tratamento, à não discriminação com base na

⁵⁸ Menéndez & Olsen (2020, p.111) consideram que não faz sentido insistir no potencial emancipatório da liberdade de movimento quando a melhor opção, e acima de tudo, aquela que o cidadão sente que é forçado a tomar, é sair do seu Estado-membro de origem. Daí fazer todo o sentido distinguir a liberdade de movimento formal (a que descrevi na frase anterior) da material.

nacionalidade⁵⁹. Esta questão torna-se ainda mais questionável quanto olhamos para o art. 2.º do TUE, que passamos a citar:

“A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

Menéndez & Olsen (2020, p.92), documentaram que um propósito central da cidadania europeia era dissociar a cidadania da nacionalidade. Estando a cidadania europeia associada à demolição de fronteiras, mais concretamente, a demolição das suas fronteiras internas, subentende-se que as fronteiras externas da UE seriam fortalecidas. Assim, nacionais de Estados terceiros enfrentam condições rigorosas para aceder ao território da União, estando o direito de entrada limitado a nacionais de muitos países para reunificação familiar ou para conceder asilo (Menéndez & Olsen, 2020, p. 115).

A facilidade com que os nacionais de Estados terceiros têm acesso ao território da UE, e através deste a possibilidade de desenvolver relações pessoais e sociais que criariam as condições legais para o direito à residência, depende cada vez mais do país de origem do nacional do Estado terceiro (Menéndez & Olsen, 2020, p. 116). Considerados como cidadãos extracomunitários, são excluídos e têm menos direitos. Por exemplo, nacionais de Estados terceiros, com o estatuto de residente permanente, a viver à cinco ou mais anos na UE não têm reconhecidos os mesmos direitos que os cidadãos europeus⁶⁰.

A legislação europeia que estabelecia tratamento igual formal a todos os nacionais de Estados terceiros⁶¹ passou a dividir os mesmos consoante o tipo de emprego e de atividade económica. A Diretiva (UE) 2011/98⁶² promove o tratamento igual de nacionais

⁵⁹ Os art. 18.º do TFUE cobre precisamente esta matéria, ou seja, o artigo 18.º afirma que: “No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar normas destinadas a proibir essa discriminação”.

Para além do art. 18.º do TFUE, art. 21.º, n.º2 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE afirma que:

“No âmbito de aplicação dos Tratados e sem prejuízo das suas disposições específicas, é proibida toda a discriminação em razão da nacionalidade”.

⁶⁰ Ver art. 11.º da Diretiva (CE) 2003/109 do Conselho (relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração).

⁶¹ Para saber mais sobre este assunto, ver Carrera & Wiesbrock (2010); Maslowski (2019).

⁶² Diretiva (UE) 2011/98 do Parlamento Europeu e do Conselho, “relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de país terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado Membro” (cit. do preâmbulo da diretiva).

de Estados terceiros. Existem regimes mais favoráveis para os nacionais de Estados terceiros que são trabalhadores altamente qualificados⁶³ (Diretiva (CE) 2009/50) e estudantes⁶⁴ (Diretiva (UE) 2016/801), de forma a atraí-los para a UE. Pelo contrário, os trabalhadores sazonais⁶⁵ têm direitos muito limitados (Diretiva (UE) 2014/36).

A política comum de asilo era, contudo, bastante peculiar, porque ao invés de basear-se na criação de estruturas institucionais comuns e num argumento comum, baseia-se em regras através das quais um vínculo exclusivo é estabelecido entre o requerente de asilo e um (e apenas um) Estado-membro (geralmente o país da primeira chegada) (Menéndez & Olsen, 2020, p.118). Os requerentes de asilo têm o direito de procurar asilo em todos os Estados, de acordo com a lei internacional e o vínculo estabelecido pelo direito europeu limita o seu direito de pedir asilo ao país onde chegarem em primeiro lugar (salvo circunstâncias excepcionais), limitando, ainda, o direito à liberdade de movimento enquanto o seu pedido de asilo estiver pendente. Tendo em conta esta questão, procederemos a uma crítica ao Regulamento Dublin III no segundo capítulo.

⁶³ Para saber mais sobre o assunto, consultar Diretiva (CE) 2009/50 do Conselho “relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado” (cit. do Preâmbulo da Diretiva).

⁶⁴ Para saber mais sobre esta temática, consultar Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, “relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado (...)” (cit. do Preâmbulo da Diretiva).

⁶⁵ Acerca deste assunto, ver Diretiva (UE) 2014/36 do Parlamento Europeu e do Conselho “relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal” (cit. do Preâmbulo da Diretiva).

2. Exclusão

2.1. Teoria do *Apartheid Europeu*

As condições políticas, a economia, a distribuição do poder e as possibilidades de o controlar, tornaram-se, essencialmente, transnacionais. O Estado pós-nacional e as instituições internacionais surgiram no contexto da globalização, sendo a UE um exemplo disso.

A expressão *apartheid europeu* é usada por Étienne Balibar para assinalar a contradição que existe entre os movimentos de inclusão e de exclusão na UE⁶⁶, reduplicação das fronteiras externas na forma de fronteiras internas, estigmatização e repressão de populações que têm uma presença cada vez maior na sociedade europeia.

Ao mesmo tempo em que se desenvolveu uma cidadania europeia formal, surgiu o *apartheid europeu* que a curto ou longo prazo pode impedir a construção de uma comunidade democrática europeia⁶⁷. Logo, poderia bloquear completamente a unificação europeia, uma vez que não existe possibilidade real de a comunidade supranacional ser alcançada de forma autoritária, mesmo para acumular poder ou criar uma potência regional que se poderia equiparar à superpotência mundial a nível económico, político e militar (Balibar: 2004, p. 121). Para Balibar, (2004, p.121) “a comunidade europeia supranacional existirá apenas se, comparada com as constituições nacionais existentes, criar um excedente democrático para a maioria”.

Quando nos referimos ao *apartheid europeu* não queremos simplesmente afirmar que os estrangeiros, nomeadamente, trabalhadores migrantes, pessoas à procura de asilo que legal ou ilegalmente cruzam as fronteiras da UE, têm acesso a menos direitos. Mencionar o *apartheid europeu* significa dar relevância a fatores mais cruciais que estão na base dessa discriminação de direitos. Em todos os Estados-nação europeus existem medidas discriminatórias no acesso à cidadania ou à nacionalidade, particularmente aquelas herdadas do passado colonial (Balibar, 2004, p.121). Com o Tratado de Maastricht, o estatuto de *civis europeanus* adquiriu progressivamente novos direitos ao nível individual e coletivo que progressivamente se tornaram efetivos (*ibidem*). Este

⁶⁶Para saber mais informações sobre este assunto, ver Balibar (2016).

⁶⁷ Para saber mais sobre este assunto, ver Chambers (2006).

Tratado afirmava que só aqueles que já eram cidadãos nacionais de um dos Estados-membros é que teriam direito à cidadania europeia.

A existência de exclusões próprias a cada cidadania nacional, unificadas na UE vão, inevitavelmente, produzir um efeito perigoso de apartheid, contradizendo a ambição de construir um modelo democrático a nível continental e mundial (Balibar, 2004, p.43). Logo, ao invés de ser um projeto inclusivo, a cidadania europeia transformou-se num projeto que fomentou o aumento de exclusões, porque existe um número considerável de imigrantes a residir permanentemente na UE.

Deste modo, os estrangeiros⁶⁸ eram vistos como *aliens*, ou seja residentes de “segunda categoria” considerados como sendo de um tipo diferente; deixaram de ser mais protegidos para passarem a ser altamente discriminados (alguns trabalhadores são privados da cidadania política, mas têm acesso a alguns direitos sociais, estando incluídos na cidadania social, tornando-se uma questão política crucial para as forças conservadoras retirar-lhes o bem-estar, a proteção social, entre outros, porque existe preferência pelos cidadãos nacionais nas instituições, o que implica que seja dada sempre preferência aos cidadãos nacionais e se exclua os migrantes; esta situação torna-se ainda mais grave se tivermos em conta que todos os Estados-membros têm preferência pelos seus cidadãos nacionais, assim, a preferência nacional, torna-se uma preferência europeia) e aquilo que anteriormente era considerado como uma diferença cultural transformou-se numa estigmatização racial, criando racismo⁶⁹ (pós-colonial e pós-nacional) (Balibar, 2004, p.122).

Os trabalhadores

“reproduzem as suas vidas num lado da fronteira e produzem do outro, não sendo nem membros nem estrangeiros, ou são membros, ainda que, oficialmente considerados como estrangeiros⁷⁰, criando um aumento constante na quantidade e na violência dos responsáveis por controlar a ‘segurança’, que se espalha por toda a sociedade e se ramifica na fronteira em todo o território europeu⁷¹,

⁶⁸ Sobre os imigrantes, ver Velasco (2014, pp. 23 – 63).

⁶⁹ Sobre a questão do racismo na democracia, ver Ingram (2018). Sobre a questão da identidade racial, ver Gammella (2017).

⁷⁰ Para saber mais sobre esta temática, ver Dumbrava (2015).

⁷¹ O Espaço Schengen, que se caracteriza pela abolição das fronteiras internas entre os Estados que fazem parte do Espaço Schengen, foi fundamental para a criação de um espaço de livre circulação e reflete uma medida crucial para os cidadãos da UE e os membros das suas famílias poderem deslocar-se e residir livremente num Estado-membro da UE, sendo de salientar que nem todos os Estados-membros da União Europeia aderiram ao Espaço Schengen e que há Estados que, não fazendo parte da UE, fazem parte do Espaço Schengen. Logicamente, na fronteira externa comum, o controlo de entradas e saídas é feito de forma mais intensa de forma a assegurar a segurança. Consequentemente, todos os cidadãos nacionais de

combinando técnicas de identificação e registo com o perfil racial” (Balibar, 2004, p. 123).

A existência de famílias migrantes transformou-se num dos maiores problemas para a política migratória. Colocando a questão de saber se as famílias devem ser reunidas, em caso afirmativo, em que local, só a família tradicional ou também a moderna, que tipo de parente (pais, crianças) e a que direitos teriam acesso. O objetivo da Diretiva (CE) 2003/86, do Conselho, é precisamente este, ou seja, “estabelecer regras comuns em matéria de direito ao reagrupamento familiar. Trata-se de permitir que os familiares dos cidadãos de países não pertencentes à UE que residam legalmente no território da UE se juntem a eles no país da UE onde residem. O objetivo é proteger a unidade familiar e facilitar a integração dos cidadãos de países não pertencentes à UE”^{72,73}.

O problema do *apartheid europeu* interliga-se com os efeitos da globalização, pois o *glocal*⁷⁴, o local torna-se global e vice-versa, demonstra que acontecimentos a nível local têm um grande impacto a nível global, e acontecimentos a nível global têm impacto a nível local. A globalização permitiu uma maior e mais rápida interconexão entre diferentes locais, transformando as formas de vida das pessoas e influenciando a sua tomada de decisões, pois enquanto no passado recente seria impensável fazer uma deslocação para o outro lado do mundo, atualmente, podemos deslocar-nos para qualquer parte do mundo com grande rapidez.

Todas as comunidades políticas são “comunidades fatais”; são

“comunidades que já incluem diferenças e conflitos, onde pessoas e grupos heterogêneos têm sido misturados pela história e economia, em situações onde os seus interesses ou ideais culturais não podem convergir espontaneamente, mas também não podem divergir completamente sem arriscar a destruição mútua (ou eliminação comum por forças externas)” (Balibar, 2004, p. 132).

países terceiros são alvo de medidas mais restritivas, tendo de apresentar documento de viagem válido e, se exigido, um visto; documento que comprove o objetivo da estada e que têm os recursos financeiros necessários para se sustentarem durante a mesma. Existem ainda diversos mecanismos com o intuito de assegurar a segurança, nomeadamente o Sistema de Informação Schengen e o Sistema de Informação sobre Vistos. (URL: https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/default/files/elibrary/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf) [Consult. 20 de agosto de 2021].

⁷² Cit. (URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133118>) [Consult. 20 de agosto de 2021].

⁷³ Relativamente às condições necessárias para que os cidadãos de países não pertencentes à UE possam requerer a reunificação familiar, quem pode beneficiar do reagrupamento familiar e o procedimento necessário para o requerimento, consultar a própria diretiva que pode ser encontrada aqui, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>, ou consultar o seguinte URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133118> [Consult. 20 de agosto de 2021].

⁷⁴ Para saber mais sobre o assunto, ver, por exemplo, Gulmez (2020, pp. 1-12).

Van Gunsteren⁷⁵ é citado por Balibar, numa afirmação muito importante que passo a traduzir, “para cada indivíduo em cada grupo deve haver pelo menos um lugar no mundo onde ele ou ela é reconhecido como um cidadão”. A questão é saber qual é esse lugar, porque, de acordo com Balibar, como referi anteriormente neste parágrafo, as comunidades são comunidades fatais, logo a resposta quanto ao lugar seria a seguinte, qualquer lugar onde os indivíduos pertencem, onde quer que “aconteçam” viver e, portanto, trabalhar, ter filhos, sustentar parentes (*ibidem*).

O reconhecimento dos direitos dos cidadãos, que se interconectam com o desenvolvimento dos direitos humanos, tem de ser organizado além da associação exclusiva a uma comunidade, porque num mundo cada vez mais global, não faz sentido circunscrever o indivíduo a uma comunidade⁷⁶. O reconhecimento dos direitos dos cidadãos deve ser localizado “nas fronteiras” e não no centro da comunidade, devido ao facto de a questão importante ser o acesso permanente e não simplesmente o direito à cidadania, visto que “é um processo civil coletivo e ativo, e não um mero estatuto legal”⁷⁷ (Balibar, 2004, p. 132).

A cidadania europeia não é concebida como uma cidadania que reconhece os direitos e contribuições de todas as comunidades com lugar em solo europeu, mas é concebida como uma “forma de isolar as populações nativas e não nativas no mundo pós colonial” (Balibar, 2004, p. 170), o que propicia o desenvolvimento de características de cariz identitário e exclusões na comunidade europeia, fomentados pela globalização. Com a instituição da cidadania europeia, atribuída a todos os cidadãos nacionais de Estados-membros que façam parte da UE, o cidadão nacional de um Estado terceiro, que usufruía de uma “pertença equivalente, que é objeto de reconhecimento recíproco” (Balibar, 2004, p. 171), tornou-se objeto de uma exclusão interna⁷⁸.

A cidadania europeia é tida como um “mecanismo que inclui algumas populações historicamente presentes no espaço da comunidade, enquanto rejeita outras, a maioria das quais foi estabelecida há muito tempo e contribui igualmente para o desenvolvimento da sociedade civil do novo organismo” (Balibar, 2004, p. 171). Os estrangeiros tornaram-se cidadãos de “segunda categoria” e a sua vida (local onde residem, atividades que

⁷⁵ Cit. por Balibar (2004, p. 132).

⁷⁶ Sobre este assunto, ver Strummiello (2017).

⁷⁷ Para saber mais sobre o tema dos direitos, ver Gündoğdu (2012, pp. 367-379).

⁷⁸ Sobre esta temática, ver Rauceca (2016).

desempenham) é objeto de vigilância (*ibidem*). Os mecanismos de exclusão da cidadania, mas de inclusão na economia, com o intuito de explorar diferenças na qualidade de vida e dos níveis salariais, constituem características estruturais que são geridas à medida que a conjuntura a nível interno e externo se vai desenvolvendo (*ibidem*)⁷⁹.

O uso do termo *apartheid* sugere a constituição de uma “população que é ‘inferior’ em direitos e dignidade e que tende a ser submetida a formas violentas de controlo de segurança, e deve viver permanentemente na fronteira, nem absolutamente dentro, nem totalmente fora” (Balibar, 2004, pp. 171 e 172).

O desenvolvimento do racismo institucional da Europa relaciona-se com o processo de globalização. A globalização permitiu a projeção da nova hierarquia global de poderes, oportunidades de desenvolvimento e direitos pessoais, mas também provocou reações defensivas contra a mesma (Balibar, 2004, p. 172). A inclusão da teoria do *apartheid europeu* no processo de globalização justifica a alteração da imagem do que é tido como inimigo por parte dos indivíduos, ou seja, a figura tradicional do inimigo externo foi substituída pela do inimigo interno (*ibidem*).

Não é suficiente definir a nova comunidade de cidadãos como uma adição às comunidades nacionais pré-existentes, uma que não acrescentaria nada aos conceitos já estabelecidos de cidadania, ou o que significaria que várias cidadanias nacionais eram doravante combinadas, absorvidas uma pela outra ou por uma cidadania que se tinha tornado dominante (Balibar, 1996, pp. 360-361). A solução seria agregar a definição de comunidade cívica com um princípio de abertura regulamentado, reconhecendo não apenas que a entidade e as identidades europeias resultam de uma convergência de grupos oriundos de todas as partes do mundo em solo europeu, mas também que a cidadania se define como uma adesão não exclusiva (Balibar, 1996, p. 362).

A questão de saber se foram as fronteiras que criaram o estrangeiro, impondo diferenças entre os indivíduos de um determinado território e os indivíduos que vivem além da fronteira desse território, sejam elas diferenças culturais, locais, ou diferenças pré-existentes entre nações, que levaram à instituição de fronteiras e ao “fecho” dos territórios sobre eles próprios, nunca foi resolvida, contudo, a instituição de novas fronteiras na UE e a forma como são aplicadas contra a autodeterminação e o direito de circulação dos migrantes e dos refugiados, apesar da contínua realocação dessas fronteiras, mas por causa do seu caráter discricionário, como consubstanciado nas regras

⁷⁹ Neste âmbito, ver, por exemplo, Farias (2007, pp. 103-130).

do Espaço Schengen, permite ver este problema de forma mais clara (Balibar, 2010, p. 319).

A noção de cidadania europeia baseia-se na adesão dos Estados à UE, ou seja, os cidadãos nacionais de Estados-membros da UE têm automaticamente direito à cidadania europeia, e exclui qualquer pessoa que seja originária de espaços extracomunitários, apesar de essa pessoa fazer a sua vida nesse Estado-membro e estar integrada económica e culturalmente, dando origem a um *apartheid europeu*. As resistências e reivindicações de direitos básicos por parte dos estrangeiros, tornam-nos membros de uma comunidade ativa de cidadãos, antes de lhes ser concedida a cidadania formal, antecipando uma “transformação cosmopolítica da cidadania” (Balibar, 2010, p. 320).

O reviver de sentimentos nacionalistas, devido a movimentos populistas⁸⁰, “faz dos indivíduos que são considerados estranhos as suas vítimas, não só os que são originários de fora da UE, mas, também, aqueles que são da UE” (*ibidem*). Por um lado, é possível percecionar o círculo vicioso de xenofobia direcionada a cidadãos nacionais de Estados-membros da UE que residem noutro Estado-membro que não o da sua nacionalidade, por outro, a xenofobia faz-se sentir contra migrantes originários de Estados terceiros, incluindo os seus descendentes⁸¹ (Balibar, 2010, pp. 320-321). Assim, a UE enfrenta um problema que não se faz sentir só em espaços separados, ou seja, dentro da própria UE existe consciencialização do indivíduo considerado estranho de duas formas, interna e externa, o que potencia a “dificuldade de distinguir entre fronteiras internas da UE, entre Estados-membros, e as fronteiras externas” (Balibar, 2010, p. 321). Acabar com a distinção entre fronteiras internas e fronteiras externas possibilitaria que a definição do termo “fronteira” passasse a ser unívoca e facilitaria a definição do indivíduo que é considerado estrangeiro (*ibidem*).

O racismo europeu direcionado aos migrantes de Estados extraeuropeus resulta, tal como afirma Balibar (2010, p. 321), de uma “projeção do sentimento nacionalista opondo as nações europeias umas às outras, e cuja construção europeia na sua forma atual recuperou apenas superficialmente – o racismo formando, de facto, um derivado para uma xenofobia⁸² mútua reprimida”. A incapacidade das nações europeias e a relutância dos

⁸⁰ Relativamente à temática do populismo, para mais informações, ver Balibar & Renault (2013); Pfeifer (2020).

⁸¹ Para saber mais sobre a questão dos migrantes, tanto nacionais de Estados-membros da UE, como nacionais de Estados terceiros, ver Velasco (2014, pp.23-63).

⁸² Para saber mais sobre este assunto, ver Licata & Klein (2002).

Estados-membros em garantir aos migrantes e às populações descendentes de migrantes⁸³ um estatuto igual em termos de direitos, e o facto de partidos e líderes de extrema-direita incentivarem medo e ódio para com os migrantes com o objetivo de exaltar a política nacionalista, dando origem ao engrandecimento da nacionalidade o que implica, muitas vezes, a percepção de superioridade em relação a quem não é nacional, preconceito e xenofobia, o que de acordo com Balibar (2010, p. 321) “impede os europeus de imaginar que, como um único eleitorado político, poderiam abordar os seus problemas sociais e políticos comuns mais urgentes, dando origem a um novo momento mais ‘cosmopolítico’ na história da cidadania democrática”.

Étienne Balibar expressa, neste sentido, uma teoria que sugere qual o principal motivo para a exclusão dos migrantes. Esta teoria defende que

“existe uma ‘nação desaparecida’ no meio da Europa, composta por várias comunidades de migrantes estabelecidas há muito tempo e com histórias diferentes, mas com um destino final semelhante (...), uma que poderia ser chamada de ‘16.^a nação’, quando existiam apenas quinze Estados-membros, e que agora poderia ser denominada de ‘28.^a nação’” (Balibar, 2010, p. 321).

Essa “nação perdida no meio, que retorna de maneira fantástica como um inimigo interno virtual” é o que torna tão difícil para as outras nações percecionarem-se a si mesmas como a construção de um único eleitorado, o que automaticamente os priva da capacidade de resistir ou de influenciar coletivamente as tendências globais da política, cultura e economia (*ibidem*).

⁸³ Relativamente aos migrantes e aos descendentes de migrantes, ver Erdal & Sagmo (2017).

2.2. Casos em que a cidadania poderia ser atribuída mas não é

Na perspectiva de Balibar (2004, p. 59), algumas pessoas esperam que a construção dos Estados-nação modernos corresponda pura e simplesmente a uma progressiva abolição das exclusões da cidadania.

“Esta tendência emancipatória existe, naturalmente: é o fio condutor do movimento de generalização de direitos e participação na cidadania que pode ser observada na história das nações democráticas (o que é uma tautologia na medida em que o caráter democrático de um regime político é medido precisamente pela realização destes objetivos emancipatórios)” (Balibar, 2004, p.59).

Mas devemos ter em atenção que a emancipação nunca ocorre de forma espontânea e deve ser "conquistada" pelos indivíduos que são objeto de discriminação, que, tal como afirma Balibar (*ibidem*), "vivem ou viveram em regimes que os subjagam”.

Se os homens são livres (e devem ser tratados como tal pelas instituições políticas), é porque eles são iguais, e se são iguais (e devem ser reconhecidos como tal), é porque eles são livres (Balibar, 2004, p. 59). Assim, tal como afirma Balibar (2004, p. 59),

“quando tal máxima é inscrita na realidade política e social, a sua consequência imediata é que as exclusões da cidadania (e, em primeiro lugar, da cidadania ‘ativa’, caracterizada pelo pleno exercício dos direitos políticos) não podem continuar a ser interpretadas e justificadas como exclusões do que se encontra fora da humanidade ou não atende às normas humanas: seja de forma aparentemente benigna (como o caso das crianças menores) ou de forma manifestamente atroz (como no caso das ‘raças inferiores’)” (*ibidem*).

Para mais, a

“identificação potencial entre ‘homens’ e ‘cidadãos’, entre as condições para reconhecimento como ser humano e as condições para participação cívica, dão origem a um direito universal político, mas também sugerem que os estrangeiros, fora da *polis*, não têm defesa como humanos a não ser que sejam representados por um Estado soberano de poder equivalente, e que os nacionais que são ‘incapazes’ de cidadania ativa (dependendo do período: mulheres, crianças menores, os doentes, criminosos) são genericamente considerados como humanos ‘deficientes’ ou ‘diminuídos’” (Balibar, 2004, pp. 59-60).

As diferenças antropológicas fundamentais são interpretadas como desigualdades e inscritas como tal na constituição da cidadania, motivo pelo qual a

“cidadania moderna, trabalhando por meio de instituições características da soberania nacional cuja função é, em certo sentido, administrar o universal submetendo os indivíduos a ele (a escola, o judiciário, saúde pública e outros sistemas), tem andado de mãos dadas com um vasto sistema de exclusões sociais que surge como contrapartida da normalização e socialização das diferenças antropológicas” (Balibar, 2004, p. 60).

A exclusão dos imigrantes constitui, nas palavras de Balibar (2004, p. 61), "um teste genuíno para a *nation-form* e para a comunidade de cidadãos". Esta disposição caracteriza-se pela negativa, ou seja, negação da ideia de comunidade de cidadãos, em cujo Estado e cidadania são definidos em contradição com eles próprios. Contudo, esta não é apenas uma questão de “contradição geral e quase fictícia entre os princípios morais e jurídicos, os ideais de república, e as realidades mais ou menos satisfatórias que de lhe correspondem, dada a imperfeição das instituições humanas” (Balibar, 2004, pp. 61-62). “Práticas incompatíveis tanto com o espírito como com a letra das instituições surgem no centro do seu funcionamento quotidiano, misturando completamente os limites da normalidade e da excecionalidade”, somos assim levados a crer que as instituições estão voltadas contra si mesmas (Balibar, 2004, p. 62). Na prática, esta situação significa uma “traição ao verdadeiro significado das instituições do Estado de direito” e é uma situação “instável e pode tornar-se insuportável para aqueles que dela sofrem na carne e na sua dignidade, e para todos aqueles entre os próprios cidadãos que querem ver a política como um movimento de emancipação universal” (*ibidem*).

O Estado como um sistema de instituições em que se aplica a soberania popular e se garantem os direitos fundamentais é definido em contradição com ele próprio (*ibidem*). O objetivo das políticas de controlo da imigração não é acabar com o “emprego clandestino, ou a mão de obra que o fornece, ou às situações de ilegalidade que dele resultam”; o objetivo é reproduzir uma ilegalidade que em troca justifica a necessidade de medidas repressivas (*ibidem*). A dificuldade que os migrantes têm para adquirir um estatuto legal para si próprios constitui essa ilegalidade, sem mencionar que esses migrantes foram contratados devido ao facto de o seu custo de mão de obra ser reduzido (Balibar, 2004, p. 62). Esta ilegalidade torna-se na razão de ser das amplas medidas de segurança, produzindo uma “síndrome de insegurança” que afeta o Estado por inteiro” (Balibar, 2004, p. 62). Esta realidade fomenta a discriminação e hierarquização das

populações, garantindo que a condição dos imigrantes permanecerá marcada pela insegurança, mesmo quando o imigrante conseguiu obter o estatuto de migrante legal ou se naturalizou, de modo que “uma vez imigrante sempre imigrante, com as possibilidades ilimitadas de exploração que esse estatuto permite” (Balibar, 2004, p. 63). Este objetivo “só pode ser alcançado à custa de uma flagrante contradição com a própria racionalidade do Estado, na medida em que este afirma ‘administrar’ e ‘pacificar’ a política” (Balibar, 2004, p. 63).

O problema é que esta contradição não se verifica só relativamente a aspetos jurídicos e administrativos. Traduz-se também em violações permanentes do “Estado de direito” relativamente ao tratamento das pessoas. Existe uma ligação entre a recusa em considerar os direitos de residência como norma democrática, a repressão dos indivíduos tidos como ilegais, a amálgama de diferentes fenómenos de ilegalidade e criminalidade, a síndrome de insegurança coletiva, a estigmatização dos estrangeiros em geral e a normalização da violência⁸⁴ contra eles (Balibar, 2004, p. 63).

O nacionalismo exige uma estigmatização do estrangeiro (Balibar, 2004, p.37).

“A auto evidência ‘republicana’, segundo a qual o estatuto de cidadania deveria conferir direitos que os indivíduos que não são cidadãos não possuem, fornece-lhe então uma justificação inexpugnável que funciona através da substituição: os cidadãos nacionais podem ser persuadidos de que os seus direitos existem de facto se virem que os direitos dos estrangeiros são inferiores, precários, ou condicionados a manifestações repetidas de lealdade (frequentemente batizados de “sinais de integração”)” (*ibidem*).

Assim, existe uma contínua estigmatização do estrangeiro, seja este nacional de um Estado terceiro ou nacional de um Estado-Membro da UE.

Os imigrantes são um fator muito relevante para a nacionalidade e, neste âmbito, Balibar defende que a questão dos imigrantes pode originar o ajustamento ou a relativização do critério da nacionalidade, “o que equivale a encontrar, para a totalidade dos indivíduos que formam a população activa de um determinado território e as suas famílias, um meio de aderir ao “órgão político” do qual depende a instituição e a negociação dos direitos sociais que possuem”, ou a regressão da cidadania para uma estrutura puramente formal, “o que equivale não só a uma exclusão de todos ou parte dos direitos sociais com base na nacionalidade mas, pouco a pouco, a uma maior vulnerabilidade de todos os trabalhadores” (Balibar, 2004, pp. 40 e 41).

⁸⁴ Sobre esta questão, ver Farrés (2012), Balibar (2015) e Wortham (2017).

2.3. Hospitalidade

A situação que se vive no Mediterrâneo⁸⁵ não é um fenómeno recente. Sempre existiram refugiados, a questão é que houve em 2015 um aumento brusco do número de refugiados, para o qual os Estados não estavam preparados, o que criou um grave problema de âmbito internacional relativamente à receção dos refugiados, à decisão de se ficariam nos países de trânsito ou se seriam enviados para outros países, de que forma ajudar nas travessias dos refugiados, travessias muito perigosas e executadas de forma rudimentar. Pensar na questão dos refugiados implica pensar que, para fazerem a travessia, os refugiados têm de pagar uma grande quantidade de dinheiro, e ao pensarmos nesta questão podemos facilmente concluir que só aquelas pessoas com capacidade monetária podem fugir dos seus países e arriscar a sua vida numa perigosa travessia para a Europa.

Um refugiado é nos termos da Convenção de Genebra de 1951, também conhecida como Convenção Relativa ao Estatuto dos refugiados, uma pessoa que

“receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar. No caso de uma pessoa que tenha mais de uma nacionalidade, a expressão «do país de que tem a nacionalidade» refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade. Não será considerada privada da protecção do país de que tem a nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, fundada num receio justificado, não tenha pedido a protecção de um dos países de que tem a nacionalidade” (art. 1.º, n.º2).

Atualmente, são as Organizações Não Governamentais que mais prestam auxílio aos refugiados com a utilização de navios de resgate, que tal como afirma Balibar (2018) “são forçados a um jogo do gato e do rato devido à hostilidade das autoridades

⁸⁵ Sobre este assunto, ver Garelli, Sciarba e Tazzioli (2018).

públicas”. O caso Carola Rackete⁸⁶ (2019) é um exemplo de criminalização da prática de solidariedade para com os migrantes e refugiados.

O caso, baseou-se no seguinte: a capitã do navio da Organização Não Governamental *Sea Watch 3*⁸⁷, Carola Rackete, entrou em águas italianas sem a devida autorização. O navio tinha bandeira da Holanda e esteve 15 dias à deriva, à espera de autorização para desembarcar em Itália, após ter resgatado 42 migrantes libaneses, que não lhe foi concedida. A capitã foi detida, após ter atracado no porto de Lampedusa (antes disso o navio colidiu com um barco da guarda costeira). Afirmou que “decidi atracar no porto em Lampedusa, apesar de saber o que estava em causa. Porque estavam 42 pessoas exaustas e não aguentavam mais. E eu era responsável por eles. As suas vidas são mais importantes do que um jogo político”⁸⁸. Matteo Salvini, antigo ministro do interior de Itália, afirmou que “em 15 dias – que aguardaram para obter autorização para desembarcar – podiam ter chegado aos Países Baixos e rejeitaram os portos seguros mais próximos. As ONG contribuem para o tráfico de seres humanos ⁸⁹”.

O problema é que ao aceitar que o navio da *Sea Watch* atracasse, a Itália seria responsável, de acordo com o Regulamento Dublin III⁹⁰, por avaliar e conferir proteção internacional, contudo, neste caso, vários países se voluntariaram para receber os migrantes (França, Alemanha, Finlândia, Luxemburgo e Portugal). Esta situação tem contornos mais graves, especificamente, Matteo Salvini⁹¹ anunciou a 12 de junho de 2018⁹², o fecho total dos portos italianos, de forma a impedir o desembarque de migrantes em território italiano. Carola Rackete foi mais tarde libertada. Este caso demonstra a falta de hospitalidade de muitos dos Estados-membros para com os refugiados.

⁸⁶ Para saber mais sobre este caso, consultar Penchaszadeh & Sferco (2020).

⁸⁷ A *Sea Watch* é um organização alemã, criada em 2014, sem fins lucrativos responsável por operações de resgate no Mediterrâneo Central. Para saber mais sobre esta organização, ver Url: <https://sea-watch.org/en/> [Consult. 2 de setembro de 2021].

⁸⁸ Retirado do jornal Expresso (URL: <https://expresso.pt/internacional/2019-06-27-Carola-Rackete-a-jovem-capita-que-desafiou-Salvini-e-se-transformou-numa-heroína-em-Italia>) [Consult. 2 de setembro de 2021].

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Será alvo de crítica no subcapítulo seguinte.

⁹¹ A título de curiosidade convém mencionar que o ex-ministro do interior Matteo Salvini irá ser julgado por um caso parecido a partir de dia 15 de setembro. O caso é o seguinte: “Em agosto de 2019, Salvini recusou que cerca de 150 migrantes resgatados que estavam a bordo do navio humanitário “Open Arms”, bloqueado na altura ao largo da ilha de Lampedusa, pudessem desembarcar num porto seguro, neste caso, num porto italiano. Estas pessoas ficaram bloqueadas em alto mar mais de 20 dias”. Para mais informações sobre o caso e sobre o julgamento, consultar URL: <https://sicnoticias.pt/especiais/crise-migratoria/2021-04-17-Ex-ministro-Matteo-Salvini-vai-a-julgamento-em-Italia-por-bloqueio-de-migrantes-em-navio-e1cd9e90> [Consult. 28 de agosto de 2021].

⁹² Fonte URL: <https://sicnoticias.pt/especiais/crise-migratoria/2018-06-12-Italia-reitera-fecho-dos-portos-a-ONG-e-exige-solidariedade-europeia> [Consult. 28 de agosto de 2021].

A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma, no seu artigo 1.º, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”, e no artigo 3.º que “todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Verifica-se que na realidade estas disposições não são salvaguardadas na prática, porque os Estados não estabelecem as medidas necessárias para que os refugiados tenham na prática direito a aceder a estes direitos, direitos que são, à partida, garantidos a partir do momento em que nascem; sem esquecer, de acordo com o artigo 6.º da Declaração, que “todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento em todos os lugares da sua personalidade jurídica”.

O reconhecimento em todos os lugares dessa personalidade, inclui departamentos de imigração, durante controlos de fronteira, em um campo de refugiados, “e concebivelmente no fundo de um bote salva-vidas inflável à deriva no mar”(Balibar, 2018). As autoridades devem assegurar a segurança e ao mesmo tempo respeitar os direitos humanos. Ninguém deve ser submetido a “tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”⁹³.

Todos os cidadãos têm o direito de procurar asilo, direito que não é totalmente respeitado porque os Estados preferem adotar medidas de segurança muito restritivas, devido à ideia de que entre os refugiados podem vir terroristas e que nem todos os “supostos” refugiados se qualificam como tal, são imigrantes ilegais, sem mencionar que muitos são indocumentados, o que leva a uma “inversão do direito de asilo” (Jérôme Valluy)⁹⁴.

Um merecido especial atenção foi o ocorrido em abril deste ano, quando a embarcação de resgate *Ocean Viking*, confirmou a morte de 130 pessoas num naufrágio na Líbia, apesar de terem sido feitas “várias chamadas para centros de resgate marítimo na região com pedido de envio de embarcações de socorro, mas nada foi feito”⁹⁵.

As Nações Unidas divulgaram a 14 de julho de 2021 uma notícia da Organização Internacional para as Migrações (OIM) que permite perceber de forma clara este problema, referimo-nos a um aumento em mais de 50% das mortes por afogamento no Mediterrâneo em meio ano. O que é preocupante é que “a análise da OIM mostra que o

⁹³ Art. 5.º Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.4º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e art. 3.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

⁹⁴ Cit, de Balibar 2018.

⁹⁵ Fonte URL: <https://news.un.org/pt/story/2021/04/1748672> [Consult. 28 de agosto de 2021].

aumento das mortes está relacionado com operações insuficientes de busca e resgate, tanto no Mediterrâneo⁹⁶ quanto na rota do Atlântico para as Ilhas Canárias⁹⁷”.

Balibar (2018) defende o “reconhecimento da hospitalidade como um direito fundamental que imponha obrigações aos Estados, cujo alcance seja pelo menos igual ao das grandes proclamações do pós-guerra (1945, 1948, 1951)”. Balibar não se refere a migrantes ou refugiados, refere-se a *errants*, preferindo falar em *errance migratoire* ou *migrance* ao invés de migração. Assim, Balibar defende que o direito internacional da hospitalidade deveria estender-se aos *errants* e incidir nas características da *errance migratoire*, especialmente nas travessias.

Os refugiados que deveriam ter direito a ser acolhidos de forma praticamente automática são alvo de demasiados critérios formais de forma a terem acesso a esse mesmo acolhimento e têm de responder adequadamente ao interrogatório de que são alvo, caso contrário, os Estados acabam por deslegitimá-los. Logicamente, os Estados transformam os migrantes em “refugiados sem refúgio”, expulsos de um campo para outro.

Contudo a livre circulação, residência e asilo (art.13.º nº1, art. 14.º) consagradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, são limitadas à “pertença nacional e à soberania territorial que constituem o horizonte absoluto de quaisquer dispositivos que protejam os humanos” (Balibar,2018). Não é de estranhar que estes direitos não sejam plenamente respeitados pelos Estados, porque estes são arbitrários. Por conseguinte existe uma necessidade premente de “limitar a arbitrariedade dos Estados, confrontando-a com contra poderes legítimos e internacionalmente reconhecidos”(ibidem). Balibar (2018) sugere um “movimento para além destes textos, que dê expressão a um direito da hospitalidade”.

O princípio seria o de que os *errants* teriam direito a reclamar que os Estados respeitassem a sua dignidade e segurança, o que implicaria que os seus direitos fossem aplicáveis no que diz respeito às leis de um determinado Estado, porque, tal como afirma a Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu art. 28.º, “toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciados na presente Declaração”.

⁹⁶ Fonte URL: <https://news.un.org/pt/story/2021/04/1748672> [Consult. 28 de agosto de 2021].

⁹⁷ “Entre janeiro e junho deste ano, pelo menos 1146 morreram afogadas no Mar Mediterrâneo, enquanto faziam a travessia rumo à Europa. O total de vítimas mais que dobrou, na comparação com o mesmo período de 2020”. (URL: <https://news.un.org/pt/story/2021/07/1756692>) [Consult. 28 de agosto de 2021].

Balibar aponta várias consequências que derivam do princípio anteriormente apresentado, nomeadamente, o princípio do *non-refoulement*⁹⁸, os *errants* não devem ser expulsos de uma fronteira para outra, sendo necessário respeitar as necessidades dos mesmos de uma forma que tenha em atenção a sua dignidade, integridade corporal, autonomia individual, e que tenha em atenção o sofrimento pelo qual eles passaram. “O ‘ônus da prova’ não deve ficar a cargo dos *errants*, mas a cargo dos Estados que hesitam em acolhê-los”(Balibar, 2018).

Existe um contínuo debate no sentido de saber se os estrangeiros indocumentados deveriam ser enviados de volta para os seus países de origem ou se deveriam ser mais ou menos totalmente regularizados (Balibar, 2004, p. 36). Os estrangeiros estão sujeitos a racismo institucional a nível burocrático quando “tentam reivindicar o benefício de um direito ou são suspeitos de querer atribuí-lo a si próprios”, sendo sujeitos à inclusão do seu perfil racial nas verificações de identidade, “modalidades de detenção que se assemelham a campos de concentração” e expulsão do território (*ibidem*).

Outra consequência seria a eliminação das listas que excluem *a priori* os nacionais de certos países, com base em critérios raciais, culturais, religiosos ou geopolíticos (Balibar, 2018). Muitas vezes, o que justifica a discriminação dos nacionais de certos países é o receio do terrorismo, ou seja, o facto de os terroristas usarem a *migrance* como cobertura.

Para Balibar (2018), as operações militares não devem destruir as redes ou organizações de contrabando porque existe um risco maior de prejudicar os *errants*, vítimas dessas mesmas organizações, do que os seus tesoureiros. As decisões que proíbem operações de resgate ou que tentam impedi-las devem ser tidas como sendo cúmplices de um crime contra a humanidade, porque todas as pessoas têm o direito de procurar asilo e, em última análise, os Estados devem concedê-lo e criar as medidas necessárias para o fazer da melhor forma possível respeitando a dignidade da pessoa humana, as suas liberdades e os seus direitos, neste caso em especial, o direito à vida, pois ao impedir operações de resgate, os Estados estão a atentar contra a vida das pessoas que, em busca de asilo, usam todas as formas possíveis para sair do seu país, mais explicitamente, fazem travessias nas piores condições possíveis, barcos sem condições e altamente sobrelotados,

⁹⁸ De acordo com o art. 33.º, n.º 1 da Convenção de Genebra de 1951, ou Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, “nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”.

O art. 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE também se refere a esta matéria.

e pagam um grande valor monetário. Sem a ajuda de operações de salvamento, muitos acabam por morrer.

Um problema bastante relevante é a tentativa dos Estados de considerar a questão dos refugiados como algo que lhes é externo de forma a isentar-se da sua responsabilidade. Deste modo, os Estados negociam acordos com outros países designados como seguros e, na perspetiva de Balibar (2018) “embora seja demasiado vergonhoso admitir, tais acordos colocam-nos ao mesmo nível dos criminosos “contrabandistas” cujas ações condenam”.

“Não existe um direito à hospitalidade, porque a hospitalidade é uma disposição coletiva que emana da liberdade” (Balibar, 2018). A hospitalidade é uma responsabilidade de todos os Estados-Membros, mas deveria haver um direito de hospitalidade, no sentido em que os Estados-Membros deveriam ajudar os migrantes nas travessias, acolhê-los e dar-lhes as melhores condições de vida possíveis⁹⁹.

O ponto que deve ser examinado é saber se a humanidade não tem em consideração uma parte de si mesma, acabando por expulsá-la, ou se integra as suas exigências legítimas na sua ordem política e no seu sistema de valores (Balibar, 2018). “Trata-se de uma escolha civilizacional. Cabe-nos a nós escolher” (*ibidem*).

⁹⁹ Em setembro do ano passado ocorreu um incêndio num campo de refugiados de Moria, ilha grega de Lesbos. O incêndio ocorreu na sequência de um protesto dos refugiados que foram obrigados a isolar-se devido à covid-19. Este campo de refugiados ficou totalmente destruído. Para além deste facto, os refugiados que viviam neste local viviam em condições desumanas, segundo o EL PAÍS, num campo previsto para 2500 pessoas, viviam 13000, havia uma casa de banho para cada 160 refugiados, um chuveiro para cada 500. (URL: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-09/incendio-destroi-campo-de-refugiados-na-grecia-e-deixa-quase-13000-pessoas-sem-teto.html>) [Consult. 28 de agosto de 2021].

2.4. Regulamento Dublin III

O Regulamento Dublin III¹⁰⁰, Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013, é aplicável desde 1 de janeiro de 2014¹⁰¹, e nos termos do seu art.1.º “o presente regulamento estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida”.

O Regulamento Dublin III visa harmonizar as políticas de asilo dos Estados-membros, definindo qual o Estado-membro responsável por analisar um pedido de asilo, com o intuito de evitar *asylum shopping*¹⁰², ou seja, evitar que o mesmo indivíduo solicite asilo em vários Estados-membros ao mesmo tempo.

“Os Estados-Membros analisam todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas no território de qualquer Estado-Membro, incluindo a fronteira e as zonas de trânsito. Os pedidos de proteção internacional são analisados por um único Estado-Membro” (art. 3.º, n.º 1).

A definição do Estado-membro responsável depende de uma hierarquia de critérios, nomeadamente laços familiares, seguida do primeiro Estado-Membro em que o requerente pediu asilo,(artigo 3.º, n.º 2), ou do Estado responsável pela sua entrada na UE (Noruega, Islândia, Liechtenstein e Suíça).

Nas situações em que se verifique que o requerente é um menor não acompanhado, os Estados devem assegurar o superior interesse do menor. Desta forma, devem garantir que o menor seja representado e devidamente assistido por um representante durante todo o procedimento. Nestes casos, são tidas em conta as seguintes condições: possibilidade de reagrupamento familiar, a opinião do menor, aspetos relacionados com a segurança e proteção do menor, o bem-estar e desenvolvimento social do menor. O Estado-membro

¹⁰⁰ O Regulamento Dublin III substitui o Regulamento Dublin II (Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho de 18 de fevereiro de 2003) e a Convenção de Dublin (Convenção 97/C 254/01, assinada em 1990, entrou em vigor em 1997). Em dezembro de 2008, a Comissão propôs alterações ao Regulamento, dando origem à reforma do mesmo.

¹⁰¹ Informação disponível em URL: https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503_1 [Consult. 25 de agosto de 2021].

¹⁰² Para saber mais sobre o assunto ver, por exemplo, URL: <https://www.politico.eu/article/eu-aims-to-stop-asylum-shopping-refugee-crisis/> [Consult. 1 de setembro de 2021].

responsável pela análise de um pedido de proteção internacional de um menor não acompanhado é, de acordo com o artigo 8.º do presente Regulamento, o Estado em que se encontrar legalmente um membro da família do menor. Caso se verifique que o menor tem um familiar que se encontra legalmente noutro Estado e se ficar estabelecido, através de um exame, que esse familiar pode tomá-lo a cargo, será esse o Estado responsável pelo menor e por o reunir com o seu familiar, isto se for este o interesse superior do menor.

Relativamente às situações em que os membros da família do menor se encontrem em mais do que um Estado-membro, o Estado-membro responsável é aquele que representa o interesse superior do menor. Se o menor não acompanhado não tiver nenhum membro da família ou nenhum familiar, o Estado-membro responsável é aquele em que o menor não acompanhado apresentou primeiro o pedido de proteção, desde que seja este o interesse do menor (art. 8.º).

Nos casos em que um membro da família do requerente,

“independentemente de a família ter sido constituída previamente no país de origem, tiver sido autorizado a residir como beneficiário de proteção internacional num Estado-Membro, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional, desde que os interessados manifestem o seu desejo por escrito” (art. 9.º).

E

“se um membro da família do requerente tiver apresentado num Estado-Membro um pedido de proteção internacional que não tenha ainda sido objeto de uma primeira decisão quanto ao mérito, esse Estado-Membro é responsável pela análise do pedido de proteção internacional, desde que os interessados manifestem o seu desejo por escrito” (art. 10.º).

Quando vários membros de uma família e/ou irmãos menores solteiros apresentarem pedido de proteção internacional no mesmo Estado-membro ao mesmo tempo ou em datas próximas, os procedimentos de determinação do Estado-membro responsável podem ser conduzidos em conjunto, e caso os membros da família e/ou irmãos menores solteiros sejam separados, é responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional de todos os membros da família e/ou irmãos menores solteiros o Estado que os critérios designarem como responsável pela maioria dos membros, ou o Estado que os critérios designarem como responsável pela análise do membro mais idoso da família (art. 11.º).

No caso de o requerente ser titular de um título de residência válido, é responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional o Estado que o emitiu. De acordo com o artigo 12.º, n.º 3:

“se o requeente for titular de vários títulos de residência ou de vários vistos válidos, emitidos por diferentes Estados-Membros, o Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional é, pela seguinte ordem:

- a) O Estado-Membro que tiver emitido o título de residência que confira o direito de residência mais longo ou, caso os títulos tenham períodos de validade idênticos, o Estado-Membro que tiver emitido o título de residência cuja validade cesse mais tarde;
- b) O Estado-Membro que tiver emitido o visto cuja validade cesse mais tarde, quando os vistos forem da mesma natureza;
- c) Em caso de vistos de natureza diferente, o Estado-Membro que tiver emitido o visto com um período de validade mais longo ou, caso os períodos de validade sejam idênticos, o Estado-Membro que tiver emitido o visto cuja validade cesse mais tarde.”

Nos casos em que se verifique que o título de residência ou visto foi obtido com base numa identidade falsa ou mediante a apresentação de documentos falsos, o Estado-membro que o emitiu continua a ser responsável pela análise do pedido de proteção. No entanto, caso o Estado consiga provar que a fraude ocorreu posteriormente à emissão do título de residência ou visto, não é responsável pela análise do pedido (art. 12.º, n.º 5).

O requerente de asilo, caso tenha atravessado ilegalmente a fronteira de um Estado-membro, seja por via terrestre, marítima ou aérea, e tenha entrado nesse Estado a partir de um país terceiro, vê o seu pedido ficar sob a responsabilidade do Estado-membro em que entrou ilegalmente. O Estado-membro deixa de ser responsável doze meses após a data da passagem ilegal na fronteira. Caso o Estado-membro não possa ser responsável ou já não possa ser tido como responsável, a responsabilidade da análise do pedido de proteção internacional recai sobre o Estado-membro em que o requerente permaneceu por pelo menos cinco meses ininterruptos, antes de apresentar o seu pedido de proteção internacional. Na circunstância de o requerente ter permanecido durante pelo menos cinco meses em vários Estados-membros, é responsável o Estado-membro em que o requerente viveu nos últimos cinco meses (art. 13.º).

Quando o nacional de um país terceiro ou um apátrida entra num Estado-membro em que está dispensado de visto, esse Estado é responsável pela análise do seu pedido. Tal não se aplica nos casos em que o nacional de um país terceiro ou apátrida apresenta o seu pedido de proteção internacional noutro Estado-membro em que esteja igualmente dispensado de visto de entrada, pois nesses casos, é responsável o Estado-membro em que o requerente solicitou o pedido em último lugar (art. 14.º).

De acordo com o artigo 17.º do presente Regulamento:

“em derrogação do artigo 3.º, n.º 1, cada Estado-Membro pode decidir analisar um pedido de proteção internacional que lhe seja apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida, mesmo que essa análise não seja da sua competência por força dos critérios definidos no presente regulamento.”

Por conseguinte, o Estado-membro que tenha decidido analisar um pedido de proteção internacional nos termos do artigo 17.º torna-se o Estado responsável pela análise do pedido.

“Se for caso disso, informa, por intermédio da rede de comunicação eletrónica «DubliNet», criada pelo artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1560/2003, o Estado-Membro anteriormente responsável, aquele que conduz o processo de determinação do Estado-Membro responsável ou aquele que foi requerido para efeitos de tomada ou retomada a cargo. O Estado-Membro responsável por força do presente número deve indicar também imediatamente esse facto no Eurodac em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 603/2013 acrescentando a data em que foi tomada a decisão de analisar o pedido” (art. 17.º, n.º1).

O Estado-membro em que foi apresentado o pedido e que está encarregado da determinação do Estado responsável, ou o Estado responsável pela análise do pedido, podem solicitar em qualquer momento, antes de ser tomada uma decisão final, que outro Estado tome a seu cargo um requerente por motivos de reunificação familiar, por razões humanitárias ou culturais, mesmo que esse outro Estado-membro não seja responsável de acordo com os critérios definidos nos artigos 8.º a 11.º e 16.º. Os interessados devem manifestar-se por escrito (art. 17.º, n.º 2).

Para efeitos de tomada a cargo, o pedido deve agregar todos os elementos que o Estado requerente dispõe, a fim de permitir ao Estado-membro requerido apreciá-lo da melhor maneira possível. O Estado-membro requerido dispõe de dois meses (a contar da data de receção do pedido através do “DubliNet”) para verificar a veracidade das razões humanitárias e responder ao Estado-membro requerente. Em caso de recusa do pedido, devem indicar os motivos em que a recusa se baseia. Em caso de aceitação, a

responsabilidade pela análise do pedido é transferida para o Estado-membro requerido (art. 17.º, n.º 2).

De acordo com o segundo parágrafo do art. 3.º, n.º 2, se for impossível

“transferir um requerente para o Estado-Membro inicialmente designado responsável, por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Estado-Membro que procede à determinação do Estado-Membro responsável prossegue a análise dos critérios estabelecidos no Capítulo III a fim de decidir se algum desses critérios permite que outro Estado-Membro seja designado responsável”.

O Estado-membro é responsável por tomar a cargo o requerente que tenha apresentado um pedido noutro Estado-membro, retomar a cargo o requerente que tenha um pedido em fase de análise e tenha apresentado pedido noutro Estado-membro, ou que se encontre no território de outro Estado-membro sem possuir título de residência (art. 20.º, n.º 5).

De acordo com o artigo 19.º, n.º1 do presente Regulamento, um Estado-membro deixa de ser responsável pelo requerente quando outro Estado-membro concede um título de residência ao requerente, assim as obrigações processuais são transferidas para o Estado-membro que concedeu um título de residência ao requerente.

Nos casos em que é solicitado ao Estado-membro que tome ou retome a cargo um requerente, se o Estado conseguir provar que a pessoa em causa abandonou o seu território durante um período mínimo de três meses, o Estado-membro deixa de ser responsável por essa pessoa; com exceção dos casos em que a pessoa tenha um título de residência válido emitido pelo Estado-membro responsável. “Os pedidos apresentados depois do período de ausência referido são considerados novos pedidos e dão lugar a um novo procedimento de determinação do Estado-Membro responsável” (art. 19.º, n.º 2).

De acordo com o artigo 19.º, n.º 3:

“as obrigações previstas no artigo 18.º, n.º 1, alíneas c) e d), cessam se o Estado-Membro responsável puder comprovar, quando lhe for solicitado para retomar a cargo um requerente, que a pessoa em causa abandonou o território dos Estados-Membros em conformidade com uma decisão de regresso ou uma medida de afastamento emitida na sequência da retirada ou do indeferimento do pedido”.

A determinação do Estado-membro responsável tem por base o momento em que um pedido de proteção internacional é apresentado pela primeira vez a um Estado-membro (art. 20.º, n.º 1). Considera-se que o mesmo foi apresentado a partir do momento em que as autoridades do Estado-membro recebem o formulário apresentado pelo requerente ou um auto elaborado pela autoridade (art. 20.º, n.º 2). Considerando os pedidos de proteção internacional não escritos, estes devem ser, entre o período da declaração da intenção e elaboração de um auto, tão breves quanto possível (*ibidem*).

Relativamente aos pedidos de proteção internacional apresentados às autoridades de um Estado-membro por um requerente que se encontre no território de outro Estado-membro, o Estado responsável é aquele em que se encontrar o requerente de asilo (art. 20.º, n.º 3).

No decorrer da apresentação de um pedido, caso o Estado-membro ao qual o mesmo foi apresentado considere que a responsabilidade pela análise desse pedido cabe a outro Estado-membro, pode requerer a este que proceda à tomada a cargo do requerente, no prazo de três meses a contar da apresentação do pedido. Se o pedido não for formulado nos prazos previstos, a análise do mesmo é da responsabilidade do Estado-membro ao qual o pedido tiver sido apresentado (art. 21.º, n.º 1).

O Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, rege o “sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva¹⁰³” do Regulamento Dublin III.

Nos termos do art. 9.º, n.º1:

“cada Estado-Membro recolhe sem demora as impressões digitais de todos os dedos de cada requerente de proteção internacional com, pelo menos 14 anos de idade e transmite-as o mais rapidamente possível e no prazo de 72 horas a contar da apresentação do pedido de proteção internacional”.

Esta recolha deve ser feita também quando

“os nacionais de países terceiros ou apátridas são intercetados pelas autoridades de controlo competentes por ocasião da passagem ilegal das fronteiras terrestres, marítimas ou aéreas dos Estados-Membros em causa, provenientes de um país terceiro e que não sejam afastados ou que permaneçam fisicamente no território dos Estados-Membros, mas não fiquem sob custódia policial, isolamento ou detenção durante todo o período compreendido entre a interceção e o afastamento com base na decisão de regresso” (art. 14.º).

¹⁰³ Cit. do Preâmbulo do Regulamento.

A tensão entre o objetivo de livre circulação da cidadania europeia e a política de asilo foi agravada pela crise dos refugiados a partir de 2011 e atingiu o seu auge em 2015 e 2016 (Menéndez & Olsen, 2020, p. 119). Esta crise evidenciou que a regra do país de primeira chegada é um mau substituto para os controlos físicos nas fronteiras e que nos anos 90 e princípio dos anos 2000, o fluxo migratório principal era a deslocação das pessoas do Leste da Europa (antigos regimes comunistas) para a Alemanha, verificando-se que o país de primeira chegada e o país de destino coincidiam (*ibidem*).

Com o alargamento da UE, além de a Alemanha se ter tornado um país sem fronteiras externas, os fluxos de requerentes de asilo passaram a ter uma origem geográfica diferente, mas com o objetivo de entrar no território da UE (*ibidem*). No final dos anos 2000, o ponto de rutura foi atingido com as guerras do Afeganistão, Iraque e Síria que resultaram no aumento do número de requerentes de asilo que não entraram no país onde se queriam estabelecer, mas na Grécia e na Itália (*ibidem*). Deste modo, surgiram sinais claros que demonstravam a necessidade de alterar a política de asilo, porque o fracasso da regra do país de chegada tornou-se particularmente visível com as enormes vagas de refugiados com destino à Europa, e pela reintrodução dos controlos fronteiriços dentro da União¹⁰⁴ (*ibidem*).

A UE optou por

“externalizar o máximo possível a crise, através de acordos juridicamente duvidosos com ‘parceiros’ como a Turquia¹⁰⁵, Afeganistão¹⁰⁶ ou Líbia¹⁰⁷, que assegurariam que os refugiados não alcançariam o solo europeu” (*ibidem*).

Embora tenham sido feitas “várias propostas para introduzir algum tipo de mecanismo de realocação entre os Estados-Membros transcendendo assim a regra do ‘país de primeira chegada’, a ligação entre o refugiado e um Estado-Membro é suscetível de ser reforçada, não enfraquecida” (*ibidem*).

O critério de Estado-membro de primeira chegada não faz sentido até porque provoca uma desproporcionalidade para os Estados-membros limítrofes da UE. O relatório do Regulamento Dublin III afirma claramente que

¹⁰⁴ Todos os controlos fronteiriços dentro da União podem ser consultados aqui, URL: [ms_notifications - reintroduction of border control en.pdf \(europa.eu\)](#) [Consult. 1 de setembro de 2021].

¹⁰⁵ Para saber mais sobre este assunto, ver [EU-Turkey statement, 18 March 2016 \(europa.eu\)](#) [Consult. 1 de setembro de 2021].

¹⁰⁶ Para saber mais, ver [eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf \(europa.eu\)](#) [Consult. 1 de setembro de 2021].

¹⁰⁷ Para saber mais sobre este tema, ver [it-libya-memo-immigration-border-security-2-2-17.pdf \(statewatch.org\)](#) [Consult. 1 de setembro de 2021].

“o Regulamento Dublin III, tal como concebido e aplicado, não conseguiu garantir o seu principal objetivo, isto é, determinar rapidamente o Estado-Membro responsável por um pedido de asilo e, por conseguinte, assegurar uma repartição equitativa da responsabilidade entre os Estados-Membros e um acesso eficaz e célere aos procedimentos de asilo”¹⁰⁸.

De acordo com o Euronews¹⁰⁹, Iliana Lotova (eurodeputada búlgara) afirmava que “o regulamento de Dublin já não funciona. Alguns Estados-membros nas fronteiras externas pararam de registar migrantes porque já não têm meios nem recursos.” Sergio Carrera, euro especialista espanhol, dizia que

“se, por exemplo, na Grécia, uma pessoa pede asilo e a Grécia decide que esta pessoa não é um refugiado, esta mulher ou este homem vão seguir para a Alemanha. Mas as autoridades alemãs não podem reanalisar o processo (de requisição de asilo) desta pessoa e mudar a decisão da Grécia. Têm de reconhecer também que aquela pessoa não é um refugiado”¹¹⁰.

Como podemos perceber, com exceção dos menores não acompanhados e dos requerentes de asilo com membros da família a beneficiarem ou a requerem proteção internacional, o Regulamento Dublin III, não tem em conta as preferências¹¹¹ dos requerentes de proteção internacional. Podemos concluir que não existe qualquer sistema que se baseie “num sistema de quotas calculado em função do rendimento fiscal ou da população dos Estados-Membros” (Piçarra, 2016, p. 28).

A crise migratória sem precedentes que se fez sentir em 2015 permitiu perceber que o critério do Estado-Membro de primeira entrada, instituído através do Regulamento Dublin, coloca uma pressão desproporcionada nos Estados limítrofes da UE, nomeadamente, Itália e Grécia. A recolocação de migrantes noutros Estados Membros foi a resposta encontrada para fazer face a esta crise, de forma a ajudar a Itália e a Grécia a gerir, da melhor forma possível, a grande vaga de migrantes. Assim, interrompeu-se temporariamente o critério do Estado-Membro de primeira entrada¹¹².

¹⁰⁸ Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III (2019/2206 (INI)).

¹⁰⁹ Retirado do Euronews. (URL: <https://pt.euronews.com/2015/09/10/migracao-regulamento-de-dublin-comeca-a-abrir-bechas-na-uniao-europeia>) [Consult. 2 de setembro de 2021].

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Deixar a escolha do Estado-membro responsável pela análise do pedido estritamente a cargo do requerente “poderia sobrecarregar o sistema comum de asilo de alguns Estados-membros, como por exemplo, a Alemanha que, em razão da sua forte economia, tem atraído um grande número de refugiados” (Amorim, 2021, p. 264).

¹¹² Esta situação está prevista no art. 78.º, n.º3 do TFUE que dispõe que “no caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu”.

Esta crise evidenciou, conseqüentemente, a crise da política comum da UE:

“A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão” (art. 78.º, n.º 1 TFUE).

E

“Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo que inclua:

- a) Um estatuto uniforme de asilo para os nacionais de países terceiros, válido em toda a União;
- b) Um estatuto uniforme de proteção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a proteção temporária das pessoas deslocadas;
- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de proteção subsidiária;
- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária;
- g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária” (art. 78.º, n.º 2).

O TUE, no seu art. 3.º, n.º 2 afirma, precisamente, que

“A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”.

O Parlamento Europeu procedeu a uma análise do Regulamento Dublin (Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III (2019/2206 (INI)), do qual podemos concluir que “a crise dos refugiados de 2015-2016 transformou-se numa crise do sistema de asilo, demonstrando a ineficácia do Regulamento Dublin III para fazer face

a uma situação deste tipo, assim como as suas falhas estruturais e numerosas deficiências ao nível da sua implementação”¹¹³.

O relatório do Parlamento alerta para a aplicação incorreta da hierarquia de critérios devido à elevada utilização do critério do primeiro país de entrada e

“a execução ineficaz de transferências, aumentou a responsabilidade desproporcionada assumida por alguns Estados-Membros, em especial os da primeira linha; considera, por conseguinte, que a UE necessita de um mecanismo de solidariedade¹¹⁴ sustentável que estabeleça regras equitativas para a repartição das responsabilidades entre os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 80.^º¹¹⁵ do TFUE e no pleno respeito do direito fundamental à segurança e à proteção dos requerentes de asilo”¹¹⁶.

Tendo em conta que o direito de asilo é considerado um direito fundamental (art. 14.^º, n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos), a decisão relativa à atribuição de asilo deve ser tomada o mais breve possível e de forma justa.

O relatório do Parlamento Europeu menciona que o art. 33.^º do Regulamento Dublin III, relativo ao “mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises, até à data nunca foi aplicado, o que não nos causa algum transtorno, na medida em que, poderia ter sido utilizado durante a grande vaga de refugiados que ocorreu entre 2015 e 2016.

A 23 de setembro de 2020, a Comissão propôs um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo (COM(2020) 609 final) que visa a

“gestão robusta e justa das fronteiras externas, incluindo controlos de identidade, de saúde e de segurança; regras de asilo equitativas e eficazes que racionalizem os procedimentos em matéria de asilo e de regresso; um novo mecanismo de solidariedade para as situações de busca e salvamento, de pressão e de crise; previsão, preparação e resposta mais fortes a situações de crise; uma política de regresso eficaz e uma abordagem coordenada a nível da UE em matéria de

¹¹³ Cit. do Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III (2019/2206 (INI).

¹¹⁴ O art. 67.^º, n.º 2 do TFUE dispõe que “A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros”.

¹¹⁵ O art. 80.^º do TFUE prevê que “as políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio”.

¹¹⁶ Cit. do Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III (2019/2206 (INI).

regresso; governança abrangente a nível da UE para uma melhor gestão e execução das políticas de asilo e imigração; parcerias mutuamente benéficas com os principais países terceiros de origem e de trânsito; desenvolvimento de vias legais sustentáveis para as pessoas que necessitam de proteção e para atrair talentos para a UE; apoio a políticas de integração eficazes”¹¹⁷.

Neste âmbito, é obrigatória a triagem antes da entrada, nomeadamente ao nível da “identificação, controlos sanitários, controlos de segurança e recolha de impressões digitais e registo na base de dados Eurodac”¹¹⁸, sendo de mencionar o objetivo de dar “especial atenção aos requerentes e não aos pedidos de determinação da responsabilidade pelos pedidos de asilo”¹¹⁹.

Relativamente à solidariedade efetiva para com os Estados-membros que recebem muitos migrantes, por serem os Estados limítrofes da UE, o desencadear deste processo de solidariedade baseia-se na Comissão que a título próprio ou através do pedido dos Estados-membros em causa, “determina que: um determinado sistema nacional está sob pressão ou em risco”¹²⁰. Caso o parecer seja favorável, ou seja, caso a Comissão determine que esse Estado-membro está sob pressão ou em risco, define que os outros Estados-membros devem aceitar um receber uma parte desses requerentes de asilo no seu país e recebem financiamento da UE, ou que são responsáveis pelo regresso das pessoas que não têm direito de permanecer na UE, tal como também pode ser pedido que tomem outras medidas necessárias para ajudar o Estado-membro mais pressionado por requerentes de asilo¹²¹.

Quanto ao número de requerentes de asilo que os Estados-membros devem receber de forma a auxiliar o Estado mais afetado, este é definido de acordo com um cálculo que tem em conta o PIB do país e a sua população, sendo que cada país pode escolher entre recolocar os migrantes no seu país ou patrocinar o seu regresso ao seu país de origem por não cumprirem os requisitos para que lhe seja atribuída a proteção internacional¹²². Os Estados-membros podem ainda contribuir para outras medidas de apoio, que o Novo Pacto em matéria de migração e asilo não determina. Nos casos em que “os compromissos assumidos forem inferiores em mais de 30 % ao número total de

¹¹⁷ Cit. da Comunicação da Comissão sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.

¹¹⁸ Retirado de, URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt [Consult.6 de setembro de 2021].

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Cit. de URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_pt [Consult. 6 de setembro de 2021].

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*.

recolocações ou regressos patrocinados necessários, os Estados-Membros que não tenham assumido compromissos devem assegurar, pelo menos, metade da sua quota-parte (em recolocações ou regressos patrocinados). Podem sempre escolher entre assegurar recolocações ou patrocinar regressos”¹²³. Deste modo, “a Comissão adota um ato de execução para confirmar as contribuições e torná-las juridicamente vinculativas”¹²⁴. Nos casos em que não exista pressão sobre um Estado-membro, prevê-se que exista uma solidariedade voluntária permanente. Contudo, o Novo Pacto, não estipula sanções para os Estados-membros que não cumpram com estas disposições.

O mecanismo escolhido pela Comissão para fazer face à questão da falta de solidariedade dos Estados-membros é a convocação de um fórum de solidariedade, caso não seja cumprido o critério dos 30% (mencionado no parágrafo anterior). Se o fórum de solidariedade não resolver este problema, “a Comissão adotará um ato jurídico que obrigue os Estados-Membros a contribuírem com possibilidades de recolocação ou a tomarem outras medidas”¹²⁵.

Este Pacto e os seus principais objetivos, sendo de destacar o Regulamento relativo à gestão do asilo e da imigração, causaram polémica¹²⁶ e ainda não foram aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

O Regulamento Dublin, enquanto regulamento que define os critérios para a definição do Estado-Membro responsável por um pedido de asilo, deve ter em atenção que os Estados da fronteira externa da UE são os mais afetados com os refugiados, assim, a Comissão propôs o “Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração”, de forma a reformular o Regulamento Dublin.

Esta proposta de Regulamento visa:

- “estabelecer um quadro comum que contribua para a abordagem abrangente da gestão do asilo e da migração com base nos princípios da elaboração integrada de políticas e da solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades;
- garantir a partilha de responsabilidades através de um novo mecanismo de solidariedade, instituindo um sistema de solidariedade contínua em situações

¹²³ Cit. de URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_pt [Consult. 6 de setembro de 2021].

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Para saber mais sobre o assunto, ver URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/migration/20200924STO87803/new-migration-pact-proposal-gets-mixed-reactions-from-meps> [Consult. 6 de setembro de 2021].

normais e de ajuda aos Estados-Membros com medidas eficazes (recolocação ou patrocínio de regressos e outras contribuições destinadas a reforçar a capacidade dos Estados-Membros no domínio do asilo, do acolhimento e regresso e na dimensão externa) para gerir a migração na prática, sempre que se vejam confrontados com pressões migratórias. Tal abordagem também inclui um processo específico de solidariedade a aplicar às chegadas na sequência de operações de busca e salvamento;

- reforçar a capacidade do sistema para determinar de forma eficiente e eficaz um único Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Em particular, tal limitaria as cláusulas relativas à cessação da responsabilidade, bem como as possibilidades de transferência de responsabilidade entre Estados-Membros devido às ações do requerente, e encurtaria significativamente os prazos de envio de pedidos e de receção de respostas, de modo a assegurar que os requerentes tenham uma determinação mais rápida do Estado-Membro responsável e, conseqüentemente, um acesso mais rápido aos procedimentos de concessão de proteção internacional;
- desencorajar os abusos e impedir os movimentos não autorizados dos requerentes dentro da UE, nomeadamente estabelecendo a obrigação clara de os requerentes apresentarem o pedido no Estado-Membro de primeira entrada ou permanência legal e de permanecerem no Estado-Membro designado responsável. Tal torna também necessário prever conseqüências materiais proporcionadas em caso de incumprimento destas obrigações¹²⁷.

Esta proposta de Regulamento manteve como um dos critérios o primeiro Estado-membro em que o pedido tenha sido registados, especificamente, “caso o Estado-Membro responsável não possa ser designado com base nos critérios enunciados no presente regulamento, é responsável pela análise do pedido de proteção internacional o primeiro Estado-Membro em que o pedido tenha sido registado” (art. 8.º, n.º 2 da Proposta de Regulamento). Os critérios de determinação do Estado-membro responsável pelo pedido de proteção internacional mantiveram-se praticamente os mesmos.

A Proposta de Regulamento acrescentou um novo critério que consta no art. 20.º da Proposta de Regulamento e que se refere aos casos em que o requerente é titular de um diploma ou outra qualificação emitida por um estabelecimento de ensino situado num

¹²⁷Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva CE 2003/109 do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração].

Estado-membro e “o pedido de proteção internacional tiver sido registado após o requerente ter deixado o território dos Estados-Membros na sequência da conclusão dos seus estudos, o Estado-Membro onde se situa o estabelecimento de ensino é responsável pela análise do pedido de proteção internacional” (art. 20.º, n.º1); nos casos em que tenha mais do que um emitido por diferentes Estados-Membros, é responsável pela análise do pedido o Estado-Membro onde estudou durante mais tempo ou se os períodos de tempo forem iguais, é responsável o Estado-Membro onde foi obtido a qualificação mais recente (art. 20.º, n.º2).

3.Iniciativa de Cidadania Europeia

A Iniciativa de Cidadania Europeia¹²⁸ está consagrada nos arts. 11.º do TUE e 24.º do TFUE. O Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019¹²⁹, que substitui o Regulamento (UE) n.º 211/2011¹³⁰ do Parlamento Europeu e do Conselho,

“estabelece os procedimentos e condições aplicáveis às iniciativas que convidam a Comissão a apresentar, no âmbito das suas atribuições, uma proposta adequada em matérias sobre as quais os cidadãos da União consideram necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados («iniciativa de cidadania europeia» ou «iniciativa»)” (art. 1.º do Regulamento (UE) 2019/788).

Este regulamento visa tornar a iniciativa de cidadania europeia “mais acessível, menos onerosa, mais fácil de utilizar por organizadores e apoiantes” (Considerando (5) do Regulamento (UE) 2019/788). A iniciativa de cidadania europeia permite que os cidadãos da UE participem na elaboração das suas políticas ao solicitar à Comissão Europeia que proponha novas leis, incentivando a participação democrática e política dos cidadãos (Considerando (1)).

Todos os cidadãos da UE que tenham idade suficiente para votar nas eleições europeias podem subscrever uma iniciativa de cidadania¹³¹ (Considerando (7) e art. 2.º n.º1). “Os Estados-Membros podem fixar a idade mínima para apoiar uma iniciativa nos 16 anos, em conformidade com a respetiva legislação nacional, devendo, nesse caso, informar a Comissão em conformidade” (art. 2.º n.º1).

A organização da iniciativa deve ser gerida por um grupo, de pelo menos, sete cidadãos da UE, com idade necessária para votar e os cidadãos do grupo devem residir em, pelo menos, sete Estados-membros diferentes (art.5.º n.ºs 1 e 2). As declarações de apoio à iniciativa só podem começar a ser recolhidas após esta ser registada pela Comissão (art. 6.º n.º1).

Para que se proceda ao seu registo, os organizadores devem ter fornecido provas do cumprimento dos requisitos previstos no art.5.º n.ºs 1 e “designado as pessoas de

¹²⁸ Para saber mais sobre este assunto, ver Militarú (2017).

¹²⁹ Entrou em vigor a 1 de janeiro de 2020 (art. 28.º do Regulamento (UE) 2019/788).

¹³⁰ Instituído a 16 de fevereiro de 2011, entrou em vigor a 1 de abril de 2012 (art. 23.º do Regulamento(UE) 211/2011).

¹³¹ Não é obrigatório que os cidadãos estejam recenseados, basta que tenham a idade mínima necessária para exercer o direito de voto (Guia da Iniciativa de Cidadania Europeia, 2019, p.7).

contacto nos termos do artigo 5.º, n.º3, primeiro parágrafo”; “a entidade jurídica tiver sido especificamente criada para gerir a iniciativa e o membro do grupo de organizadores designado como seu representante tiver sido mandatado para agir em nome dessa entidade”; todas as partes da Iniciativa devem ser da competência da Comissão; a iniciativa não pode ser “manifestamente abusiva, frívola ou vexatória”; não ser “manifestamente contrária aos valores da União consagrados no artigo 2.º do TUE, nem aos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (art.6.º, n.º3, als. a) a e)).

Para que a iniciativa seja válida deve obter um milhão de assinaturas¹³² de cidadãos da UE provenientes de pelo menos um quarto dos Estados-Membros (art. 3.º, nº1, al. a) e considerandos (8) e (9)) e num quarto dos Estados-Membros o número mínimo de subscritores tem de ser igual ao fixado¹³³ (art. 3.º, nº1, al. b) e considerando (10)).

Normalmente, esses sete cidadãos dispõem de um ano¹³⁴ para recolher assinaturas, sendo que esse período começa a contar a partir da data escolhida pelo grupo de organizadores, sendo que a data deve ser fixada no prazo de seis meses a contar da

¹³² “Não é obrigatório recolher declarações de apoio em todos os países da UE. No entanto, será necessário atingir um número mínimo de subscritores em pelo menos, sete países da UE. As declarações de apoio recolhidas em países em que o limiar não tenha sido atingido também contam para o objetivo de um milhão de assinaturas” (Guia da Iniciativa de Cidadania Europeia, 2019, p.7).

¹³³O número mínimo de subscritores foi inicialmente fixado no Anexo I do Regulamento (UE) n.º 2019/788, mas o Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1673 da Comissão substituiu o mesmo, devido à saída do Reino Unido da UE, porque “o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) 2019/788 prevê que uma das condições de validade de uma iniciativa é que, pelo menos num quarto dos Estados-Membros, o número de subscritores seja, pelo menos, igual ao número mínimo de cidadãos fixado no anexo I, na data do registo da iniciativa de cidadania proposta. Estes números mínimos correspondem ao número de deputados do Parlamento Europeu eleitos em cada Estado-Membro, multiplicado pelo número total de deputados do Parlamento Europeu”(considerando (1) do Regulamento Delegado) e com a saída do Reino Unido da UE os números tiveram de ser adaptados.

¹³⁴ A 15 de julho de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho estabeleceram o Regulamento (UE) 2020/1042, “que estabelece medidas temporárias relativas aos prazos para as fases de recolha, de verificação e exame previstas no Regulamento (UE) 2019/788 sobre a iniciativa de cidadania europeia em razão do surto de COVID-19” (Cit. do Preâmbulo do Regulamento). A Comissão, adotou duas Decisões de Execução de forma a prorrogar os prazos estabelecidos no Regulamento supracitado e de acordo com este, nomeadamente a Decisão de Execução (UE) 2021/360, de 19 de fevereiro de 2021, e a Decisão de Execução (UE) 2021/944, de 3 de junho de 2021. Esta última estabelece, respetivamente, no seu art. 1.º, n.º 1 “se a recolha de declarações de apoio a uma iniciativa de cidadania europeia (a seguir designada «iniciativa») estava em curso em 1 de maio de 2021, o prazo máximo para a recolha é prorrogado por um período de três meses, no que respeita a essa iniciativa” e no nº2 “ Nos casos em que a recolha de declarações de apoio a uma iniciativa tenha tido início durante o período compreendido entre 1 de maio de 2021 e a data da adoção da presente decisão, o prazo máximo para a recolha é prorrogado até 1 de agosto de 2022, no que diz respeito a essa iniciativa.”

inscrição da iniciativa no registo (art.8.º, n.º1). Pode apoiar-se uma iniciativa¹³⁵ em linha ou em papel (art. 9.º nº1) e só se pode apoiar a mesma iniciativa uma vez (art. 9.º, nº6).

Caso consigam reunir o número necessário de declarações de apoio, no prazo de três meses a contar do encerramento da obtenção da última certidão, o grupo de organizadores apresenta a iniciativa à Comissão (art. 13.º). O grupo de organizadores “deve ter a oportunidade de apresentar a iniciativa em sessão pública realizada pelo Parlamento Europeu” (art. 14.º nº2) e “no prazo de um mês a contar da apresentação da iniciativa nos termos do artigo 13.º, a Comissão deve receber o grupo de organizadores a um nível adequado para que possa explicar em pormenor os objetivos da iniciativa” (art. 15.º, nº1). Posteriormente, a Comissão expõe por via de uma comunicação “as suas conclusões jurídicas acerca da iniciativa de cidadania, as medidas que tenciona tomar ou os motivos para não tomar medidas” (art. 15.º, n.º2). Esta resposta será oficialmente adotada pelo colégio dos Comissários e publicada em todas as línguas oficiais da UE (Guia da Iniciativa de Cidadania Europeia, 2019, p.14).

Se a Comissão decidir apresentar uma proposta legislativa em resposta a uma iniciativa de cidadania, é desencadeado o processo legislativo normal¹³⁶: a proposta da Comissão é apresentada ao legislador (o Parlamento Europeu e o Conselho, ou, em determinados casos, só o Conselho) e só poderá ter força de lei se este decidir adotá-la.

A Comissão procede à análise do funcionamento da iniciativa de cidadania europeia e “apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do presente regulamento até 1 de janeiro de 2024 e, posteriormente, de quatro em quatro anos” (art. 25.º). O relatório mais recente data de 28 de março de 2018 e permite-nos concluir que desde a entrada em vigor da Iniciativa em abril de 2012 até março de 2015 (data do primeiro relatório – 31 de março de 2015), foram registadas 31 iniciativas e recusadas 20; no período entre abril de 2015 e março de 2018, foram registadas 17 iniciativas e recusadas 2; no total, desde 2012, foram registadas 48 iniciativas e recusadas 22. No total, desde 2012 até à atualidade, a Iniciativa de Cidadania Europeia teve 107 pedidos de registo, 82 iniciativas registadas e 6 iniciativas bem

¹³⁵ Pode consultar-se todas as Iniciativas no URL: https://europa.eu/citizens-initiative/home_pt [Consult. 3 de setembro de 2021].

¹³⁶ Para saber mais sobre o assunto, ver URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_pt [Consult. 3 de setembro de 2021].

sucedidas¹³⁷, o que nos permite concluir que de 2018 até à atualidade foram recusadas três iniciativas, e registadas 34 iniciativas.

Tendo em conta que só os cidadãos nacionais de Estados-Membros da UE podem participar nesta Iniciativa, cidadãos nacionais de Estados terceiros ficam excluídos independentemente de estarem a residir na UE. Então, possíveis iniciativas relativamente à migração e ao asilo teriam de ser propostas por cidadãos nacionais da UE. Contudo, até à data os cidadãos nacionais da UE não propuseram iniciativas deste âmbito¹³⁸.

Todavia, existem duas Iniciativas bastante relevantes para a presente dissertação, nomeadamente, a iniciativa “Minority SafePack – Um milhão de assinaturas pela diversidade da Europa” e a iniciativa “Votantes sem Fronteiras - Plenos direitos políticos para os cidadãos da UE”.

¹³⁷ As seis iniciativas que produziram resultados foram: “End the Cage Age”; “Minority SafePack – Um milhão de assinaturas pela diversidade na Europa”; “Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos”; “Stop Vivisection”; “Um de Nós”; “A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!”. Estas Iniciativas podem ser consultadas no link da nota de rodapé 135.

¹³⁸ *Ibidem*.

3.1. “Minority SafePack- Um milhão de assinaturas pela diversidade da Europa”

A UE

“funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres” (art.2.º TUE).

A UE “respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu” (art. 3.º, nº3 TUE) e “respeita a diversidade cultural, religiosa e linguística” (art. 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE). A Carta dos Direitos Fundamentais da UE afirma no art. 21.º nº1 que “ é proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual”.

A iniciativa “Minority SafePack”¹³⁹ baseia-se na “proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais e linguísticas”¹⁴⁰. Visando a adoção de “uma série de atos jurídicos para melhorar a proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais e linguísticas e reforçar a diversidade cultural e linguística na União”¹⁴¹.

Os organizadores desta Iniciativa fizeram 11 propostas. Contudo, só 9 das 11 propostas apresentadas foram aceites pela Comissão. Nomeadamente:

- “recomendação do Conselho «relativa à proteção e à promoção da diversidade cultural e linguística na União»;
- uma decisão ou um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho destinado a adaptar «os programas de financiamento, para facilitar o acesso aos mesmos por parte das pequenas línguas regionais e minoritárias»;

¹³⁹ Cumpriu todos os requisitos para que fosse bem sucedida, e foi examinada a 14 de janeiro de 2021, momento em que a Comissão publicou um comunicado relativo às medidas que tenciona tomar (URL: https://europa.eu/citizens-initiative/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_pt) [Consult. 3 de setembro de 2021].

¹⁴⁰ URL: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_pt [Consult. 3 de setembro de 2021].

¹⁴¹ *Ibidem*.

- uma decisão ou um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho destinado a criar um centro para a diversidade linguística que reforçará a consciência da importância das línguas regionais e minoritárias, promoverá a diversidade a todos os níveis e será essencialmente financiada pela União;
- um regulamento destinado a adaptar as disposições gerais aplicáveis às missões, aos objetivos prioritários e à organização dos fundos com finalidade estrutural, de forma a que neles sejam incluídas, enquanto objetivos temáticos, a proteção das minorias e a promoção da diversidade cultural e linguística, desde que as ações a financiar conduzam ao reforço da coesão económica, social e territorial da União;
- um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho destinado a alterar o regulamento relativo ao programa «Horizonte 2020», com a finalidade de melhorar a investigação sobre o valor acrescentado que as minorias nacionais e a diversidade cultural e linguística podem ter para o desenvolvimento social e económico nas regiões da UE;
- a alteração da legislação da União para garantir uma quase igualdade de tratamento entre os apátridas e os cidadãos da União;
- um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho para introduzir um direito de autor uniforme que permita considerar toda a União um mercado interno em matéria de direitos de autor;
- uma alteração da Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho para garantir a livre prestação de serviços e a receção de conteúdos audiovisuais nas regiões em que residem minorias nacionais;
- um regulamento ou uma decisão do Conselho com vista a uma isenção, por categorias, projetos que promovam as minorias nacionais e respetiva cultura, com fundamento no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE¹⁴²”.

A Comissão considerou que não é necessário criar regras adicionais para que os Estados Membros apoiem projetos que tenham como objetivo promover os direitos das pessoas que pertencem a minorias nacionais, mas no caso de os Estados-membros terem dificuldades em “tornar as suas medidas destinadas a promover os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais e respetiva cultura compatíveis com as regras em vigor em matéria de auxílios estatais”, a Comissão fornecerá as orientações necessárias¹⁴³. A Comissão considerou não serem necessários atos jurídicos adicionais.

¹⁴² Comunicação da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia “Minority SafePack – um milhão de assinaturas para a diversidade na Europa” (C (2021) 171).

¹⁴³ *Ibidem*.

3.2. “Votantes sem Fronteiras - Plenos direitos políticos para os cidadãos da UE”

A iniciativa “Votantes sem Fronteiras” foi registada a 4 de março de 2020 e encontra-se em processo de recolha de assinaturas¹⁴⁴ até 11 de junho de 2022. Esta iniciativa visa “reforçar os atuais direitos dos cidadãos da UE de votar e de ser candidatos nas eleições europeias e municipais no seu país de residência e nova legislação para tornar extensivos esses direitos às eleições regionais e nacionais, bem como aos referendos”. Os objetivos desta iniciativa são os seguintes: “eliminar os obstáculos que impedem o registo dos cidadãos da UE para poderem votar e ser candidatos nas eleições europeias e locais, tanto no seu país de residência como no de origem”; “reafirmar o sufrágio universal como um direito e um valor fundamentais” sendo que “os cidadãos da UE devem ter o direito de optar por votar no seu país de residência ou de origem em todas as eleições e referendos”; “investigar o impacto desta verdadeira europeização dos direitos de voto, as necessárias salvaguardas e a forma como tais direitos poderão incluir os nacionais de países terceiros”. Os objetivos propostos têm o propósito de “alterar uma situação que mancha a democracia europeia e criar um espaço para a política transnacional”¹⁴⁵.

Esta iniciativa demonstra que os cidadãos da UE têm consciência que a cidadania europeia não se adaptou à realidade europeia, no sentido em que “o problema reside no facto de a participação democrática ainda ser vista numa perspetiva nacional e não ter acompanhado a crescente mobilidade transnacional¹⁴⁶”. Os cidadãos da UE que residem num Estado-Membro que não o da sua nacionalidade, “sentem-se frequentemente sub-representados a nível político”¹⁴⁷.

Continuam a existir entraves ao exercício da cidadania, nomeadamente, ao voto dos cidadãos da UE que residem num Estado-Membro diferente do da sua nacionalidade, sendo de salientar que continuam a ter só o direito de votar nas eleições municipais e nas europeias, ficando excluídos das eleições para os órgãos mais importantes do país¹⁴⁸. “Por

¹⁴⁴ Tem atualmente 6926 subscritores (dados atualizados a 3 de setembro de 2021). Informação disponível na página oficial desta iniciativa (URL: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_pt [Consult. 5 de setembro de 2021], na qual constam também o número de subscritores por cada Estado-membro.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Sobre este assunto, ver Schmidtke (2001).

¹⁴⁷ Cit. de URL: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_pt [Consult. 5 de setembro de 2021].

¹⁴⁸ Relativamente ao direito de eleger e de ser eleito, ver arts. 22.º do TFUE, 39.º e 40.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

consequente, continuam a sentir-se estrangeiros e não membros de pleno direito da comunidade no país onde vivem”¹⁴⁹.

Logicamente que enquanto que só os cidadãos nacionais de um Estado-Membro poderem votar para as eleições mais importantes do dito Estado-Membro, os interesses que serão tidos em conta serão o dos nacionais do Estado-Membro, “o que os leva frequentemente a reiterar mensagens populistas nacionais e a invocar as ameaças que representam as «pessoas de fora»¹⁵⁰”.

Todos os cidadãos da UE deveriam ter o direito de exercer a sua cidadania independentemente do Estado-Membro onde residam ser o seu Estado de origem ou não. Desde logo, devem ter o direito de participar em todos os processos de decisão eleitorais, isto é, “devem ser reconhecidos como iguais” relativamente aos cidadãos nacionais e “gozar de direitos políticos plenos”¹⁵¹, o que representaria, em última análise, o concretizar da não discriminação com base na nacionalidade (art. 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE).

Esta Iniciativa defende que “a concessão de direitos políticos plenos aos cidadãos no local onde vivem pode facilitar a sua integração na sociedade”¹⁵². A distinção entre cidadãos nacionais e cidadãos europeus a nível político “envia um sinal errado às políticas de integração e também não contribui para a integração na sociedade europeia de migrantes e refugiados provenientes de fora da UE”¹⁵³. Esta iniciativa almeja possibilitar o evitar de discriminações entre os cidadãos da UE e os nacionais de países terceiros, porque “o objetivo mais geral que se pretende atingir com o alargamento e a equiparação dos direitos políticos em relação a todas as comunidades de migrantes que residem legalmente na UE extravasa o âmbito daquilo que é juridicamente possível no âmbito desta iniciativa”. Podemos concluir que esta Iniciativa tenta dar resposta à questão de como conjugar direitos eleitorais com a liberdade de circulação.

A “Votantes sem Fronteiras - Plenos direitos políticos para os cidadãos da UE” pretende incentivar a Comissão a “reformular a legislação sobre os direitos atuais, alargando-os às eleições regionais, às eleições nacionais e aos referendos, e

¹⁴⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_pt [Consult. 5 de setembro de 2021].

¹⁵⁰ Como mencionado no subcapítulo 2.1 (que se refere à teoria do *apartheid europeu*), existe uma exclusão interna de todos os cidadãos que não são nacionais do Estado-membro em causa.

¹⁵¹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_pt [Consult. 5 de setembro de 2021].

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*.

simultaneamente a analisar o impacto mais vasto dos direitos políticos plenos para os cidadãos da UE sem gerar discriminações em relação aos nacionais de países terceiros¹⁵⁴”.

A presente Iniciativa alerta para a situação dos referendos, indo a ponto de afirmar que “se todos os 3 milhões de cidadãos da UE residentes no Reino Unido e os 1.2 milhões de cidadãos britânicos residentes na UE tivessem podido votar no referendo, o resultado poderia ter sido a favor de permanecer na UE¹⁵⁵”. Deste modo, os cidadãos da UE são geralmente excluídos deste tipo de tomada de decisões, assim sendo, só os cidadãos nacionais podem participar em referendos. Contudo, existem exceções, como é o caso do referendo para a independência da Escócia (18 de dezembro de 2014), em que os termos foram decididos pelas legislaturas escocesa e britânica, decidiu-se que todas as pessoas com direito de voto nas eleições locais, o que inclui os todos os cidadãos da UE a residir na Escócia, poderiam votar no referendo¹⁵⁶.

Subentendemos que a opinião dos residentes é tão válida quanto a dos cidadãos nacionais e todos têm o direito de se fazer ouvir porque a participação política, ou o acesso a direitos políticos plenos deveriam ser garantidos tanto a cidadãos nacionais como a residentes cidadãos de outros Estados-Membros da UE, porque para além dos cidadãos nacionais, os cidadãos de outros Estados-Membros da UE a residir naquele país também devem poder votar numa decisão que pode influenciar a sua vida.

A Iniciativa “Votantes sem Fronteiras”, considera que a reforma para garantir plenos direitos políticos aos cidadãos europeus pode seguir uma das opções seguintes: os cidadãos da UE continuam a ter pleno direito de voto no seu país de origem; adquirem o pleno direito de voto no seu país de residência após residirem à x tempo nesse país; todos os cidadãos da UE com idade para votar podem escolher entre uma das duas opções apresentadas anteriormente. Esta é uma reforma que, caso a Iniciativa seja bem sucedida, levará tempo e variará dependo do país em questão e do tipo de eleição ou voto.

O website desta iniciativa¹⁵⁷ apresenta testemunhos de pessoas que se viram impedidas de exercer o seu direito de voto, dando ênfase à importância desta Iniciativa e ao direito que ela defende, direito de votar¹⁵⁸, que é um dos direitos da cidadania europeia, os quais passo a citar:

¹⁵⁴ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_pt [Consult. 5 de setembro de 2021].

¹⁵⁵ Cit. do pdf da Iniciativa, disponível em URL: https://europa.eu/citizensinitiative/initiatives/details/2020/000002_pt [Consult. 5 de setembro de 2021].

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ URL: <https://voterswithoutborders.eu/portuguese/> [Consult. 9 de setembro de 2021].

¹⁵⁸ O direito de votar está postulado nos arts. 22.º do TFUE, 39.º e 40.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Karl, eslovaco a residir na Holanda, deu o seguinte testemunho “durante as eleições europeias, não pude votar em candidatos eslovacos devido à falta de informação e à falta de comunicação por parte dos funcionários da embaixada. As entidades públicas também não foram úteis. Para as eleições nacionais, votei por correio, mas muitos votos perderam-se, foram mal contados ou o envelope para votar foi entregue demasiado tarde”.

Já Guillaume (um francês a residir na Letónia), “para as eleições locais e europeias, queria votar no meu país de residência mas não fui autorizado a votar onde resido, na Letónia. Além disso, não recebi informações sobre como votar. As entidades disseram simplesmente que “não é possível” como uma forma de não ter de resolver o problema”.

Katarzyna (uma polaca a residir em França), afirmou “tentei registar-me para votar este ano, enviei todos os documentos necessários através do site do governo. Recebi uma resposta da câmara municipal a informar-me de que o meu comprovativo de morada não tinha sido reconhecido. Não me deram qualquer justificação para não terem reconhecido como comprovativo de morada a fatura que lhes enviei, com o meu nome completo e morada, datada do mês anterior”.

Danielle (uma holandesa a residir em Espanha), deu o testemunho, que no nosso entender é um dos mais interessantes, até porque deve refletir a realidade de muitos cidadãos da UE “vivo em Espanha há 18 anos e pago os meus impostos cá desde que me mudei. No entanto, não posso participar na decisão sobre como eles são gastos. Para isso precisava de poder votar em todas as eleições aqui. Já não tenho quaisquer ligações diretas com a Holanda, mas só posso votar lá. Chegou a altura de isso mudar”.

Esta é uma Iniciativa muito relevante para a concretização da UE enquanto projeto democrático porque continuam a existir muitas dúvidas e falta de informação da parte das instituições responsáveis por esclarecer os cidadãos, o que acaba por condicionar, em última análise, o voto do cidadão. Esta Iniciativa, caso consiga obter as declarações de apoio necessárias, é uma Iniciativa que levará um tempo considerável a ser posta em prática, desde logo, porque tem de assegurar que existem os mecanismos necessários para que o cidadão caso opte ou por votar a no seu Estado Membro de origem ou no Estado Membro onde reside, não vote duplamente.

Conclusão

O termo *politeia* principiou as ideias de universalidade das formas política e jurídica e a expansão do Estado-nação para as comunidades pós-nacionais. Contudo, apesar de a UE ter adotado formas políticas e jurídicas universais e de ser uma comunidade de Estados-membros plural que agrega cidadãos nacionais de diferentes Estados-membros, verifica-se a existência de um *apartheid europeu*, ou seja, movimentos simultâneos de inclusão e de exclusão, para além das fronteiras externas surgem fronteiras internas, aumento da discriminação face a outras populações.

O *apartheid europeu* verifica-se quer a nível de cidadãos da UE, quer a nível de cidadãos de Estados terceiros, porque a nacionalidade ainda é um fator muito importante na atualidade e os Estados-membros, mesmo relativamente a cidadãos da UE, procedem à sua discriminação tendo por base o facto de estes cidadãos não serem nacionais desse Estado-membro, o que é contraditório com a política de não discriminação em razão da nacionalidade, e faz-nos perceber a realidade de que a cidadania da UE, apesar de poder ser usufruída por todos os cidadãos nacionais de Estados-membros, não é suficientemente desenvolvida, desde logo, porque é dependente da nacionalidade¹⁵⁹, e talvez tenha sido precisamente esta dependência em razão da nacionalidade que motiva discriminações em razão da nacionalidade.

A cidadania europeia, que deveria servir de exemplo como uma cidadania pós-nacional, não cumpre aquilo a que se propõe. Idealmente aberta e transnacional, é muito fechada sobre si própria e exclui muitos dos cidadãos que deveriam ter acesso à mesma. A expectativa de criar um estatuto formal de cidadania europeia como forma de transformar a comunidade económica numa forma de política plena não foi, portanto, atingida.

A cidadania europeia, idealmente, representaria a projeção a nível supranacional de direitos e deveres característicos das formas nacionais de cidadania. Potenciando, ainda, o estabelecer de uma filiação política além do Estado, ou seja, a UE. Contudo, a cidadania europeia deu origem à consolidação de fronteiras internas e externas que incrementaram a existência de indivíduos considerados como nacionais de Estados terceiros e a sua exclusão da cidadania ativa.

¹⁵⁹ Só se os indivíduos forem nacionais de um Estado-membro é que têm direito à cidadania da UE.

A cidadania europeia promete mais do que aquilo que garante e não consegue fazer face a questões como a discriminação em favor da nacionalidade, sendo que, muitos dos cidadãos nacionais de Estados-membros da UE, ao decidirem deslocar-se para outro Estado da UE para aí residir, são vítimas de uma exclusão de nível interno, da sociedade do dito país, devido ao facto de terem uma nacionalidade diferente. Acabam por não se conseguir integrar, são deixados à margem dessa sociedade nacional, não conseguindo usufruir na prática dos direitos que a cidadania europeia promete.

Só podem votar nas eleições municipais, logo não conseguem escolher quem constituirá o governo, Assembleia da República, quem será o seu Presidente da República, ficando, assim, impedidos de escolher os responsáveis pela política do país onde vivem. A cidadania europeia continua muito dependente da nacionalidade e apesar de a Carta dos Direitos Fundamentais da UE proibir a discriminação em favor da nacionalidade, esta acontece na prática, desde logo, quando os cidadãos nacionais de um Estado-membro da UE a residir noutro Estado-membro não podem escolher quem irá representá-los a nível nacional e a política que querem ver implementada. Podem ser expulsos do país ao considerar-se que estão desempregados e são um peso para as finanças públicas desse país. Normalmente, têm empregos mal pagos.

As comunidades políticas deveriam ser abertas a todos os cidadãos a residir na UE, independentemente de serem ou não nacionais de um Estado-membro. Quanto aos cidadãos nacionais de Estados terceiros, são excluídos por não serem nacionais de um Estado-membro da UE. Só têm direito a nível igual de condições de trabalho, mas o tipo de trabalho que exercem é mal remunerado. Além da discriminação em favor da cidadania europeia, são alvo da discriminação em favor da nacionalidade, existindo uma dupla discriminação, que supostamente não deveria acontecer, até porque a lei a proíbe.

As exclusões da cidadania são uma realidade, que se manifesta na figura dos migrantes, sejam eles cidadãos nacionais da UE ou cidadãos nacionais de Estados terceiros. A possível abolição destas exclusões depende da emancipação que não é uma tendência espontânea, devendo, por isso, ser “conquistada” pelos indivíduos que são objeto de discriminação. Esta conquista não tem necessariamente de ser violenta.

A hospitalidade deveria ser considerada um direito fundamental, porque muitos dos Estados-membros tentam esquivar-se das suas responsabilidades e preferem fazer acordos com outros países de forma a não terem de se envolver na questão dos refugiados e fazer a sua obrigação, acolhê-los. Todas as pessoas têm o direito de procurar asilo e ao

não ser prestado o devido auxílio a estas pessoas, desde logo, acolhimento e ajuda nas travessias (perigosas e realizadas sem o mínimo de condições), muitas delas acabam por morrer. Para este aspeto, muito contribui o Regulamento Dublin III, ao instituir que o Estado-membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional é o primeiro Estado onde o migrante entrar. Apesar de existirem outros critérios de hierarquia superior, muitas das vezes, esses critérios não são respeitados e são os Estados de primeira chegada, neste caso, os Estados limítrofes da UE que são responsáveis pelos mesmos, motivo pelo qual muitos desses Estados se recusam a receber mais migrantes ou só os deixam atracar se outro Estado-membro se responsabilizar pela análise do pedido de asilo daqueles migrantes.

O ideal seria a reformulação do Regulamento Dublin III, mas a proposta de reformulação existente mantém como um dos critérios o Estado-membro de primeira chegada, o que na prática, não vai alterar muito a realidade existente com o atual Regulamento. A cláusula relativamente à solidariedade é um tanto ou quanto ambígua e não prevê sanções para os Estados-membros. Enquanto não se proceder a uma remodelação séria que obrigue efetivamente os Estados a entre ajudarem-se e a conceder as melhores condições possíveis aos migrantes, nomeadamente, condições dignas para que eles possam viver da melhor forma possível, tratamento adequado na recolha de informação relativamente ao migrante, de forma a perceber se ele é na verdade um refugiado ou não, mas tendo sempre em conta a dignidade e os direitos da pessoa em causa.

A questão da segurança, do medo de que entre os migrantes venham refugiados é uma das questões mais prementes da atualidade e influenciam a forma como os Estados prestam o devido auxílio aos requerentes de asilo. O aumento de medidas de segurança, que podem pôr em causa os direitos fundamentais do migrante é cada vez mais uma realidade, justificada pela necessidade de controlar as entradas na UE. Existe uma espécie de obsessão com a segurança, que coloca em causa a hospitalidade.

A Iniciativa de Cidadania Europeia é um bom exemplo da cidadania como ação reivindicativa de direitos, contudo, na prática só seis Iniciativas, até à data, conseguiram ser bem-sucedidas. Merece, ainda, ênfase especial o facto de só os cidadãos nacionais da UE poderem propor e assinar declarações de apoio às Iniciativas. Assim, os cidadãos nacionais de Estados terceiros dependem das propostas dos cidadãos da UE para que possam usufruir de mais direitos. No âmbito da presente dissertação convém mencionar duas Iniciativas, uma delas já foi examinada (“Minority SafePack- Um milhão de

assinaturas pela diversidade da Europa”) e a Comissão já deu a conhecer as medidas que tenciona implementar, a outra (“Votantes sem Fronteiras - Plenos direitos políticos para os cidadãos da UE”) está em processo de recolha de assinaturas e a ser bem-sucedida, representará uma mudança no exercício dos direitos políticos da UE.

A cidadania europeia deveria ser considerada como uma cidadania que transcende a nacionalidade, porque muitos indivíduos que residem em Estados-membros da UE são nacionais de Estados terceiros e contribuem ativamente para o desenvolvimento de uma sociedade do qual são excluídos, nomeadamente, contribuem para a economia do país. Assim, a associação de um povo a um território deve ser uma ideia repensada, porque num mundo cada vez mais global, as sociedades são cada vez mais multiculturais e multinacionais e a ideia de excluirmos todos aqueles que não partilham da nossa nacionalidade não faz sentido.

Bibliografia

Livros, Artigos e Dissertações

Ackers, L. (março de 2004). Citizenship, migration and the valuation of care in the European Union. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 30(2), pp. 373-396. doi:10.1080/1369183042000200759

Alves, D. R. (2012). A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia. *IJP - Artigos em Revistas Internacionais*. Obtido de <http://hdl.handle.net/11328/702>

Ammaturo, F. R. (novembro de 2019). Europe and whiteness: Challenges to European identity and European citizenship in light of Brexit and the "refugees/migrants crisis". *European Journal of Social Theory*, 22(4), pp. 548-566. doi:10.1177/1368431018783318

Amorim, A. R. (jan./abr. de 2021). Os Desafios da União Europeia em Matéria de Proteção aos Refugiados. *Revista de Direito Brasileira*, 28(11), pp. 259-273.

Ana Paula Penchaszadeh, S. S. (julho de 2020). Reflexiones filosófico-políticas en torno a la criminalización de las prácticas de solidaridad hacia migrantes y refugiados en la actualidad. El caso de Carola Rackete (2019). *HISTORIA Y SOCIEDAD*. doi:<https://doi.org/10.15446/hys.n39.82846>

Aradau, C. (2006). Only aporias to offer? Étienne Balibar's Politics and the Ambiguity of War. *New Formations*(58), pp. 39-46.

Aradau, C., Huysmans, J., & Squire, V. (setembro de 2010). Acts of European Citizenship: A Political Sociology of Mobility. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), pp. 945-965. doi:10.1111/j.1468-5965.2010.02081.x.

Arrighi, J.-T., & Stjepanović, D. (junho de 2019). Introduction: The Rescaling of Territory and Citizenship in Europe. *Ethnopolitics*, 18(3), pp. 219-226.

Aunió, A. M. (janeiro de 2016). Sobre la ciudadanía en el derecho internacional ¿la ilusión Europea? *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*(21), pp. 352-373.

Balibar E., E. R. (2013). The Powerlessness of Nations and the «Populist» Question. *Actuel Marx*, pp. 13-23.

Balibar, É. (1996). Is European Citizenship Possible? *Public Culture*, 8(2), pp. 355-376. doi:10.1215/08992363-8-2-355

Balibar, É. (2004). *We the People of Europe: Reflections on Transnational Citizenship* (1 ed.). (J. SWENSON, Trad.) United Kingdom: Princeton University Press.

Balibar, É. (2009). Reflections on Gewalt. *Historical Materialism*, 17(1), pp. 99-125.

Balibar, É. (2010). At the Borders of Citizenship: A Democracy in Translation. *European Journal of Social Theory*, 13(3), pp. 315-322. doi:10.1177/1368431010371751

Balibar, É. (2011). Cosmopolitanism and Secularism: Controversial Legacies and Prospective Interrogations. *Grey Room*, 44(7-53).

Balibar, É. (2014). *Equaliberty: Political Essays*. DUKE UNIVERSITY PRESS.

Balibar, É. (2015). *Citizenship* (1 ed.). (T. Scott-Railton, Trad.) Cambridge, United Kingdom: Polity Press.

Balibar, É. (junho de 2015). Violence, Politics, Civility. *Ciencia Política*, 10(19), pp. 45-67.

Balibar, É. (março de 2016). Europe at the Limits. *Interventions: The International Journal of Postcolonial Studies*, 18(2), pp. 165-171.

Balibar, É. (2018). Pour un droit international de l'hospitalité . *Le Monde*.

Balibar, É. (março de 2020). Ontological difference, anthropological difference, and equal liberty. *European Journal of Philosophy*, 28(1), pp. 3-14.

Balibar, É., & Spivak, G. C. (setembro de 2016). An interview on subalternity. *Cultural Studies*, 30(5), pp. 856-871.

Baltazar, I. (2002). *Os europeus na construção europeia: esboço de uma cidadania europeia Cidadania e novos poderes numa sociedade global* (1ª ed.). Lisboa, Portugal: Dom Quixote.

Barbier, J.-C. (2012). To what extent can the European Union Deliver "Social Citizenship" to its Citizens. *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*.

Barbulescu, R., & Favell, A. (fevereiro de 2020). Commentary: A Citizenship without Social Rights? EU Freedom of Movement and Changing Access to Welfare Rights. *International Migration*, 58(1), pp. 151-165. doi:10.1111/imig.12607

Bedin, P. (janeiro-abril de 2017). The Crisis of Universalism: Redefinitions, Proposals and Debates. *Andamios*(33), pp. 273-301. doi:10.29092/uacm.y14i33.554

Bellamy, R., & Lacey, J. (outubro de 2018). Balancing the rights and duties of European and national citizens: a democratic approach. *Journal of European Public Policy*, 25(10), pp. 1403-1421. doi:10.1080/13501763.2018.1488885

Benli, A. E., & Archibugi, D. (2018). European Citizenship as Rights Claiming. *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation*, 2018(1).

Berkovich, I. (fevereiro de 2021). Defensive Citizenship in Europe: Definition and Measurement. *Political Studies Review*, 19(1), pp. 148-156. doi:10.1177/1478929920906996

Besson, S., & Utzinger, A. (2008). Toward European Citizenship. *Journal of Social Philosophy*, 39(2), pp. 185-208. doi:10.1111/j.1467-9833.2008.00421.x

Bojadžijev, M., & Saint-Saëns, I. (2006). Borders, Citizenship, War, Class: A discussion with Étienne Balibar and Sandro Mezzadra. *New Formations*(58), pp. 10-30.

Boonen, C. (dezembro de 2020). At the Outer Limits of Democratic Division: on Citizenship, Conflict and Violence in the Work of Chantal Mouffe and Étienne Balibar. *International Journal of Politics, Culture & Society*, 33(4), pp. 529-544. doi:10.1007/s10767-020-09375-5

Bradshaw, J. (novembro de 2013). Emerging from the Chrysalis: Union Citizenship Must Escape its Nationality-Based Shortcomings. *Liverpool Law Review*, 34(3), pp. 195-215. doi:10.1007/s10991-013-9140-1

Bromberg, S. (2018). Thinking through Balibar's Dialectics of Emancipation. *Historical Materialism*, 26(1), pp. 223-254.

Bruzelius, C., Reinprecht, C., & Seeleib-Kaiser, M. (novembro de 2017). Stratified Social Rights Limiting EU Citizenship. *Journal of Common Market Studies*, 55(6), pp. 1239-1253. doi:10.1111/jcms.12555

Cahn, C. (2012). Minorities, Citizenship and Statelessness in Europe. *European Journal of Migration & Law*, 14(3), pp. 297-316. doi:10.1163/15718166-12342009

Carrera, S., & Wiesbrock, A. (agosto de 2010). Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU. *European Journal of Migration & Law*, 12(3), pp. 337-359. doi:10.1163/157181610X520409

Casey, C. (junho de 2014). We, the people at work: propositions for revitalizing industrial democracy through the use of Étienne Balibar's concepts. *Work, Employment & Society*, 28(3), pp. 469-480.

Cassin, B. (2014). *Dictionary of Untranslatables: A Philosophical Lexicon*. Princeton: Princeton University Press.

Chambers, I. (2006). Borders and the Boundaries of Democracy. *New Formations*(58), pp. 47-52.

Cjorojanu, C. (2016). The specificity of European cosmopolitanism in light of European citizenship. *Bajo Palabra*(8).

Colliot-Thélène, C. (2009). L'interprétation des droits de l'homme : enjeux politiques et théoriques au prisme du débat français. *Trivium*, 3, pp. 1-10. doi:10.4000/trivium.3290

Courcelle, T., & Taulelle, F. (2015). Does the EU Regional Policy reinforce the European citizenship. *Debater a Europa*(12).

Crowley, J. (dezembro de 1999). Some thoughts on Theorizing European Citizenship. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 12(4), pp. 471-488. doi:10.1080/13511610.1999.9968621

Davies, G. (janeiro de 2021). European Union Citizenship and the sorting of Europe. *Journal of European Integration*, 43(1), pp. 49-64. doi:10.1080/07036337.2020.1723577

Delanty, G. (s.d.). Models of citizenship: Defining European identity and citizenship. *Citizenship Studies*, 1(3), pp. 285-303. doi:10.1080/136210297008420660

Dumbrava, C. (junho de 2015). Super-foreigners and Sub-citizens: Mapping Ethno-national Hierarchies of Foreignness and Citizenship in Europe. *Ethnopolitics*, 14(3), pp. 296-310. doi:10.1080/17449057.2014.994883

Erdal, M. B., & Sagmo, T. H. (setembro de 2017). Descent, birthplace and residence: Aligning principles of citizenship with realities of migrant transnationalism. *Norwegian Journal of Geography*, 71(4), pp. 208-219. doi:10.1080/00291951.2017.1369456

Europeia, C. (2012). Guia da Iniciativa de Cidadania Europeia. doi:10.2775/23919

Europeia, C. (2019). Guia da Iniciativa de Cidadania Europeia. doi:10.2792/274056

Farias, F. B. (julho-dezembro de 2007). Crítica da Filosofia Política da Europa. *Revista de Políticas Públicas*, 11(2), pp. 103-130.

Farrés, J. O. (2012). Étienne Balibar, Violence et civilité. Weltek Library Lectures et autres essais de philosophie politique. *Enrahonar: Quaderns de Filosofia*, 48.

Gammella, V. (2017). Bisogna difendere la società. La questione dell'identità razziale tra Michel Foucault ed Étienne Balibar. *Altre Modernità*, 0(17), pp. 182-199.

Garelli, G., Sciarba, A., & Tazzioli, M. (junho de 2018). Mediterranean Struggles for Movement and the European Government of Bodies: An Interview with Étienne Balibar and Nicholas De Genova. *Antipode*, 50(3), pp. 748-762. doi:10.1111/anti.12347

Greco, S.-P. (2019). Affects, Perception and European Citizenship. Regards in Political Psychology. *EURINT*, 6(1), pp. 185-206.

Gulmez, D. B. (16 de novembro de 2020). Glocal as hybridity, hegemony and reflexive engagement. *Globalizations*, pp. 1-12. doi:10.1080/14747731.2020.1842669

Gündogdu, A. (22 de outubro de 2012). A Revolution in Rights: Reflections on the Democratic Invention of the Rights of Man. *Law, Culture and the Humanities*, 10(3), pp. 367-379. doi:10.1177/1743872112459034

Hansen, R. (1998). A European citizenship or a Europe of citizens? Third country nationals in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), pp. 751-768. doi:10.1080/1369183X.1998.9976664

Hernández, G. M. (janeiro de 2006). Cosmopolítica: la política y la antropología filosófica como fuentes mutuas. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 48(196), pp. 55-61.

Ingram, J. (2018). Democracy and its Conditions: Étienne Balibar and the Contributions of Marxism to Radical Democracy. *Thinking Radical Democracy: The Return to Politics in Post-War France*, pp. 210-233.

Jong, P. W., & Valk, H. A. (2020). Intra-European migration decisions and welfare systems: the missing life course link. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 46(9), pp. 1773-1791. doi:10.1080/1369183X.2019.1611421

Kostakopoulou, D. (setembro de 2007). European Union Citizenship: Writing the Future. *European Law Journal*, 13(5), pp. 623-646. doi:10.1111/j.1468-0386.2007.00387.x.

Kostakopoulou, D. (setembro de 2008). The Evolution of European Union Citizenship. *European Political Science*, 7(3), pp. 285-295. doi:10.1057/eps.2008.24

La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la Unión Europea? (Junho de 2018). *Revista Derecho del Estado*(40), pp. 181-208.

Lacroix, J. (junho de 2021). What Is Left of European Citizenship. *Ratio Juris*, 34(2), pp. 106-120. doi:10.1111/raju.12311

Leith, M. a., Zwet, D. a., Boyle, A. a., & Elizabeth. (agosto de 2019). What does Brexit tell us about our understanding of European Identity? *The Political Quarterly*, 90. doi:10.1111/1467-923X.12734

Lemke, C. (1998). Citizenship and European integration. *World Affairs*, 160(4), p. 212.

Licata, L., & Klein, O. (setembro/outubro de 2002). Does European citizenship breed xenophobia? European identification as a predictor of intolerance towards

immigrants. *Community & Applied Social Psychology*, 12(5), pp. 323-337. Obtido de <https://doi.org/10.1002/casp.684>

Maas, W. (novembro de 2008). Migrants, states, and EU citizenship's unfulfilled promise. *Citizenship Studies*, 12(6), pp. 583-596. doi:10.1080/13621020802450668

Mantu, S. (2013). Concepts of Time and European Citizenship. *European Journal of Migration & Law*, 15(4), pp. 447-464. doi:10.1163/15718166-00002044

Marian, I. (dezembro de 2012). The Legal Framework of EU Citizenship. *Economics, Management & Financial Markets*, 7(4), pp. 221-226.

Maslowski, S. (2019). EU citizenship and categorization of EU migrants. *Approaching Religion*, 9(1-2), pp. 27-40. Obtido de <https://doi.org/10.30664/ar.77756>

McMeniman, N. J. (novembro de 2016). Citizenship. *Political Studies Review*, 14(4), p. 555. doi:10.1177/1478929916663332

Menéndez, A. J., & Olsen, E. D. (2020). *Challengin European Citizenship: Ideas and Realities in Contrast*. Oslo, Norway: Palgrave Pivot. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-030-22281-9>

Militaru, I. N. (2017). European Citizens' Initiative. *Juridical Tribune*, 7(2), pp. 89-97. Obtido de <https://doaj.org/article/c009f647a0804b53ba2541302b72d869>

Murphy, A. (fevereiro de 2021). Secularism and Cosmopolitanism: Critical Hypotheses on Religion and Politics. *European Legacy*, 26(1), pp. 103-105.

Nanz, P., Friedrich A., & Kerstin, D. (janeiro de 2012). Free Movement and the Emergence of European Social Citizenship. *Osterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 4, pp. 383-398.

Olsen, E. D. (dezembro de 2013). European Citizenship: Mixing Nation State and Federal Features with a Cosmopolitan Twist. *Perspectives on European Politics & Society*, 14(4), pp. 505-519. doi:10.1080/15705854.2013.772750

Onwunali, K. U. (maio/agosto de 2018). Aristotle's notion of common good. *Conhecimento & Diversidade*, 10(21), pp. 41-50. doi:<http://dx.doi.org/10.18316/rcd.v10i21.3346>

Orgad, L. (novembro de 2019). The citizen-makers: Ethical dilemmas in immigrant integration. *European Law Journal*, 25(6), pp. 524-543. doi:10.1111/eulj.12338

Outhwaite, W. (2006). Étienne Balibar. *New Formations*(58), p. 9.

Outhwaite, W. (2006). The State (and Society) of Europe. *New Formations*(58), pp. 31-39.

Painter, J. (2008). European Citizenship and the Regions. *European Urban and Regional Studies*, 15(1), pp. 5-19. Obtido de <https://doi.org/10.1177/0969776407081277>

Peixoto, C. C., & Lobato, A. O. (2013). Pensar a cidadania em Hannah Arendt: direito a ter direitos. pp. 51-69. Obtido de <http://repositorio.furg.br/handle/1/5389>

Pfeifer, G. (março de 2020). Balibar, citizenship, and the return of right populism. *Philosophy & Social Criticism*, 46(3), pp. 323-341.

Piçarra, N. (novembro de 2016). A União Europeia e "a crise migratória e de refugiados sem precedentes": crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *e pública Revista Eletrónica de Direito Público*, 3(2), pp. 1-40.

Popescu, M. (2014). European Citizenship in context of Lisbon Treaty. *Juridical Current*, 17(2), pp. 73-84.

Radulescu, C. (2011). More European with European Citizenship? *EIRP Proceedings*, 6(1), pp. 276-288.

Rauceu, C. (Julho de 2016). European Citizenship and the Right to Reside: "No One on the Outside has a Right to be Inside?". *European Law Journal*, 22(4), pp. 470-491. doi:10.1111/eulj.12196

Rebel, H. J. (2016). European Citizenship: Conceptualisation and Contextualisation of a Construct. *Romanian Journal of Communications and Public Relations*, 16(1), pp. 53-65.

Rebel, H.-J. C. (2012). Citizenship, Identity and Historical References in the European Union. *Romanian Journal of Communication & Public Relations*, 14(2), pp. 47-65.

Recchi, E. (dezembro de 2016). The Citizenship Gap in European Societies: Conceptualizing, Measuring and Comparing "Migration Neutrality" across the EU. *International Migration*, 54(6), pp. 181-200. doi:10.1111/imig.12292

Ribeiro, A. C. (25 de março de 2010). A formação das cidades gregas e a reflexão sobre a comunidade política: algumas fontes gregas do gênero literário utopia. *Sínteses*, 15, pp. 228-251.

Riva, G. V. (2014). Democracia e Cidadania: Um Confronto entre as Teorias Contemporâneas de Balibar e O'Donnell. *Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito*, 45-78. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil.

Rodd, R. (maio de 2018). The 'I' and the 'we' of citizenship in the age of waning democracy: Wolin and Balibar on citizenship, the political and dedemocratization. *Citizenship Studies*, 22(3), pp. 312-328.

Rouet, G. (junho de 2016). European Union: fears and hopes. *Eastern Journal of European Studies*, 7(1), pp. 5-33.

Rushton, R. (outubro de 2019). Chevalier (2015) and the rules of the European game. *Studies in European Cinema*, 16(3), pp. 218-231.

Sánchez, S. I. (julho de 2014). Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a Crossroads: A Promising Alliance or a Dangerous Liaison? *European Law Journal*, 20(4), pp. 464-481. doi:10.1111/eulj.12094

Santos, P. M., & Silva, M. (2011). European Identity - Supranational Citizenship. *Janus.Net: e-Journal of International Relations*, 2(1), pp. 14-26.

Scherz, A., & Welge, R. (Julho de 2015). Union Citizenship Revisited: Multilateral Democracy as Normative Standard for European Citizenship. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 41(8), pp. 1254-1275. doi:10.1080/1369183X.2014.969202

Schmidt, L.-H. (1977). A Marxist Theory of Class Struggle. *Acta Sociologica*, 20(4), pp. 385-392. doi:10.1177/000169937702000405

Schmidt, S. K. (2017). Extending Citizenship Rights and Losing it all: BREXIT and the Perils OF 'Over-Constitutionalisation'. (D. Thym, Ed.) pp. 17-36.

Schmidtke, O. (2001). Transnational Migration: A Challenge to European Citizenship Regimes. *World Affairs*, 164(1), pp. 3-16. Obtido de <http://www.jstor.org/stable/20672620>

Schwartz, H. (abril de 2021). Radical democratic theory and migration: The Refugee Protest March as a democratic practise. *Philosophy & Social Criticism*, p. 1. doi:10.1177/0191453721996398

Sculos, B. W. (agosto de 2015). Equaliberty: Political Essays. *Political Studies Review*, 13(3), pp. 394-395. doi:10.1111/1478-9302.12100_3

Secularism and Cosmopolitanism: Critical Hypotheses on Religion and Politics. (4 de setembro de 2018). *Publishers Weekly*, 265(15), p. 73.

Seubert, S. (Março de 2020). Shifting Boundaries of Membership: The politicisation of free movement as a challenge for EU citizenship. *European Law Journal*, 26(1-2), pp. 48-60. doi:10.1111/eulj.12346

Seubert, S. (Fevereiro de 2021). Reframing political space. Pro-European mobilisation and the enactment of european citizenship. *Citizenship Studies*, 25(1), pp. 72-89. doi:10.1080/13621025.2020.1860907

Shaw, J. (2019). EU citizenship: Still a Fundamental Status? Em R. Bauböck (Ed.), *Debating European Citizenship* (1 ed., pp. 1-17). San Domenico di Fiesole, Italy: Springer Open. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-319-89905-3_1

Sims, S. (2 de junho de 2016). Political Philosophy and the Problems of International Order: Machiavelli, Kant, and Aristotle. *Perspectives on Political Science*, pp. 5-8. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/10457097.2015.1081539>

Spaventa, E. (2017). Earned citizenship - understanding Union citizenship through its scope. Em D. Kochenov (Ed.), *EU citizenship and federalism : the role of rights* (pp. 205-225). Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/9781139680714.009>

Squire, V. (Junho de 2011). Desafiando os limites da cidadania da União Europeia: as disputas dos grupos roma acerca da (i)mobilidade. *Contexto Internacional*, 33(1), pp. 103-130.

Sredanovic, D., & Stadlmair, J. (março de 2018). Introduction: trends towards particularism in European citizenship policies. *Journal of Contemporary European Studies*, 26(1), pp. 1-11.

Stokke, K. (setembro de 2017). Politics of citizenship: Towards an analytical framework. *Norwegian Journal of Geography*, 71(4), pp. 193-207. doi:10.1080/00291951.2017.1369454

Strumia, F. (julho de 2016). European Citizenship and EU Immigration: A Democratic Bridge between the Third Country Nationals' Right to Belong and the Member States' Power to Exclude. *European Law Journal*, 22(4), pp. 417-447. doi:10.1111/eulj.12197

Strummiello, G. (2017). "We have nothing in common": Rethinking community and the mechanisms of creating a sense of belonging. *Filozofija i Društvo*, 28(1), pp. 22-31.

Tambakaki, P. (nov de 2011). Agonism and the Reconception of European Citizenship. *British Journal of Politics & International Relations*, 13(4), pp. 567-585. doi:10.1111/j.1467-856X.2011.00456.x

Toader, D. (2019). The European Union Citizenship. *Proceedings of the Scientific Conference AFASES*, pp. 43-46. doi:10.19062/2247-3173.2019.21.7

Tortosa, J. S. (2017). Del artificio natural de la política. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, 34(3), pp. 551-559. doi:http://dx.doi.org/10.5209/ASHF.56800

Trzciński, K. (2021). Citizenship in Europe: The Main Stages of Development of the Idea and Institution. *Studies in European Affairs/Studia Europejskie*, 25(1), pp. 7-30.

Urbinati, N. (2015). The Joined Destiny of Migration and European Citizenship. *Phenomenology and Mind*(8).

Velasco, S. D. (2014). Cidadania, nação e segurança: o imigrante como ameaça à identidade centrada no Estado. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexa entre securitização*, pp. 23-63.

Vinuesa, L. (janeiro-junho de 2021). Politics, Citizenship and Subjectivity. Étienne Balibar's and Jacques Rancière's Thought on Emancipation and Democracy. *Eidos*(35), pp. 404-434.

Voss, D. (outubro de 2018). Immanence, transindividuality and the free multitude. *Philosophy & Social Criticism*, 44(8), pp. 865-887.

Wortham, S. M. (2017). Civility and its Discontents: Balibar, Arendt, Lyotard. *Resistance and Psychoanalysis: Impossible Divisions*.

Zweerde, E. V. (janeiro de 2009). "Plurality in Unity": European Identity and European Citizenship. *Limes. Cultural Regionalistics*, pp. 5-24.

Legislação

Tratado da União Europeia.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Convenção de Genebra de 1951 ou Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

Diretiva (CE) 2003/86, do Conselho, relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

Diretiva (CE) 2003/109 do Conselho, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

Diretiva (UE) 2011/98 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de país terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado Membro.

Diretiva (CE) 2009/50 do Conselho, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado.

Diretiva (UE) 2014/36 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal.

Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013.

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração e que altera a Diretiva CE 2003/109 do Conselho e a proposta de Regulamento (UE) XXX/XXX [Fundo para o Asilo e a Migração].

Relatórios

Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III (2019/2206 (INI).

Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 211/2011 relativo à Iniciativa de Cidadania.

Comunicações

Comunicação da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia “Minority SafePack – um milhão de assinaturas para a diversidade na Europa” (C (2021) 171).

Comunicação da Comissão sobre Nova Pacto em matéria de Migração e Asilo (COM(2020) 609 final).

Acórdãos do Tribunal de Justiça da UE

Acórdão do Tribunal de 12 de Maio de 1998, Processo C-85/96 *María Martínez Sala* contra *Freistaat Bayern*.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 2002, Processo C-413/99 *Baumbast e R.*

Acórdão do Tribunal de 20 de Setembro de 2001, Processo C-184/99 *Rudy Grzelczyk* contra *Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

Acórdão do Tribunal de 7 de junho de 1992, Processo C-369/90 Mario Vicente Micheletti e outros contra *Delegacion del Gobierno en Cantabria*.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Março de 2010, Processo C-135/08 Janko Rottmann contra Freistaat Bayern.

Sítios da Internet

<https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/enquadramento-cidadania> [Consult. 15 de setembro de 2021]

https://classicalwisdom.com/greek_books/politics-by-aristotle-book-iii/
[Consult. 5 de março de 2021]

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/145/os-cidadaos-da-uniao-e-os-seus-direitos> [Consult. 10 de agosto de 2021])

https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/default/files/elibrary/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf[Consult. 20 de agosto de 2021]

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133118>) [Consult. 20 de agosto de 2021]

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>
[Consult. 20 de agosto de 2021]

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133118> [Consult. 20 de agosto de 2021]

<https://sea-watch.org/en/> [Consult. 2 de setembro de 2021]

<https://expresso.pt/internacional/2019-06-27-Carola-Rackete-a-jovem-capitane-desafiou-Salvini-e-se-transformou-numa-heroina-em-Italia> [Consult. 2 de setembro de 2021]

<https://sicnoticias.pt/especiais/crise-migratoria/2021-04-17-Ex-ministro-Matteo-Salvini-vai-a-julgamento-em-Italia-por-bloqueio-de-migrantes-em-navio-e1cd9e90> [Consult. 28 de agosto de 2021]

<https://sicnoticias.pt/especiais/crise-migratoria/2018-06-12-Italia-reitera-fecho-dos-portos-a-ONG-e-exige-solidariedade-europeia> [Consult. 28 de agosto de 2021]

<https://news.un.org/pt/story/2021/04/1748672> [Consult. 28 de agosto de 2021]

<https://news.un.org/pt/story/2021/07/1756692>) [Consult. 28 de agosto de 2021]

<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-09/incendio-destroi-campo-de-refugiados-na-grecia-e-deixa-quase-13000-pessoas-sem-teto.html>) [Consult. 28 de agosto de 2021]

https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503_1 [Consult. 25 de agosto de 2021]

<https://www.politico.eu/article/eu-aims-to-stop-asylum-shopping-refugee-crisis/> [Consult. 1 de setembro de 2021]

[ms_notifications - reintroduction of border control en.pdf](#) (europa.eu) [Consult. 1 de setembro de 2021]

[ms_notifications - reintroduction of border control en.pdf](#) (europa.eu) [Consult. 1 de setembro de 2021]

[EU-Turkey statement, 18 March 2016 \(europa.eu\)](#)[Consult. 1 de setembro de 2021]

[eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf](#) (europa.eu) [Consult. 1 de setembro de 2021]

[it-libya-memo-immigration-border-security-2-2-17.pdf](#) (statewatch.org) [Consult. 1 de setembro de 2021]

<https://pt.euronews.com/2015/09/10/migracao-regulamento-de-dublin-comeca-a-abrir-bechas-na-uniao-europeia>) [Consult. 2 de setembro de 2021]

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt [Consult. 6 de setembro de 2021]

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_pt [Consult. 6 de setembro de 2021]

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/migration/20200924STO87803/new-migration-pact-proposal-gets-mixed-reactions-from-meps> [Consult. 6 de setembro de 2021]

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/149/a-iniciativa-de-cidadania-europeia> [Consult. 4 de setembro de 2021]

https://europa.eu/citizens-initiative/home_pt [Consult. 3 de setembro de 2021]

<https://eurocid.mne.gov.pt/sobre-iniciativa-de-cidadania-europeia> [Consult. 3 de setembro de 2021]

https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/history_pt [Consult. 3 de setembro de 2021]

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_pt
[Consult. 3 de setembro de 2021]

https://europa.eu/citizens-initiative/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_pt) [Consult. 3 de setembro de 2021].

https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_pt
[Consult. 3 de setembro de 2021]

https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000002_pt
[Consult. 5 de setembro de 2021]

https://europa.eu/citizensinitiative/initiatives/details/2020/000002_pt
[Consult. 5 de setembro de 2021]

<https://voterswithoutborders.eu/portuguese/> [Consult. 9 de setembro de 2021]

<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133118>
[Consult. 20 de agosto de 2021]