

DEBATER  
A EUROPA

---

21

---

jul-dez 2019

---

MUNDO ATUAL E OS DESAFIOS  
AOS DIREITOS HUMANOS  
*PRESENT WORLD AND CHALLENGES  
TO HUMAN RIGHTS*

---

## DIRETORA

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com  
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra  
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da  
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

## SUBDIRETORA

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com  
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da  
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

## COORDENAÇÃO

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com  
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da  
Universidade de Coimbra - CEIS20 - UC

## SECRETÁRIA

Ana Maria Ribeiro | ana.ribeiro@epa.edu.pt  
Centro de Informação Europe Direct Aveiro

## CONSELHO CIENTÍFICO

Adriano Moreira | adriano.moreira@acad-ciencias.pt  
Academia das Ciências

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Alexis Vahlas | vahlas@unistra.fr  
Sciences Po de Strasbourg

António Costa Pinto | acpinto@ics.ul.pt  
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Ariane Landuyt | ariane.landuyt@gmail.com  
Università Degli Studi di Siena

Carlos Eduardo Pacheco do Amaral | carlos.ep.amaral@uac.pt  
Universidade dos Açores

Catarina Frade | cfrade@fe.uc.pt  
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Danielle Perrot | danielle.perrot@martinique.univ-ag.fr  
Université des Antilles

Fernanda Rollo | fernandarollo@netcabo.pt  
IHC e FCSH da Universidade Nova de Lisboa

François Taulelle | francois.taulelle@univ-jfc.fr  
Université de Toulouse

Georges Contogeorgis | gdc14247@gmail.com  
Panteion University, Athens

Guilliana Laschi | giuliana.laschi@unibo.it  
Università di Bologna

Ioan Horga | ihorga@uoradea.ro  
Universitatea din Oradea

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com  
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século xx da  
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

João Rui Pita | jrpita@ci.uc.pt  
Faculdade de Farmácia da Universidade de Coimbra –  
CEIS20-UC

Jorge de Almeida Castro | jac@aeva.eu  
AEVA, Universidade Lusíada

Lúis Lobo-Fernandes | luislobo@eeg.uminho.pt  
Universidade do Minho

Manuel Lopes Porto | mporto@fd.uc.pt  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Maria Gemma Rubi-Casals | mariagemma.rubi@uab.cat  
Universitat Autònoma de Barcelona

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com  
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Matthieu Trouvé | matthieutrouve@hotmail.com  
Science Po Bordeaux

Maurice Vaisse | mvasse@club-internet.fr  
Univeristé Science Po, Paris

Paul Allières | paul.allies@univ-montp1.fr  
Université Montpellier 1

Raphaëla Averkorn | averkorn@geschichte.uni-siegen.de  
Fakultät I/Historisches Seminar, Universität Siegen

Raquel Freire | rfreire@fe.uc.pt  
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Stefan Bielinski | stebiel@hotmail.com  
Uniwersytetu Pedagogiczny, Krakowie

Thibault Courcelle | thibault.courcelle@univ-jfc.fr  
Université de Toulouse

Yuriy Pochta | yuriy\_us@hotmail.com  
Universidade Russa da Amizade dos Povos

## CONSELHO COORDENADOR

Dulce Lopes | dulcel@fd.uc.pt  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Maria Manuel Azevedo | mazevedo@aeva.eu  
AEVA, Centro de Informação Europe Direct de Aveiro

Sara Margarida Moreno Pires | sarapires@ua.pt  
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,  
Universidade de Aveiro

DEBATER  
A EUROPA

---

21

---

jul-dez 2019

---

MUNDO ATUAL E OS DESAFIOS  
AOS DIREITOS HUMANOS

*PRESENT WORLD AND CHALLENGES  
TO HUMAN RIGHTS*

*Coord. Isabel Maria Freitas Valente*

---

## EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: [imprensa@uc.pt](mailto:imprensa@uc.pt)

URL: [http://www.uc.pt/imprensa\\_uc](http://www.uc.pt/imprensa_uc)

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

## INFOGRAFIA

Imprensa da Universidade de Coimbra

ISSN Digital

1647-6336

DOI

[https://doi.org/10.14195/1647-6336\\_21](https://doi.org/10.14195/1647-6336_21)

[HTTPS://IMPACTUM.UC.PT/PT-PT/REVISTA?ID=103172&SEC=5](https://impactum.uc.pt/pt-pt/revista?id=103172&sec=5)

[HTTP://DEBATEREUROPA.EUROPE-DIRECT-AVEIRO.AEVA.EU/](http://debatereuropa.europa-direct-aveiro.aeva.eu/)

JULHO, 2019

CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DO SÉCULO XX  
DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – CEIS20-UC

CENTRO DE INFORMAÇÃO EUROPE DIRECT DE AVEIRO

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva  
responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

## Sumário

<i>Editorial</i> . . . . .	7
Isabel Maria Freitas Valente	
<i>A Retroatividade e a Defesa dos Direitos Humanos</i> . . . . .	9
<i>Retroactivity and the defense of human rights</i>	
Adriano Moreira	
<i>A Declaração Universal dos Direitos Humanos no atual contexto internacional dos movimentos migratórios</i> . . . . .	15
<i>The universal declaration of human rights in the current international context of migratory movements</i>	
Ana Celeste Carvalho	
<i>Independência (s) numa era de interdependências: que impacto sobre o estatuto dos cidadãos da União Europeia?</i> . . . . .	37
<i>Independence (s) in an age of interdependence: what impact on the status of the citizens of the European Union?</i>	
F. Marina Azevedo Leitão	
Isabel Maria Freitas Valente	
<i>Direito fundamental de participação cidadã em matéria ambiental: o papel dos serviços dos ecossistemas.</i> . . . . .	55
<i>The right of citizen participation in environmental matters: the role of ecosystem services</i>	
Alexandra Aragão	
<b>Vária</b>	
<i>A arquitetura institucional da União Europeia e a “crise”</i> . . . . .	69
<i>The institutional architecture of the European Union and the “crisis”</i>	
José António Martins	
<b>Recensão</b>	
DAEHNHARDT, Patrícia, <i>Recensão do n.º 18 da revista Debater a Europa: “Relações Externas da UE a Leste”, coordenado por Maria Raquel Freire.</i> Jan-Jun, 2018 . . . . .	107

(Página deixada propositadamente em branco)

## Editorial

Os Direitos humanos estão cada vez mais na ordem do dia. Assim a coordenação do presente número decidiu dedicar o nr 21 da Revista *Debater a Europa* ao tema “Mundo Atual e os desafios aos Direitos Humanos.”

O volume que agora se publica reúne quatro artigos de fundo, um artigo publicado na secção *Varia* e uma recensão crítica, seleccionados pelo sistema de peer review entre todas as propostas recebidas e centrados em temáticas muito variadas.

Adriano Moreira num magnífico ensaio aborda “A Retroatividade e a Defesa dos Direitos Humanos”. Neste artigo, o autor defende que “Nuremberg foi juridicamente um corte com o passado jurídico, para defender o futuro da ética. Nesta entrada do incerto 2019 as violações dos direitos humanos, não sendo reprimidas, ameaçam o futuro. Por isso é necessário visitar o espírito de Nuremberg”.

Num artigo sobre “A Declaração Universal dos Direitos Humanos no atual contexto internacional dos movimentos migratórios”, Ana Celeste Carvalho aborda “Os direitos dos refugiados que assumem uma relevância crescente na atualidade, em consequência do aumento dos movimentos migratórios. As Nações Unidas criaram uma *Carta Mundial de Direitos Humanos*, onde se inclui o direito de asilo e os direitos dos refugiados, na aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de dois Pactos Internacionais sobre direitos humanos, da Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado e da Declaração sobre Asilo Territorial. A União Europeia, através do Sistema Europeu Comum de Asilo, tem desenvolvido a proteção internacional de asilo e dos refugiados, que vai para além do que consagra o direito internacional.”

Marina Azevedo Leitão e Isabel Maria Freitas Valente, por seu lado, questionam-se sobre a(s) Independência(s) numa era de interdependências e quais os impactos sobre o estatuto dos cidadãos da União Europeia. Para tal partem de uma investigação sobre o significado da palavra ‘secessão’ e de uma indagação de algumas das tensões que são inerentes à sua efetivação como prática e horizonte político emancipatório, refletindo, a partir daí, sobre uma das principais questões envolvidas no debate europeu atual sobre tal fenómeno: qual o seu impacto no ‘estatuto dos cidadãos da União’? Embora se trate de uma reflexão teórica, o intuito é o de fornecer elementos que permitam acrescentar dimensões de inteligibilidade a esse mesmo debate.

Alexandra Aragão num artigo intitulado “Direito fundamental de participação cidadã em matéria ambiental: o papel dos serviços dos ecossistemas” pretende mostrar como o conceito científico de “serviços dos ecossistemas” pode ser usado na fundamentação das decisões dos poderes públicos em matéria ambiental, reforçando a utilidade da participação dos cidadãos, reforçando a legitimidade das decisões de desenvolvimento e reduzindo os conflitos sociais.

José António Martins, através de uma análise detalhada do conceito de “crise” aborda o percurso institucional dos primórdios das Comunidades Europeias até aos nossos dias.

Uma palavra de particular apreço e agradecimento aos autores que pelo seu prestígio, competência e disponibilidade tornaram possível mais um número da Revista *Debater a Europa* – que se pretende espaço de reflexão aberto e debate aceso – sobre um tema tão relevante e de inquestionável oportunidade.

A todos, o nosso profundo e sincero reconhecimento.

*A coordenadora*

## *A retroatividade e a defesa dos direitos humanos*

### *Retroactivity And The Defense Of Human Rights*

**Adriano Moreira**

Presidente do Instituto de Altos Estudos  
da Academia das Ciências de Lisboa

Professor Emérito

da Universidade Técnica de Lisboa

E-mail: [adriano.moreira@acad-ciencias.pt](mailto:adriano.moreira@acad-ciencias.pt)

#### **Resumo**

Nuremberg foi juridicamente um corte com o passado jurídico, para defender o futuro da ética. Nesta entrada do incerto 2019 as violações dos direitos humanos, não sendo reprimidas, ameaçam o futuro. Por isso é necessário revisitar o espírito de Nuremberg.

**Palavras Chave:** Mundo único; terra casa comum dos homens; cooperação; violência; diálogo.

#### **Abstract**

Nuremberg was juridically a cut with the legal past, to defend the future of ethics. In the beginning of this uncertain 2019, human rights violations, not being repressed, threaten the future. Therefore, it is necessary to revisit the spirit of Nuremberg.

**Keywords:** Common world; earth common house of humanity; cooperation; violence; dialogue.

O princípio da não retroatividade das leis foi um dos ganhos da longa marcha contra o arbítrio da relação do poder instituído com os subordinados a tal poder, tendo como principal consequência a defesa da vida habitual, ambição de qualquer sociedade que suponha poder assegurar o modelo futuro da circunstância que aceita, e em que lhe aconteceu viver. Talvez possa citar-se, apenas para dar algum apoio a este conceito, a posição do mestre Ortega sobre a relação entre o Homem e a sua circunstância, tendo concebido que cada ser humano é sobretudo história, pela relação inevitável de cada um com a tal circunstância, que todavia não obedece necessariamente a uma definição sempre estabili-

zada. As gerações que viveram as mudanças que marcaram profundamente a transição entre o século passado, em que o Ocidente, sobretudo na sua parte europeia, se considerou a “Luz do Mundo”, também lhes aconteceu que, sofrendo duas Guerras Mundiais, chegaram, neste 2018 da Graça de Deus, ao desespero de ter de pensar que uma simples “leviandade” poderá desencadear uma Cascata Atômica que, em relação ao pavor que foi o bombardeamento do Japão quando do, até hoje, primeiro e exclusivo uso do então assustador uso militar dessa energia, de que os sábios descobridores dos EUA tinham recomendado a total abstenção dos governos, poderá agora ter como resultado a destruição do Planeta que é a “casa comum da Humanidade”. É por isso que responsáveis, tão distantes nas crenças, se mostram inseparáveis nas pregações, como se passa com o Papa Francisco e Sua Santidade Dalai Lama, ambos apelando ao “caminho da paz em tempos de discórdia”. Só como exemplo recorde-se que o Papa Francisco, no “encontro histórico” com Shimon Peres, Abu Mazen e Bartolomeu de Constantinopla, em 8 de Junho de 2014, quando a ameaça ainda não tinha atingido a gravidade da ameaça em curso, afirmou que “para se fazer a paz, é preciso ter coragem, muito mais do que para fazer a guerra... é preciso coragem para dizer “sim” ao encontro e “não” ao desencontro; “sim” ao diálogo e “não” à violência; “sim” às conversações e “não” às hostilidades; “sim” ao respeito pelo acordo e “não” às hostilidades; “sim” ao respeito pelo acordo e “não” às provocações; “sim” à sinceridade e “não” à hipocrisia”; e o Dalai Lama, depois de lembrar a invasão do seu Tibete, as destruições brutais das suas marcas culturais, e o exílio longo, começa por afirmar que não tem inimigos, para proclamar em seguida, enfrentando diretamente o atual Presidente dos EUA, o seguinte: “no mundo global da atualidade, tudo está interligado. O futuro da América depende da Europa e o futuro da Europa depende dos países asiáticos. A nossa realidade é que dependemos uns dos outros. Os Estados Unidos são uma nação de proa no mundo livre. Por essa razão, o Presidente dos EUA deveria pensar mais nas questões a um nível global”. Como os factos não estão compridamente a desenvolver-se de acordo com esta pregação, inspirada na santidade que não é exclusiva de uma única das práticas religiosas, mas de um paradigma ético mundial, que tanta investigação deve a Hans Kung, criador da Fundação para a Ética Mundial, é cada vez mais evidente e inquietante que princípios jurídicos ocidentais, que nasceram de séculos de esforço e sacrifício, estão a ser ameaçados, algumas vezes com perturbação da ética. Para compreender o que pretendemos colocar em evidência lembremos que depois do fim da II Guerra Mundial o Tribunal de Nuremberg julgou os vencidos nazis por crimes contra a humanidade, definidos por Lei Retroativa, e executando os condenados, incluindo os chefes militares, aos quais retirou a causa de justificação tradicional da obediência devida ao Estado em vigor, substituindo estas pelo dever de obediência crítica, e até recusando a honra militar do fuzilamento, substituído pela humilhação da força. Podemos também anotar a evolução do terrorismo característica da “luta islâmica antiocidental”, e o terrorismo do Estado para garantir a “submissão dos povos” à lei da “sharia” como salienta

José Filipe Pinto. Infelizmente, desde que o globalismo é a situação mundial, também é global o risco de não conseguir manter íntegra a vigência, senão até a validade, de princípios que os ocidentais consideram universais mesmo antes da descolonização e liberdade de todas as áreas culturais. Assim, a ambição da criação da ONU, com imperfeições sempre inevitáveis em toda a obra humana, foi a da “ONU da Paz”, conceito de que a realidade anda muito afastada. Mas um dos pressupostos implicou a definição de Direitos Humanos invioláveis por qualquer sistema político em vigor, o que caracterizaria um domínio mundializado na essência, embora com modalidades diferentes que não violassem os pressupostos essenciais. A Guerra teria assim excedido a limitada ambição das revoluções, cuja interpretação e sentido dividiu os doutrinadores. O sentido dado à chamada Glorious Revolution inglesa de 1688, pela limitação do seu objeto, não é o mesmo dos que posteriormente incluíram sempre a referência à violência. Por isso a famosa Hannah Arendt (*On Revolution*, 1963) considerou a Revolução Americana, relativamente pacífica, como verdadeiro exemplo de Revolução por evitar a violência, enquanto Marx, que viveu influenciado pela Revolução Francesa, deu relevo à violência da revolução determinada pelas forças produtivas que levariam a classe dominada dos trabalhadores a alterar a ordem anterior da “ruling class”. Em qualquer das modalidades, teoricamente intérpretes da Revolução, a *legalidade estabelecida* implica, segundo os princípios recebidos na ONU, é a não retroatividade das leis que garantem a evolução da ordem. Mas o que Nuremberg estabeleceu, como novidade, foi a retroatividade das leis em favor da ordem defendida, e que antes da guerra a proibia, proibição afastada para justamente defender o modelo democrático que a vitória militar anunciava manter, difundir, e fortalecer. Acontece que as referências lembradas do Papa Francisco e do Dalai Lama, quando apelaram a uma “ONU da Paz”, consideram que o globalismo se traduziu numa arena, onde as violações não são apenas da ética que sustentamos, são também dos paradigmas da lei internacional que é a Carta da ONU, e que são geralmente traduzidas nas fórmulas “Mundo Único”, isto é sem guerra, e “terra casa comum dos homens”, isto é em que “o desenvolvimento sustentado é o novo nome da paz” nessa “terra casa comum dos homens”. Mas o que se passa é que mais de metade dos cerca de 200 Estados inscritos na ONU não têm sequer capacidade para reagirem com eficácia aos ataques da natureza, ao desmando armado fomentado pelos complexos militares-industriais que, apenas do Cabo ao Cairo, alimentam um combate que envolve centenas de milhares de crianças, em que os ataques à natureza (acordo de Paris) é tranquilamente abandonado pelos EUA, em que o terrorismo é uma novidade em termos de o fraco vencer o forte, com perdas humanas de milhares, como aconteceu com as Torres Gêmeas de Nova York, que os pobres morrem mais cedo, que o poder de governança é exercido por centros sem cobertura legal ou nem conhecidos, em suma, que a celebrada “terra casa comum dos Homens” é uma arena de combates por uma hegemonia. Uma delas festejada pela chamada inteligência artificial, que significa a aplicação de uma “ciência sem consciência”, fazendo lembrar o comentá-

rio de Tolstoy no sentido de que a ciência nos vai identificando as causas dos factos mas não nos diz nada sobre a conduta a seguir: a ciência sem consciência continuará muda a tal respeito, com o grande primeiro exemplo na Cascata Atómica de que o mundo está ameaçado. E isto não pode deixar de trazer à memória o exemplo de Nuremberg, isto é, se a retroatividade das leis eventualmente é a que corresponde aos “paradigmas” fundamentais e invioláveis de que fala Hans Kung. Os crimes contra a humanidade, que justificam Nuremberg, têm réplicas que somam às barbaridades de então, bastando, para nós ocidentais, herdeiros de Grécia e Roma, olhar o Mediterrâneo transformado em cemitério, para a Europa a sofrer os efeitos dissolventes dos mininacionalismos, da recusa dos deveres humanitários em relação aos refugiados, que fazem lembrar a angústia que percorreu os EUA, quando do desastre das Torres Gémeas, dizendo que “é tarde para os homens, e cedo para Deus”. No património das organizações humanas, todas em crise, é justo lembrar que, com recurso à retroatividade das leis, ou para quanto às vigentes as manter, as instituições que nos parece terem demonstrado uma intervenção mais segura, mais discreta, mais prudente, e mais útil, são os Tribunais Supra Estaduais, incluindo o Tribunal Penal Internacional, como referência à iniciativa demonstrada pela pluralidade das jurisdições que nasceram pelo mundo, a começar pelo discreto Tribunal Europeu que parece ser a única instituição da União a contribuir para que volte a ser a “Luz do Mundo”, como foi chamada a Europa, agora também a ver-se abandonada pelo parceiro ocidental que são os EUA, o qual desceu da “Casa no Alto da Colina” que foi, para tentar o impossível “America First”. Curiosamente a discussão mais permanente continua a ser a das diferenças entre *Direita* e *Esquerda*, sem que, quer na ordem interna dos Estados e Uniões de Estados, quer na Arena global, em que a terra se transformou, se concentrem tais fações na meditação e ação a favor do bem comum, não já apenas do “bem comum” de cada Estado, mas de conservação da terra em que todos vivemos. Parece que o castigo da Torre de Babel, foi mais longe do que estabeleceu a falta de entendimento pelas diferenças impostas das línguas, sem tomar em conta os efeitos subsequentes que estamos a viver. Talvez porque deixou de ser considerado como primeiro o “direito à vida”, de regra considerado a base do sistema de direitos, por isso, como aconteceu com Locke (1632-1704), chamado inalienável e inatacável por qualquer outra pessoa, embora seja disponível pela guerra, justa ou injusta, e hoje pelo inconveniente enfrentamento social da velhice, ou da doença incurável, que anima a luta pela legislação da eutanásia: estes factos não dispensam teorias normalmente justificativas e fracionantes, designadamente porque estes factos não eliminam a personalidade, e porventura não eliminam direitos, mas exigem que se tenha pelo menos inviolável piedade. A esperança parece exigir multiplicar a rede de Tribunais Supraestaduais, lembrando o Tribunal Internacional de Justiça, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal Penal Internacional, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Jugoslávia, a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, e assim por diante. Quando, com evidência na União

Europeia, cresce a crise de confiança dos eleitorados nos governos, quando os mininacionalismos ameaçam a unidade dos Estados, com a vizinha Espanha a despertar-nos para as interdependências de interesses, quando o turbilhão muçulmano desorganiza a escala de valores dos membros da União, quando as instituições internacionais criadas para a nova ordem projetada depois da Guerra de 1939-1945 mostram a debilidade com que enfrentam a arena mundial em que se transformou o globalismo, não pode nem deve ignorar-se a evidência de que a tendência para o reforço das jurisdições supraestaduais, discretas e respeitadas, avulta como a esperança de um caminho para que a “ONU da Paz” tenha apoio na opinião mundial para a reforma a exigir, mesmo que o exemplo de Nurembergue tenha de ser retomado. Que a decisão de um só homem, por acaso titular da Presidência dos EUA, tenha desencadeado a grave ameaça que paira sobre a cidade Santa de Jerusalém, e sem que o Conselho de Segurança tenha dado mostras de se ter apercebido da perigosa levandade, é um sinal dos tempos a exigir justiça respeitada e obedecida, com pressupostos invioláveis, uma componente sem a qual a democracia é um verbalismo sem outro valor. Na mensagem para o 50.º Dia Mundial da Paz de 1 de Janeiro de 2017, o Papa Francisco disse: “a violência não é o remédio para o nosso mundo dilacerado. Responder à violência com a violência leva, na melhores das hipóteses, a migrações forçadas e a atrozes sofrimentos, porque grandes quantidades de recursos são destinados a fins militares e subtraídos às exigências do dia-a-dia dos jovens, das famílias em dificuldade, dos idosos, dos doentes, da grande maioria dos habitantes da terra. No pior dos casos pode levar à morte física e espiritual de muitos, se não mesmo de todos”. O que tudo significa que chegamos ao globalismo, e ao avanço da inteligência artificial, com os factos a ultrapassarem a construção jurídica orientada pela ideia de “uma paz sem vencidos”, para nos encontrarmos num mundo que os analistas definem como “guerra em toda a parte”, com o significado da palavra guerra ter sido alargado a novas várias formas de violência. O sistema jurídico exige que a sua autoridade não seja atingida, que não haja hesitações em admitir que o espírito de Nurembergue está a retomar vigor, e que a pregação do Papa Francisco parece também fazer esse apelo. São dele também estas palavras, proferidas no encontro com Juízes e Magistrados em 3 de Junho de 2016: ”Peço aos juízes que realizem a própria vocação e missão essencial: estabelecer a justiça sem a qual não há ordem, desenvolvimento sustentável e integral numa paz social. Sem ignorar que um dos maiores males do mundo moderno é a corrupção a todos os níveis, que debilita qualquer governo, enfraquece a democracia participativa e a atividade da própria justiça. A vós, juízes, cabe fazer justiça, e peço-vos uma atenção especial, ao fazer justiça no âmbito do comércio o do tráfico de pessoas, e, face a isto e ao crime organizado”, tendo voltado ao tema no discurso dirigido ao Conselho Superior de Magistratura Italiano, em 17 de Junho de 2014. De facto fala para o mundo, não para um Estado, porque todos são interdependentes, e o desgoverno de um afeta o globalismo de todos. Em face da falta da governança respeitada ao globalismo, da “guerra em toda a parte”, da violação da “terra casa comum dos

homens”, o apelo ao poder judicial, globalizado, e defensor da autenticidade, é o alicerce mais forte em que se apoia a esperança. Neste tempo a retroatividade de que falo significa repor na integridade os pressupostos em que assentou a esperança na “ONU da Paz”, “o mundo único”, isto é, sem guerras, e “a terra casa comum dos homens”, isto é em que o “desenvolvimento sustentado” seja o novo nome da Paz. Os assustadores atos preparatórios, ainda que correspondam ao conceito de tentativa, ainda que em progresso, mas que habilitem à prática dos crimes contra a humanidade, precisam de ser enfrentados a tempo, mesmo com a retroatividade de Nurembergue. Trata-se seguramente de punir o passado, mas trata-se mais claramente de assegurar ter futuro.

# *A declaração universal dos direitos humanos no atual contexto internacional dos movimentos migratórios<sup>1</sup>*

*The universal declaration of human rights in the current international context of migratory movements*

**Ana Celeste Carvalho**

Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul  
Ponto de contacto nacional no *European Asylum Support Office* (EASO)  
E-mail: [anacelestecarvalho@gmail.com](mailto:anacelestecarvalho@gmail.com)

## **Resumo**

Os direitos dos refugiados assumem uma relevância crescente na atualidade, em consequência do aumento dos movimentos migratórios.

As Nações Unidas criaram uma *Carta Mundial de Direitos Humanos*, onde se inclui o direito de asilo e os direitos dos refugiados, na aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>2</sup>, de dois Pactos Internacionais sobre direitos humanos, da Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado e da Declaração sobre Asilo Territorial.

---

<sup>1</sup> O presente texto pretende reproduzir, com alterações, a intervenção oral, com o mesmo título, proferida no II Seminário Internacional “*Que Direitos Fundamentais para o século XXI?*”, sob organização do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX – CEIS20, da Universidade de Coimbra, realizado em 18 de setembro, no Auditório Paulo Quintela, em Bragança. Baseia-se nos textos da nossa autoria, *O Direito Europeu de Asilo. Realidade e desafios no contexto das imigrações*, in *O Contencioso de Direito de Asilo e Proteção Subsidiária*, E-book, Centro de Estudos Judiciários, 2016, 2.ª ed., pp. 245-263, ([http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_O\\_contencioso\\_do\\_direito\\_de\\_asilo\\_e\\_protecao\\_subsidiaria\\_2edicao.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_O_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsidiaria_2edicao.pdf)) e *A Influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos no Diálogo Internormativo do Direito de Asilo* “Revista Ministério Negócios Estrangeiros, n.º 19, Especial Direitos Humanos, Dezembro 2018, Instituto Diplomático, Ministério Negócios Estrangeiros, <https://idi.mne.pt/images/NegociosEstrangeirosN19F.pdf>”.

<sup>2</sup> No presente texto adotamos a *Recomendação Relativa à Adoção da Expressão Universalista para Referenciar os Direitos Humanos*, adotada pela Resolução da Assembleia da República n.º 39/2013, de 8 de março, publicada no DR n.º 65, Série I, 3 de abril de 2013.

A União Europeia, através do Sistema Europeu Comum de Asilo, tem desenvolvido a proteção internacional de asilo e dos refugiados, que vai para além do que consagra o direito internacional.

**Palavras-chave:** Asilo; Refugiados; Declaração Universal dos Direitos Humanos.

### **Abstract**

Refugee rights are becoming increasingly relevant as a result of increased migratory movements.

The United Nations has created a *World Charter on Human Rights*, which includes the right to asylum and refugee rights, the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, two International Covenants on Human Rights, the Geneva Convention on the Status of Refugees and the Declaration on Territorial Asylum.

The European Union, through the Common European Asylum System, has developed international protection for asylum and refugees, which goes beyond what is enshrined in international law.

**Keywords:** Asylum; refugees; Universal Declaration of Human Rights.

## **1. Considerações introdutórias**

Assinalando o 70.º aniversário da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>3</sup> e o 40.º aniversário da adesão de Portugal à Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>4</sup>, pretende-se assinalar a influência e a importância que o primeiro destes instrumentos de direito internacional assumiu ao longo dos anos na criação e desenvolvimento de uma política de defesa do direito de asilo e de proteção dos refugiados, assim como a sua influência na construção do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), com reflexos na aprovação da legislação europeia e nacional, dando corpo à proteção internacional do direito de asilo, no atual contexto de intensificação dos movimentos migratórios.

Não sendo recentes os movimentos migratórios, remontando a tempos imemoriais e tão longínquos, quer no tempo, quer no espaço<sup>5</sup>, por ocorrerem ao longo da história e em

---

<sup>3</sup> Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Trata-se de um texto sem efeitos vinculativos, mas cuja autoridade moral é aceite pelos Estados membros das Nações Unidas, influenciando a aprovação de muitos outros textos juridicamente vinculativos – neste sentido, SUSANA VAZ PATTO, “Breve História da Política Portuguesa de Direitos Humanos”, in *Portugal e os Direitos Humanos nas Nações Unidas*, organização de Ana Helena Marques/ Carmen Silvestre/Margarida Lages, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2017, pp. 36.

<sup>4</sup> Aprovada pelo Conselho da Europa em 1950 e os Protocolos adicionais que se lhe seguiram.

<sup>5</sup> Como as referências históricas e bíblicas ao êxodo dos hebreus do Egipto, no século 16 a.C..

áreas tão dispersas do globo, importa compreender os termos em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos tem contribuído para a construção de um quadro normativo global, projetando a sua repercussão no futuro.

O marco histórico que constitui a aprovação em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a que se juntaram em 1966, os dois pactos internacionais dos direitos humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais<sup>6</sup>, criaram a base normativa de uma *Carta mundial de Direitos Humanos*, de aplicação à escala global, sem fronteiras geográficas, sociais, culturais ou políticas, enquanto património comum, inalienável e inerente à condição humana.

Estabeleceu-se um quadro normativo de direito internacional com o estatuto próximo ao de uma *carta universal*, por que se rege a ordem jurídica mundial dos direitos humanos, enquanto direitos que são universais, que vigoram para além das diferenças que existam entre os Estados, sob a égide dos princípios da universalidade, indivisibilidade e igualdade.

Tais direitos têm-se mantido na ordem internacional como correspondendo ao patamar de direitos em que todos, sem distinção, têm o direito a ser titulares e a reclamar para si, correspondendo ao “*ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações*”<sup>7</sup>.

A relevância destes instrumentos de direito internacional decorre de colocar o *individuo* e já não apenas os Estados, no centro da titularidade dos direitos e dos deveres.

Além dos Estados e para além da proteção que o ordenamento jurídico de cada Estado deve assegurar aos seus cidadãos, a Organização das Nações Unidas (ONU) deu o grande passo de erigir um quadro normativo comum e global, que se aplica universalmente e para além das diferenças de cada nação.

Com isso, a ONU assumiu uma progressiva influência e importância no âmbito do direito internacional, num papel de diálogo, de concertação de interesses entre Estados e de respeito pelos direitos humanos, à escala mundial.

Por outro lado, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, aprovada pelo Conselho da Europa, em 4 de novembro de 1950 e entrada em vigor em 3 de setembro de 1953, a que Portugal aderiu em 1978<sup>8</sup>, complementada pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>9</sup>, aprovada em Nice, em 7 de dezembro de 2000, constituem as bases gerais para uma *Carta europeia de Direitos Humanos*.

---

<sup>6</sup> Assinados por Portugal em Nova Iorque em outubro de 1976 e ratificados em setembro e em novembro de 1978.

<sup>7</sup> Vide Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

<sup>8</sup> Assinada por Portugal em setembro de 1976 e aprovada em 15 de junho de 1978, publicada no DR I Série, n.º 236, de 13 de outubro de 1978.

<sup>9</sup> 2000/C 364/01, in [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf).

Para além das obrigações que cabem a cada um dos Estados soberanos de assegurar a máxima proteção dos direitos humanos através das Constituições ou dos demais atos normativos nacionais<sup>10</sup>, a partir da Declaração Universal e, com base nesta, dos dois Pactos Internacionais, da Convenção Europeia e da Carta Europeia, criaram-se as bases comuns de uma *responsabilidade de garantir* e uma *responsabilidade de proteger*<sup>11</sup> os direitos humanos<sup>12</sup>.

Por isso, compreendendo a importância de criar mecanismos de proteção efetiva dos refugiados, as Nações Unidas logo a seguir ao fim da segunda grande guerra, constituíram a Organização Internacional para os Refugiados<sup>13</sup>.

Porém, “a complexidade do fenómeno migratório”<sup>14</sup> é atualmente muito maior do que no passado, pois aos *velhos problemas* da integração das comunidades migrantes e seus descendentes, designadamente, associados à migração ilegal, somam-se *novos desafios* decorrentes de fugas de conhecimento ou de talento, da migração económica e de consumo, e *novos problemas*, como os decorrentes das condições climáticas hostis e desfavoráveis e de catástrofes naturais.

O catálogo de direitos humanos à luz do direito europeu encontra proteção jurisdicional no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, mas também nos restantes tribunais, seja do Tribunal de Justiça da União Europeia, seja dos tribunais nacionais, os quais se encontram vinculados a respeitar o direito internacional e o direito europeu, segundo o que estabelece o artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> O direito de asilo e os respetivos procedimentos, encontram a sua concretização e desenvolvimento em leis ordinárias, acolhendo o direito internacional e europeu de asilo.

<sup>11</sup> Referindo-se à “*responsabilidade de proteger*”, vide PATRÍCIA GALVÃO TELES, “O Sistema de Protecção dos Direitos Humanos das Nações Unidas”, in *Portugal e os Direitos Humanos nas Nações Unidas*, organização de Ana Helena Marques/Carmen Silvestre/Margarida Lages, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2017, pp. 18.

<sup>12</sup> Analisando os principais instrumentos à luz do direito internacional, europeu e nacional, CARVALHO, Ana Celeste – “*European asylum law. Reality and challenges in the context of immigration*”, UNIO – EU Law Journal, vol. 2., n.º 2, june 2016, pp. 127 e segs., [http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%20-%202020Eng/Ana\\_Celeste.pdf](http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%20-%202020Eng/Ana_Celeste.pdf) e “*O Direito Europeu de Asilo. Realidade e Desafios no contexto das Migrações*”, in E-book, O Contencioso do Direito de Asilo e Protecção Subsidiária, Coleção Formação Inicial, Centro de Estudos Judiciários, setembro de 2016, pp. 197-215, in [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_o\\_contencioso\\_do\\_direito\\_de\\_asilo\\_e\\_protecao\\_subsidiaria.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_o_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsidiaria.pdf).

<sup>13</sup> GOODWIN-GILL – “*The Refugee in International Law*”, 2.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 6.

<sup>14</sup> MATIAS, Gonçalo Saraiva – “*Migrações e Cidadania*”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, pp. 11 e segs..

<sup>15</sup> Segundo os n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º da Constituição, as normas e princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português e as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem jurídica após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado português.

## 2. A Declaração Universal dos Direitos Humanos como instrumento de defesa do direito de asilo e de proteção dos refugiados

O artigo 14.<sup>o16</sup> da Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê expressamente o direito de asilo.

A formulação adotada, ao prever o direito de buscar e de beneficiar de asilo e, simultaneamente, excluir todos os que sejam acusados da prática de um crime de direito comum ou tiverem praticado atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, confere uma proteção *mitigada*.

Em paralelo ao direito de beneficiar de asilo, estão previstas *cláusulas de exclusão* do estatuto de refugiado<sup>17</sup>, que impedem a concessão de proteção internacional.

Estão em causa situações em que, em consequência dos atos praticados, integradores da prática de um crime grave de direito comum, o qual inclui os crimes com motivações políticas particularmente gravosos ou de outras condutas que sem se traduzirem na prática de um crime, consubstanciem atuações violadoras dos objetivos e princípios das Nações Unidas, determinam que a pessoa *não seja merecedora* do direito de asilo.

Para além do que estabelece a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra o direito de asilo no seu artigo 18.<sup>o18</sup>.

Não obstante os vários Protocolos à Convenção Europeia, que reconhecem certos direitos e liberdades para além dos que já figuram na Convenção e no Protocolo adicio-

---

<sup>16</sup> Com a seguinte redação: “1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.”

<sup>17</sup> Previstas no n.º 2 do artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos artigos 1.º-D, 1.º-E e 1.º-F da Convenção de Genebra e nos artigos 12.º e 17.º da Diretiva 2011/95/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011. Sobre as cláusulas de exclusão, “*Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU). A Judicial Analysis*”, elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído no âmbito do *European Asylum Support Office*, composto pelos seguintes Juizes: David Allen (Reino Unido), Ana Celeste Carvalho (Portugal), Per Flatabo (Noruega), Mariana Feldioreanu (Roménia), Conor Gallagher (Irlanda), Ingo Kraft (Alemanha), Florence Malvasio (França) e Marie Cécile Moulin-Zys (Associação dos Juizes Administrativos Europeus), com a colaboração de Sibylle Kapferer (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), Comissão Europeia, janeiro de 2016. Na versão digital: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Exclusion%20Final%20Print%20Version.pdf>.

Analisando especificamente as cláusulas de exclusão, CARVALHO, Ana Celeste – “*Who is out do estatuto de Refugiado e de Protecção Subsidiária? As Cláusulas de Exclusão à luz da Directiva Qualificação*”, *e-pública*, vol. 3, n.º 2, novembro 2016, pp. 49, in [www.e-publica.pt](http://www.e-publica.pt) e “*Ainda as Cláusulas de Exclusão do estatuto de refugiado: quem não merece protecção internacional*”, in *Estudos em Homenagem a Rui Pena* (no prelo); OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto de – “*O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa. Âmbito de protecção de um direito fundamental*”, Coimbra Editora, 2009, pp. 321 e segs..

<sup>18</sup> Sob a epígrafe “*Direito de asilo*”, estabelece: “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia.”

nal à Convenção, prevendo um quadro alargado de direitos humanos, como o direito à liberdade e à segurança (artigo 5.º da Convenção), a liberdade de circulação (artigo 2.º do Protocolo n.º 4), a proibição de não expulsão coletiva de estrangeiros (artigo 4.º do Protocolo n.º 4), as garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros (artigo 1.º do Protocolo n.º 7), a Convenção Europeia dos Direitos Humanos não prevê o direito de asilo.

Assim, embora a Convenção Europeia não consagre o direito de asilo, prevê um conjunto de outros direitos, independentemente da nacionalidade, que os Estados estão obrigados a respeitar e que não podem ser postergados com a decisão de expulsão<sup>19</sup>.

Por isso, em matéria de asilo e de refugiados, para além do que estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assume relevo no território europeu a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que, grosso modo, acolhe no seu âmbito a Convenção de Genebra sobre o Estatuto de Refugiado<sup>20</sup>, de 28 de julho de 1951, entrada em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o seu artigo 43.º, e o Protocolo de Nova Iorque adicional, de 31 de janeiro de 1967.

Estas constituem as fontes normativas pelos quais ao nível do direito internacional, sob a égide das Nações Unidas, se regem os direitos dos refugiados, influenciando muitas das legislações nacionais e assegurando uma proteção para além e independentemente do que se encontra assegurado em cada Estado.

Não obstante a importância que, ao longo dos anos, a Convenção de Genebra tem assumido na proteção dos refugiados, emerge após a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, em ambos os casos, no seio das Nações Unidas, erigindo esta instituição como a *guardiã mundial* dos direitos humanos.

Mostra-se inquestionável que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, deu um grande impulso em termos de proteção internacional ao consagrar no seu artigo 14.º o direito de asilo, mas já antes a Assembleia Geral das Nações Unidas afirmara esse propósito, ao aprovar a Resolução 319 A (IV) de 3 de dezembro de 1949, que criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), instituído em 1 de janeiro de 1951, passando a desempenhar desde então um importantíssimo papel na proteção dos direitos dos refugiados e na prestação de apoio no território em que se encontrem.

Assume igualmente relevância o papel realizado pela Comissão de Direitos Humanos<sup>21</sup> e, depois, pelo Conselho dos Direitos Humanos, sob a égide da ONU, em defesa e

---

<sup>19</sup> Neste sentido, CARVALHO, Ana Celeste – “*Who is out* do estatuto de Refugiado...”, obra cit., pp. 49

<sup>20</sup> Portugal aderiu à Convenção em 22 de dezembro de 1960, pelo Decreto-Lei n.º 43.201, de 1 de outubro e aderiu ao Protocolo adicional pelo Decreto-Lei n.º 207/75, de 17 de abril.

<sup>21</sup> Criada em 1946 e que funcionou até 2006, durante 60 anos, tendo nessa data sido substituída pelo Conselho de Direitos Humanos. De entre a sua longa e relevante atividade, a ela se deve a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os dois Pactos de direitos humanos de 1966. Ao longo dos anos, os direitos dos migrantes, refugiados e deslocados integraram a agenda das suas sessões.

proteção do vasto conjunto de direitos humanos, mas também de uma forma mais particular, o Alto Comissariado para os Direitos Humanos.

Por outro lado, para além do papel conferido pela Convenção de Genebra, ao conferir um “*verdadeiro estatuto aos refugiados, ao definir os seus direitos por referência aos direitos reconhecidos aos nacionais e estrangeiros de cada Estado, tais como o direito de propriedade, de liberdade religiosa, de exercício de profissão, de habitação, de educação, de acesso aos tribunais, à segurança social e à titularidade de documentos de viagem, entre outros*”<sup>22</sup>, acresce o previsto na Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial<sup>23</sup>, que remete expressamente para o artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Apresenta-se incontestada a influência que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi exercendo, ao longo dos anos, sobre os vários ordenamentos jurídicos, numa *teia de ordens jurídicas*, emanando a sua força de autoridade implícita sobre os Estados membros das Nações Unidas.

Traduz uma interação de normas de distintas ordens jurídicas, decorrendo de relações estabelecidas entre as Nações Unidas e os diversos Estados membros e do diálogo entre Estados, o que implica uma atuação *em rede*, do direito internacional, europeu e nacional.

No entanto, tendo os instrumentos de direito internacional servido de fonte às restantes ordens jurídicas e influenciado decisivamente a proteção conferida aos refugiados, a pressão migratória da atualidade tem exigido do direito europeu e dos direitos nacionais a evolução do regime normativo, adaptando-o à nova realidade e às novas necessidades.

As migrações em massa, em consequência do aumento da instabilidade política e económica de muitos países, alguns a enfrentar conflitos armados, como a Síria, o Paquistão e o Afeganistão e a manutenção das dificuldades no Iraque, na Somália, na Guiné-Equatorial, na Nigéria, no Senegal, no Mali e na Serra Leoa e, mais recentemente, em grande escala, em alguns países da América Central e do Sul, ditam a clara predominância pelo destino dos países do norte.

Em busca de uma melhoria da qualidade de vida, assente num emprego e residência condignas, visando a integração familiar e a educação de crianças e jovens ou por uma questão de sobrevivência aos conflitos armados, tem existido um grande fluxo migratório, algumas vezes com mudança de rotas, de forma a contornar a maior fiscalização e controlo exercidos sobre a entrada de estrangeiros em alguns territórios.

Para tanto, têm sido invocados todos os institutos ao dispor dos migrantes, reforçando a relevância de distinguir os vários regimes e os seus pressupostos, atenta a diferença quanto ao seu respetivo âmbito de aplicação.

---

<sup>22</sup> CARVALHO, Ana Celeste – “*Who is out do estatuto de Refugiado...*”, obra cit., pp. 48.

<sup>23</sup> Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1967 pela Resolução n.º 2312 (XXII).

Acresce a importância de compreender o âmbito de aplicação das cláusulas de exclusão e de cessação do estatuto de refugiado, como forma de dar integral aplicação ao direito internacional e europeu de asilo e do estatuto de refugiado.

### **2.1. Proteção do direito de asilo na ordem jurídica internacional**

Foi com a Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto dos Refugiados, que se deu um grande passo na proteção internacional do direito de asilo e dos refugiados.

Através da noção de refugiado<sup>24</sup> e do regime que confere o estatuto de refugiado, da consagração do princípio do *non refoulement*, proibindo a devolução ou expulsão dos refugiados para o país em que são vítimas de perseguição, mas também das situações que determinam a *cessação* do âmbito de protecção da Convenção<sup>25</sup> e das que determinam a *exclusão* daquele estatuto<sup>26</sup>, evoluiu-se na construção do regime internacional do direito de asilo.

O *asilo* é o instituto mais antigo, remontando a sua origem aos primórdios da humanidade, enquanto o *refúgio* e outras formas de *protecção internacional*, como a *protecção temporária* e a *protecção subsidiária*, são muito mais recentes, com origem no final do século XX.

Os *imigrantes* são aqueles que procuram melhores condições de vida, deixando voluntariamente o seu país por razões económicas, distinguindo-se dos *refugiados*, aqueles que são forçados a se deslocar e a abandonar o seu país por ocorrência de conflitos armados ou outras causas, e dos *requerentes de asilo*, que são aqueles que requerem protecção internacional, por uma das suas vias previstas, em consequência de uma violação sistemática dos seus mais elementares direitos humanos, em consequência de um perigo ou perseguição<sup>27</sup>.

Por isso se fala globalmente em direito de asilo e de refugiados, por existirem motivações comuns num e noutro caso.

Constituem fundamentos da concessão de asilo e do estatuto de refugiado:

---

<sup>24</sup> Prevista no seu artigo 1.º-A (2), nos termos do qual, “... em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país da sua nacionalidade e não possa ou, em virtude desse receio, não queira pedir a protecção daquele país...”. O Protocolo adicional à Convenção de Genebra eliminou a referência temporal prevista na noção de refugiado.

<sup>25</sup> Previstas no artigo 1.º-C.

<sup>26</sup> Enunciadas no artigo 1.º-D, E e F.

<sup>27</sup> Pode não ser fácil a distinção, designadamente quando as medidas económicas que afetam a pessoa tenham na base motivações raciais, políticas ou religiosas dirigidos a um grupo em particular ou comprometem a sobrevivência de um grupo da população, em que as vítimas dessas medidas podem tornar-se refugiados.

- a) as perseguições individualizadas ou em massa, resultantes de conflitos armados ou fruto da inércia ou inoperância do Estado de origem, na salvaguarda da paz social e segurança das pessoas;
- b) as violações sistemáticas dos direitos humanos mais elementares, passíveis de colocarem em risco ou em perigo a vida ou a integridade das pessoas, de forma actual e efectiva;
- c) o abandono do país de origem ou de residência e rumo a um outro país;
- d) a expectativa de obter protecção e segurança no Estado terceiro;
- e) a esperança e a crença de não ser discriminado e expulso ou devolvido ao país de origem ou de residência, em respeito dos princípios da não discriminação e do *non refoulement*<sup>28</sup>.

Na actualidade, por estarem intimamente relacionados e possuírem motivações idênticas, o direito de asilo tende a abarcar estes dois conceitos que são o asilo e o refúgio.

O estatuto de refugiado, uma vez reconhecido, vale internacionalmente, não implicando necessariamente a concessão do direito de asilo, mas apenas o reconhecimento do conjunto de direitos previstos na Convenção de Genebra e nos instrumentos normativos europeus.

Esse estatuto é concedido a quem preencher os pressupostos previstos no artigo 1.º da Convenção de Genebra:

- a) aos estrangeiros perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana;
- b) aos estrangeiros e aos apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.

O asilo enquanto ato declarativo concedido por um Estado soberano a um estrangeiro ou apátrida poderá ter um âmbito de aplicação mais amplo do que a protecção conferida ao refugiado, pois a sua protecção deriva quer do direito internacional e europeu, quer do seu direito interno, abrangendo qualquer pessoa que sem ser formalmente um refugiado, é elegível pelo Estado de acolhimento como merecedora de protecção, ao passo que a protecção do refugiado emerge do direito internacional e europeu.

---

<sup>28</sup> Cfr. DEVI, Shova “*Asilo, refúgio e outras formas de protecção internacional: relacionamento e diferenças conceptuais*”, in Newsletter, Global to Local News, 2015 – 09 – n.º 2, p. 2-5.

Por sua vez, o princípio do *non refoulement* garante que o refugiado não possa ser expulso “*para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*”<sup>29</sup>, embora não vede a devolução pelo Estado por razões de perigo para a segurança do país onde se encontre ou, tendo sido condenado definitivamente por crime grave, constitua uma ameaça para a população desse país<sup>30</sup>.

A par da noção de refugiado e da consagração do princípio do *non refoulement*, a Convenção de Genebra reconhece um verdadeiro estatuto aos refugiados, ao definir os direitos dos refugiados por referência aos direitos reconhecidos aos nacionais e aos estrangeiros de cada Estado, tais como o direito de propriedade, de liberdade religiosa, exercício da profissão, habitação, educação, acesso aos tribunais, segurança social, documentos de viagem, entre outros<sup>31</sup>.

Além disso, assegura a proibição a quem entre ou se encontre ilegalmente num Estado, vindo diretamente de território onde a sua vida ou integridade estavam em perigo ou ameaçadas, de ser sancionado criminalmente, designadamente, quando exista falsificação de documentos de entrada ou de permanência ou em consequência da forma de entrada no Estado, desde que se apresente sem demora às autoridades e lhes exponha as razões da sua entrada ou presença irregulares<sup>32</sup>.

Não obstante o estatuto de refugiado beneficiar de proteção internacional, ele é afe-rido de acordo com um procedimento nos termos do direito interno de cada Estado, não implicando necessariamente a concessão de asilo, mas apenas o reconhecimento do conjunto de direitos previstos na Convenção de Genebra de 1951 e nos demais instrumentos de proteção jurídica aplicáveis.

Assim o prevê o artigo 1.º da Declaração sobre o Asilo Territorial<sup>33</sup>, segundo o qual o asilo é concedido por um Estado, no exercício da sua soberania, a pessoas que tenham justificação para invocar o artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cabendo ao Estado que concede o asilo determinar as causas que o motivam.

---

<sup>29</sup> Consagrado no n.º 1 do artigo 33.º da Convenção de Genebra e reafirmado noutros instrumentos jurídicos, como a Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de Dezembro de 1967 [Resolução n.º 2312 (XXII)], no n.º 1 do seu artigo 3.º, e a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, no n.º 1 do seu artigo 31.º

<sup>30</sup> Artigo 33.º, n.º 2 da Convenção de Genebra.

<sup>31</sup> Artigos 12.º e segs. da Convenção de Genebra. Em termos similares o disciplina a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, aprovada em Nova Iorque, em 28 de Setembro de 1954 e entrada em vigor em 6 de Junho de 1960, segundo o seu artigo 39.º, existindo um paralelismo quanto aos direitos concedidos.

<sup>32</sup> Vide artigo 31.º.

<sup>33</sup> Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14 de Dezembro de 1967 [Resolução n.º 2312 (XXII)].

Sem prejuízo da soberania dos Estados, assume-se no n.º 1 do artigo 2.º da referida Declaração que a proteção do direito de asilo é do *interesse* da comunidade internacional, não sendo, por isso, questão apenas do foro interno de um país.

Além disso, revela-se muito atual a previsão nessa Declaração de que se um Estado encontrar dificuldades em *conceder* ou *continuar a conceder* asilo, os Estados, individualmente ou em conjunto, ou por intermédio das Nações Unidas, considerarão as medidas necessárias para aliviar a oneração desse Estado, por solidariedade internacional<sup>34</sup>.

Prevê-se na Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial que possa ser concedido «*asilo provisório*»<sup>35</sup> ou outra forma de proteção, admitindo que possam ser previstos outros regimes de proteção, como entretanto a ordem jurídica europeia veio a consagrar.

No que se refere às demais formas de proteção internacional, elas surgem como forma de dar resposta a outras situações, abrangendo o vasto grupo de pessoas deslocadas ou refugiadas de facto, que formalmente não são reconhecidas como refugiadas, nem reúnem os requisitos para a concessão do asilo, mas são merecedoras de proteção jurídica e de um tratamento mais favorável que os demais estrangeiros.

Neste sentido, o papel que as Nações Unidas alcançaram no pós-guerra na instituição de um quadro normativo de direitos humanos e na proteção do direito de asilo, cujo grande passo foi impulsionado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, poderá ser agora renovado, no estabelecimento de um acordo tão alargado e consensual quanto possível, que dê resposta aos novos desafios e exigências colocados pelos crescentes fluxos migratórios, quer sobre certos Estados em particular, quer sobre a humanidade como um todo.

Por isso, no seu papel de *guardiã dos direitos humanos universais*, poderão mais uma vez as Nações Unidas assumir um papel de destaque, contribuindo para a gestão global e partilhada de um problema que não tem fronteiras e que, juntamente com as alterações climáticas e as questões ambientais, constitui um dos maiores desafios da actualidade.

A solidariedade partilhada e uma colaboração sistemática entre Estados e as organizações internacionais, servirá de resposta aos desafios que se colocam à comunidade nacional e internacional, direccionada não só para a tutela da dignidade da pessoa humana, mas também contra o tráfico de seres humanos e a violação generalizada dos direitos humanos.

---

<sup>34</sup> Segundo o artigo 2.º, n.º 2. Analisando a perspectiva da solidariedade económica entre os Estados membros no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), BIEBER, Roland; MAIANI, Francesco – “Sans solidarité point d’Union européenne. Regards croisés sur les crises de l’Union économique et monétaire et du Système européen commun d’asile”, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n.º 2, Avril/Juin, Dalloz, 2012, pp. 295-327.

<sup>35</sup> Artigo 3.º, n.º 3.

## 2.2. *Proteção do direito de asilo na ordem jurídica europeia*

A par dos instrumentos normativos internacionais, as instituições europeias têm assumido um papel de destaque na concretização e desenvolvimento da proteção dos refugiados e do direito de asilo.

Não só o Conselho da Europa desde o seu início tem dado passos muito significativos nesse sentido, como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e todos os órgãos que integram a União Europeia, têm estado na linha da frente.

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos e os Protocolos adicionais que se lhe seguiram, com destaque para o Protocolo adicional n.º 4, datado de 1963, que prevê no seu artigo 4.º a proibição das expulsões colectivas de estrangeiros, e o Protocolo adicional n.º 7, de 1984, ao definir no artigo 1.º as garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros, assumem-se como referências na construção do direito europeu de asilo.

Embora a Convenção Europeia dos Direitos Humanos não consagre expressamente o direito de asilo, consagra um conjunto de outros direitos, independentemente da nacionalidade, que os Estados estão obrigados a respeitar e que não podem ser postergados com a decisão de expulsão.

Nesta medida, os direitos do homem previstos na citada Convenção, como o direito à vida<sup>36</sup>, a proibição de tortura ou a sujeição a tratamentos desumanos ou degradantes<sup>37</sup>, o direito à liberdade e segurança<sup>38</sup> ou o direito ao respeito pela vida familiar<sup>39</sup>, são convocados e ganham projecção ampliada na proteção dos direitos dos refugiados.

No domínio dos refugiados o Conselho da Europa adotou vários instrumentos, destacando-se:

- a) o Acordo Europeu relativo à Supressão de Vistos para os Refugiados (1959)<sup>40</sup>;
- b) a Resolução 14 sobre Concessão de Asilo a Pessoas ameaçadas de Perseguição (1967);
- c) a Declaração Relativa ao Asilo Territorial (1977)<sup>41</sup>;

---

<sup>36</sup> Artigo 2.º.

<sup>37</sup> Artigo 3.º.

<sup>38</sup> Artigo 5.º.

<sup>39</sup> Artigo 8.º.

<sup>40</sup> Determina que os refugiados com residência regular no território de uma das partes contratantes, estão dispensados da formalidade dos vistos para entrarem no território das outras partes contratantes e dele saírem para as fronteiras, desde que sejam titulares de título de viagem emitido pelas autoridades da sua residência habitual e a duração da sua estadia seja igual ou inferior a três meses, regulando os termos em que é suprimida a necessidade de vistos e em que ocorre a circulação dos refugiados.

<sup>41</sup> No seu ponto 2, o Conselho da Europa reafirmou manter o direito de asilo a toda a pessoa que receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, preencha também as outras condições requeridas para beneficiar da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas alargou o direito de asilo “a qualquer outra pessoa que considerem [os

- d) o Acordo Europeu sobre a Transferência da Responsabilidade relativa a Refugiados (1980)<sup>42</sup>;
- e) a Recomendação<sup>43</sup> sobre Harmonização de Procedimentos Nacionais Relativos ao Asilo (1981);
- f) a Recomendação relativa à Proteção de Pessoas que satisfazem os Critérios da Convenção de Genebra e que não são Formalmente Reconhecidas como Refugiados (1984);
- g) a Recomendação n.º 787, sobre a Harmonização em Matéria de Elegibilidade relativa ao Estatuto dos Refugiados (1986)<sup>44</sup>;
- h) a Recomendação n.º 1088, relativa ao direito de asilo territorial (1988);
- i) a Convenção de Dublin (1990) relativa à determinação do Estado Responsável pela Análise de Um Pedido de Asilo Apresentado num Estado membro<sup>45</sup>;
- j) a Recomendação n.º 1237, relativa aos pedidos de asilo que hajam sido indeferidos (1994)<sup>46</sup>.

No âmbito da ordem jurídica europeia, a Convenção de Dublin assumiu bastante importância, tendo sido aprovada no contexto de fluxos migratórios no espaço europeu, motivados pela guerra da ex-Jugoslávia, em que a concessão do estatuto de refugiado e do direito de asilo dependia de cada Estado membro, sem que existissem regras comuns e uniformes entre os vários Estados, designadamente, que impedissem que um cidadão pertencente a país fora do espaço da União Europeia pudesse apresentar novo pedido noutro Estado membro, após uma recusa anterior. Pretendeu evitar que os requerentes de asilo fossem enviados de um Estado para outro, sem que nenhum se considerasse competente para analisar o pedido de asilo, assim como evitar que os requerentes apresentassem pedi-

---

Estados membros do Conselho da Europa] *merecedora de receber asilo por razões humanitárias*”.

<sup>42</sup> Regula a transferência de responsabilidade que se tem por verificada no fim do período de dois anos de efectiva e ininterrupta permanência do refugiado, titular de um título de viagem emitido pelo primeiro Estado, no segundo Estado. Cfr. “*Rapport explicatif relatif à l’Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l’égard des réfugiés*”, Conseil de L’Europe, Strasbourg, 1980.

<sup>43</sup> Embora esteja em causa um instrumento de natureza não vinculativa, contribui como orientação na construção da política comum de asilo e de refugiados no espaço da União Europeia.

<sup>44</sup> Nela se afirma que embora o estatuto de refugiado tenha por base a Convenção de Genebra, a elegibilidade é determinada de acordo com procedimentos muito diferenciados nos Estados membros, que não seguem um sistema único, originando a adoção de critérios diferentes e de taxas de reconhecimento muito variáveis de Estado para Estado, recomendando a harmonização em matéria de elegibilidade.

<sup>45</sup> Aprovada em 15 de junho de 1990. Estabelece critérios para a determinação do Estado membro responsável pela análise do pedido de asilo, quando o interessado o tenha apresentado junto de um ou vários Estados membros. Na doutrina, cfr. HERNANDEZ, Concepcion Escobar – “El convenio de aplicacion del acuerdo de Schengen y el convenio de Dublin: una proximacion al asilo desde la perspectiva comunitaria”, in *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, n.º 1, Madrid, 1993, pp. 53-100.

<sup>46</sup> Cujas decisão cabe ao Estado de acolhimento, à luz do princípio de soberania nacional.

dos sucessivos de asilo em diversos Estados, com isso pretendendo-se a harmonização da política europeia comum de asilo.

Visando conferir garantias à análise dos pedidos de asilo, na aceção do artigo 3.º da Convenção de Dublin, o Conselho da União Europeia, em junho de 1995, aprovou a Resolução sobre as garantias mínimas nos processos de asilo, com vista a assegurar processos de asilo equitativos e eficazes.

A Convenção de Dublin acabou por ter reflexo ao nível dos Tratados, pois desde então existem manifestações de proteção do direito de asilo e dos refugiados, e não apenas relativas à livre circulação de pessoas.

O Tratado da União Europeia, aprovado em Maastricht<sup>47</sup>, estabeleceu regras comuns relativas à livre circulação de pessoas, prevendo regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas da União e ao controlo dessa passagem, definiu a política de imigração e, pela primeira vez ao nível dos Tratados, referiu a política de asilo<sup>48</sup>; o Tratado de Amesterdão<sup>49</sup>, ampliou e concretizou essa política, definindo regras comuns para as matérias de acolhimento e de controlo de fronteiras externas, de asilo e relativas aos beneficiários de proteção temporária<sup>50</sup> e o Tratado de Nice não alterou esta realidade<sup>51</sup>.

Foram dados passos no sistema comum de livre circulação de pessoas, mas simultaneamente, de controlo de fronteiras, de asilo e de imigração, no quadro do espaço de liberdade, segurança e justiça.

Seguindo esta linha de orientação, foi aprovado o Regulamento de Dublin<sup>52</sup>, que estabelece os critérios e mecanismo de determinação do Estado membro responsável pela análise do pedido de asilo apresentado num dos Estados membros por um nacional de país terceiro, substituindo a Convenção anterior.

---

<sup>47</sup> Aprovado em 11 de dezembro de 1991 e entrado em vigor em 1 de novembro de 1993.

<sup>48</sup> Artigo K.1, incluído no Título VI, “*Disposições relativas à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos*”.

<sup>49</sup> Aprovado em 2 de outubro de 1997 e entrado em vigor em 1 de maio de 1999.

<sup>50</sup> Artigos 73.º-I a 73.º-Q, incluídos no Título III-A, “*Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas*”.

<sup>51</sup> O Tratado de Nice (2001/C 80/1) introduziu outra sistematização, passando as mesmas disposições a corresponder ao Título IV, com a mesma epígrafe, sob os artigos 61.º a 69.º.

<sup>52</sup> Regulamento (CE) n.º 343/2003, do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, conhecido por Dublin II, aplicado a todos os Estados membros, incluindo Reino Unido e Irlanda e desde 2006 também à Dinamarca, bem como à Islândia, à Noruega, à Suíça e ao Liechtenstein, *in* JO L 50, 25.2.2003, p. 1-10. À luz do Regulamento de Dublin um Estado membro é responsável pela análise do pedido de asilo quando: (i) tiver emitido ao requerente de asilo um título de residência válido; (ii) tiver emitido ao requerente de asilo um visto válido, salvo se o tiver emitido em representação ou com autorização escrita de outro Estado membro; (iii) for o Estado membro em que o requerente tiver entrado irregularmente, por via terrestre, aérea ou marítima através de um país terceiro, e (iv) perante ele tiver sido apresentado o pedido, se o Estado membro não puder ser designado responsável com base num dos critérios anteriores.

O Tratado de Funcionamento da União Europeia, na sua versão consolidada<sup>53</sup>, definiu uma cooperação e competência partilhadas, denominada de liberdade, segurança e justiça, em matéria civil, criminal e de polícia, fronteiras, vistos, asilo e imigração, dando significativo desenvolvimento à política europeia de asilo.

Pela primeira vez ao nível dos Tratados é referida, além da política comum de asilo, a proteção subsidiária e a proteção temporária, destinadas a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional, sob a garantia do princípio da não repulsão, assim como previstos os procedimentos comuns de concessão e de retirada do estatuto de asilo e de proteção subsidiária<sup>54</sup>.

A filosofia que tem perpassado a construção do sistema europeu comum de asilo tem sido a de criar um sistema uniforme, no estabelecimento de normas cada vez mais eficazes no reconhecimento e no conteúdo da proteção internacional.

Por sua vez, também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)<sup>55</sup>, a que os Estados membros se vincularam com a assinatura do Tratado de Lisboa, consagra no seu artigo 18.º o “Direito de asilo”, “... no quadro da Convenção de

---

<sup>53</sup> Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007, entrado em vigor em 1 de dezembro de 2009, no seu Capítulo 2, “Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração”, sob os artigos 77.º a 80.º, desenvolve a política comum de asilo.

<sup>54</sup> Pela sua relevância, cfr. o artigo 78.º do Tratado, segundo o qual: “1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam 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 protecção subsidiária para os nacionais de países terceiros que, sem obterem o asilo europeu, careçam de protecção internacional;
- c) Um sistema comum que vise, em caso de afluxo maciço, a protecção temporária das pessoas deslocadas;
- d) Procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de protecção subsidiária;
- e) Critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo ou de protecção subsidiária;
- f) Normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária;
- g) A parceria e a cooperação com países terceiros, para a gestão dos fluxos de requerentes de asilo ou de protecção subsidiária ou temporária.

3. 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 adoptar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.”.

<sup>55</sup> JOUE 2000/C 364/01.

*Genebra de 28 de Julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia.”.*

O seu artigo 19.º, relativo à “*Protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição*”, além de proibir as expulsões colectivas (n.º 1), estabelece que “*Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.*” (n.º 2), estabelecendo obrigações negativas, de *non facere*, aos Estados membros, protegendo os requerentes de asilo contra o afastamento, a expulsão e a extradição.

Assim, relativamente ao afastamento e à expulsão, os Estados membros devem cumprir os tratados internacionais a que se vincularam, como a Convenção de Genebra, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes<sup>56</sup>.

O direito de asilo consagrado no artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ao remeter para o Tratado que institui a Comunidade Europeia, acolhe os termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, vinculando todos os Estados membros<sup>57</sup>.

Quer isto dizer que todas as instituições europeias, incluindo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e o Tribunal de Justiça da União Europeia, assim como os Estados membros, devem obediência aos princípios e direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na aplicação do direito da União, de entre os quais os seus artigos 18.º e 19.º.

Neste sentido, o TJUE<sup>58</sup>, num processo em que estava em causa a defesa de direitos fundamentais, em relação à proibição de tratos desumanos ou degradantes, afirmou que a decisão de um Estado membro de examinar ou não um pedido de asilo pelo qual não é responsável, desencadeia a aplicação do direito da União para efeitos do artigo 6.º do TUE e/ou do artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

No que respeita às Diretivas europeias, elas também se foram sucedendo no tempo, criando e desenvolvendo sistemas de protecção cada vez mais concretizados:

---

<sup>56</sup> Resolução n.º 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1984, entrada em vigor em 26 de junho de 1987, de acordo com o artigo 27.º, n.º 1.

<sup>57</sup> Por força da jurisprudência europeia, “o respeito dos direitos fundamentais constitui: 1) uma condição de legalidade dos actos comunitários; 2) um parâmetro de vinculação dos Estados membros sujeito a controlo jurídico e a controlo político; 3) um critério finalístico de enquadramento das acções e políticas de cooperação da União Europeia”, DUARTE, Maria Luísa – “*União Europeia e Direitos Fundamentais. No espaço da Internormatividade*”, AAFDL, Lisboa, 2006, pp. 174, *apud* PLÁCIDO CONDE FERNANDES – “A detenção de estrangeiros e requerentes de asilo: um Direito sem fronteiras no mapa do Humanismo europeu”, in *Revista do Ministério Público*, 125, jan./mar. 2011, pp. 92.

<sup>58</sup> Cfr. C – 411/10, de 21.12.2011 (Grande Secção).

- i) a Diretiva 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de julho de 2001<sup>59</sup>, estabeleceu as normas mínimas em matéria de concessão de protecção *temporária* no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (*Diretiva Protecção Temporária*);
- ii) a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011<sup>60</sup>, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (*Diretiva Estatuto de Refugiado*);
- iii) a Diretiva 2013/32/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho<sup>61</sup>, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto internacional, cuja transposição, prevista até 20 de junho de 2015, não é ainda uma realidade em todo o espaço da União, por não ter sido transposta em alguns Estados membros (*Diretiva Procedimentos*), e
- iv) a Diretiva 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013<sup>62</sup> estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de protecção internacional (*Diretiva Condições de Acolhimento*).

O conjunto dos atos normativos que correspondem ao Regulamento Dublin e ao Regulamento Eurodac e às quatro Diretivas antecedentes, correspondem à primeira fase do SECA, embora tendo sofrido evoluções e desenvolvimentos posteriores<sup>63</sup>.

No caso da protecção *temporária*, regulada pela Diretiva 2001/55/CE, do Conselho, de 20 de julho, está em causa uma protecção excepcional que visa dar resposta a um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros e que estão impossibilitadas de regressar ao seu país de proveniência, por período de tempo determinado, permitindo que as pessoas entrem e permaneçam legalmente no país de acolhimento durante um certo período de tempo.

Quanto à protecção *subsidiária*, regulada na Diretiva 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, ela visa dar resposta a situações

---

<sup>59</sup> In JO L 212, 07/08/2001, pp. 12-23.

<sup>60</sup> In JO L 337, 20/12/2011, p. 9-26.

<sup>61</sup> In JO L 180, 29/6/2013, pp. 60-95.

<sup>62</sup> In JO L 180, 29/6/2013, pp. 96-116.

<sup>63</sup> Cfr. PINTO, Ana Soares – “Breves Reflexões sobre as implicações do Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, M.S.S. no espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”, in *Estudos de Home-nagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. V, FDUL, Coimbra Editora, 2012, pp. 74.

em que as pessoas de países terceiros, sem obterem o asilo europeu, careçam de proteção por não poderem regressar ao seu país de origem por aí se verificar uma situação de grave insegurança devido a um conflito armado ou à sistemática violação dos seus direitos fundamentais, ou seja, por motivo de urgência humanitária, podendo ser dirigida a uma categoria genérica de destinatários, como seja os provenientes de certa região do globo.

São duas formas de proteção internacional passíveis de ser aplicadas a quem não tem o estatuto de refugiado na aceção da Convenção de Genebra, mas que carece de proteção, por não poder regressar ao país de origem por correr o risco de sofrer *ofensas graves*<sup>64</sup> aos seus direitos fundamentais.

Significa que o direito europeu, através da proteção subsidiária, amplia a proteção conferida pela Convenção de Genebra, vinculando os Estados membros a proteger os direitos fundamentais dos estrangeiros que se encontrem em situação de especial vulnerabilidade, não só pela abstenção da prática de atos que ponham em causa esses direitos, mas também proibindo a expulsão para territórios onde os seus direitos fundamentais podem ser gravemente violados.

Verificados os pressupostos do âmbito da proteção internacional, o Estado soberano de acolhimento está vinculado a conceder essa proteção, não tendo o poder discricionário para a conceder ou não.

Estes institutos têm-se assumido como um importante instrumento de proteção, verificado como direito europeu e conseqüentemente, acolhido nos direitos nacionais dos Estados membros, embora com importantes diferenças entre si.

Esta realidade constitui um dos desafios da construção do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e da prossecução da política europeia em matéria de refugiados, já que na atualidade nem todos os Estados membros acolheram no seu direito nacional as mais recentes diretivas, além de ser crescente o questionamento da adequação da resposta europeia e das crescentes dúvidas sobre a efetividade da política europeia de asilo e de alguns dos seus institutos.

O atual contexto é pautado, por isso, de acrescidas dificuldades e de grandes desafios, quanto à eficácia e adequação das fontes de proteção internacional e europeia dos refugiados e dos requerentes de asilo.

Por isso, além de as instituições europeias se encontrarem a debater sobre o futuro e desenvolvimento da política de asilo e das migrações no quadro da União Europeia e de alguns países terceiros de que os migrantes são originários, são crescentes as vozes a defender a necessidade de obter uma discussão e um consenso mais alargado, no quadro

---

<sup>64</sup> O que se deve entender por *ofensa grave*, definida no artigo 15.º, alínea c) da Directiva 2004/83/CE, foi objeto de decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), Grande Secção, no Caso *Elgafaji*, C – 465/07, 17.02.2009.

das Nações Unidas, que sob a sua autoridade moral ou jurídica, aponte os novos caminhos a percorrer.

### 2.3. *O direito de asilo e o direito nacional*

Além dos vários instrumentos internacionais e europeus, relevam as Constituições nacionais<sup>65</sup> e as leis nacionais de asilo, as quais regulam de modo não inteiramente coincidente o direito de asilo e a proteção conferida aos refugiados.

No que respeita ao direito nacional de asilo<sup>66</sup>, quer por via da falta de transposição em alguns Estados membros das mais recentes Diretivas, quer pela diferente natureza que é conferida ao direito de asilo, em alguns ordenamentos como um direito fundamental, com consagração na Constituição, noutros como um direito subjetivo, além da diferenciação do estatuto dos estrangeiros, não existe uniformização do direito de asilo no espaço europeu.

Assim, a *uniformização* do estatuto de refugiados que existe no plano da ordem jurídica europeia contrasta com a mera *harmonização* no plano dos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, assim como com uma diferente *aplicação* ao nível dos sistemas judiciários.

Apesar de todos os esforços para a construção e desenvolvimento do sistema europeu comum de asilo, na realidade ainda se fazem sentir diferenças nos ordenamentos jurídicos nacionais, por nem todos os Estados acolherem e aplicarem a normatividade emanada pelas instituições europeias.

---

<sup>65</sup> Entre nós, a Constituição consagra expressamente o direito de asilo aos estrangeiros e apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição no n.º 8 do artigo 33.º, com a epígrafe “*Expulsão, extradição e direito de asilo*, constituindo um *direito fundamental* oponível e invocável perante o Estado português, com tutela administrativa e jurisdicional, perante as entidades públicas e os tribunais administrativos. Além disso, segundo o artigo 15.º da Constituição, “*os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residem em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português*”, sem que se distinga a situação, regular ou irregular, de entrada ou de permanência. À semelhança de outras constituições de Estados de direito democráticos, aí se consagra um *princípio de equiparação* de direitos entre cidadãos portugueses e estrangeiros. A medida de expulsão apenas pode ser aplicada a estrangeiros, pelo que o direito à permanência em território nacional marca a diferença do estatuto entre cidadãos portugueses e cidadãos estrangeiros, sendo uma exceção ao princípio da equiparação. As exceções ao princípio da equiparação “*devem corresponder a um núcleo reduzido de direitos, circunscritos à organização política do Estado*”, isto é, a direitos respeitantes à organização política e social da comunidade e não à pessoa humana e à sua dignidade, cfr. MATIAS, Gonçalo Saraiva – “*Migrações e Cidadania*”, obra cit., pp. 34-35.

<sup>66</sup> Sobre o direito de asilo nos Estados da União Europeia, MODERNE, Franck – “*Le droit constitutionnel d’asile dans les États de l’Union européenne*”, Paris, 1997; CALVARRO, Julia María Díaz – “*La Ley 12/2009, de 30 de Octubre, de regulación del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor*”, in *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, n.º 29, 2011, pp. 99-127.

Nenhum sistema normativo se completará se para além do conjunto de normas e de princípios que o integram, não existir uma aplicação uniforme pelas autoridades nacionais.

Ao nível dos Estados assume relevância a interpretação e aplicação que as autoridades oficiais – administrativas, policiais e judiciais –, fazem do direito europeu de asilo, já que é através das suas respetivas decisões que se concretiza a política europeia de asilo.

Neste âmbito, é reconhecido o papel que os tribunais assumem na aplicação uniforme do direito da União Europeia, sendo eles por excelência os aplicadores do direito, seja em que matéria for e, designadamente, ao nível do direito europeu de asilo e da proteção dos refugiados.

Por isso, a União Europeia tem destacado a relevância da formação jurídica e judiciária para a construção de um sistema europeu comum de asilo e de refugiados, que assegure a aplicação uniforme, submetida ao mesmo quadro normativo, no espaço comum que integra a União Europeia.

## Referências Bibliográficas

- AAVV – *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU). A Judicial Analysis*. [Em linha]. Comissão Europeia, janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Exclusion%20Final%20Print%20Version.pdf>>
- BIBIER, Roland; MAIANI, Francesco – Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile. *Revue trimestrielle de droit européen*, n.º 2, Avril/Juin, Dalloz, 2012, pp. 295-327.
- BROWNLIE, Ian; GOODWIN-GILL – “*Basic Documents on Human Rights*”, Oxford University Press, 4.ª ed., 2002.
- CALVARRO, Julia María Díaz – La Ley 12/2009, de 30 de Octubre, de regulación del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor. Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, n.º 29, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes – *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- CARVALHO, Ana Celeste – European asylum law. Reality and challenges in the context of immigration. *UNIO – EU Law Journal*, vol. 2., n.º 2, June, 2016. Disponível em: <[http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%20-%2020%20Eng/Ana\\_Celeste.pdf](http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/UNIO%20-%2020%20Eng/Ana_Celeste.pdf)>
- CARVALHO, Ana Celeste – O Direito Europeu de Asilo. Realidade e desafios no contexto das imigrações. *O Contencioso de Direito de Asilo e Proteção Subsidiária, E-book*, Centro de Estudos Judiciários, 2016, 2.ª ed., pp. 245-263. Disponível em: <[http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo\\_fiscal/eb\\_O\\_contencioso\\_do\\_direito\\_de\\_asilo\\_e\\_protecao\\_subsidiaria\\_2edicao.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_O_contencioso_do_direito_de_asilo_e_protecao_subsidiaria_2edicao.pdf)>

- CARVALHO, Ana Celeste – *Who is out* do estatuto de Refugiado e de Protecção Subsidiária? As Cláusulas de Exclusão à luz da Directiva Qualificação”, *e-pública*, vol. 3, n.º 2, novembro 2016, pp. 49. Disponível em: <www.e-publica.pt>
- CARVALHO, Ana Celeste – Ainda as Cláusulas de Exclusão do estatuto de Refugiado: quem *não merece* protecção internacional. *Estudos em Homenagem a Rui Pena* “Revista Ministério Negócios Estrangeiros, n.º 19, Especial Direitos Humanos, Dezembro 2018, Instituto Diplomático, Ministério Negócios Estrangeiros, <https://idi.mne.pt/images/NegociosEstrangeirosN19F.pdf>.”
- CARVALHO, Ana Celeste – *A Influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos no Diálogo Internormativo do Direito de Asilo* (no prelo).
- CUNHA, Damião – *Constituição Portuguesa Anotada*. In Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora
- DEVI, Shova – Asilo, refúgio e outras formas de protecção internacional: relacionamento e diferenças conceptuais. *Newsletter, Global do Local News*, 2015.
- FERNANDES, Plácido Conde – A detenção de estrangeiros e requerentes de asilo: um Direito sem fronteiras no mapa do Humanismo europeu. *Revista do Ministério Público*, N.º 125, jan./mar. 2011.
- GIL, Ana Rita – 40 Anos de Direito Constitucional de Asilo. *JULGAR*. Coimbra: Coimbra Editora, 2016.
- GOODWIN-GILL – *The Refugee in International Law*, 2.ª ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- HERNANDEZ, Concepcion Escobar – El convenio de aplicacion del acuerdo de Schengen y el convenio de Dublin: una proximacion al asilo desde la perspectiva comunitaria. *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, n.º 1, Madrid, 1993.
- LAMBERT, Hélène – Seeking Asylum. Comparative Law and Practice in Selected European Countries. *International Studies in Human Rights*, Vol. 37, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- MARINHO, Inês Filipa Pires – O direito de asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao estatuto do refugiado. *Estudos de Direito Europeu e Internacional dos Direitos Humanos*, coordenação de Ana Maria Guerra Martins, Almedina, 2005.
- MATIAS, Gonçalo Saraiva – “*Migrações e Cidadania*”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.
- MECA, Maria Espírito Santo Isaac – *A CEDH enquanto instrumento de Protecção Complementar do Direito Internacional dos Refugiados*, Porto, 2014.
- MIRANDA, Jorge – *Direito de asilo e refugiados na ordem jurídica portuguesa*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.
- MODERNE, Franck – *Le droit constitutionnel d’asile dans les États de l’Union européenne*. Paris, 1997.
- NICHOLSON, Frances; TWOMEY, Patrick – *Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes*. Cambridge University Press, 1999.

- OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto de – *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa. Âmbito de protecção de um direito fundamental*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- PATTO, Susana Vaz – Breve História da Política Portuguesa de Direitos Humanos. *Portugal e os Direitos Humanos nas Nações Unidas*, organização de Ana Helena Marques/Carmen Silvestre/Margarida Lages. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2017.
- PINTO, Ana Soares – Breves Reflexões sobre as implicações do Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, M.S.S. no espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. V, FDUL, Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- ROCHA, F. Garcia – O direito de asilo no âmbito comunitário e no Acordo de Schengen. *Portugal, a Europa e as Migrações*. Conselho Económico e Social, Lisboa, 1995.
- RODRIGUES, José Noronha – A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. *Temas de Integração*, 1.º e 2.º Semestres de 2009, n.ºs 27 e 28, Coimbra: Almedina, 2009.
- RODRIGUES, José Noronha – Políticas de asilo e de direito de asilo na União Europeia. *Scientia Iuridica*, N.º 321, Jan./Mar., 2010.
- TELES, Patrícia Galvão – O Sistema de Protecção dos Direitos Humanos das Nações Unidas. *Portugal e os Direitos Humanos nas Nações Unidas*, organização de Ana Helena Marques/Carmen Silvestre/Margarida Lages, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 2017.

**DEBATER A EUROPA**

Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE.

N.21jul/dez 2019– Semestral

ISSN 1647-6336

Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>

<http://impactum-journals.uc.pt/index.php/debatereuropa/index>

DOI: [https://doi.org/10.14195/1647-6336\\_21\\_3](https://doi.org/10.14195/1647-6336_21_3)

## ***Independência (s) numa era de interdependências: que impacto sobre o estatuto dos cidadãos da União Europeia?***<sup>1</sup>

*Independence in an age of interdependences:  
what impact on the status of European Union citizens?*

**F. Marina Azevedo Leitão**

E-mail: [marina.azevedoleitao@outlook.pt](mailto:marina.azevedoleitao@outlook.pt)

Doutoranda em Estudos Contemporâneos

IIIUC – CEIS20

**Isabel Maria Freitas Valente, Ph.D.**

Investigadora Integrada no Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX  
da Universidade de Coimbra; Coordenadora Científica do Grupo de  
Investigação Europeísmo, Atlanticidade e Mundialização do CEIS20-UC.

E-mail: [valente.isa@gmail.com](mailto:valente.isa@gmail.com)

### **Resumo**

A partir de uma investigação sobre o significado da palavra ‘secessão’ e de uma indagação de algumas das tensões que são inerentes à sua efetivação como prática e horizonte político emancipatório, propomo-nos refletir aqui sobre uma das principais questões envolvidas no debate europeu atual sobre tal fenómeno: qual o seu impacto no ‘estatuto dos cidadãos da União’? Embora se trate de uma reflexão teórica, o intuito é o de fornecer elementos que permitam acrescentar dimensões de inteligibilidade a esse mesmo debate.

**Palavras-chave:** União Europeia, Secessão Territorial, Direitos dos Cidadãos, Cidadania da União.

---

<sup>1</sup> Este texto constitui uma *revisão* e, em alguns pontos, mesmo uma *reformulação*, de uma comunicação (com o mesmo título) apresentada no III Colóquio Internacional e X Seminário da Revista Debater a Europa, realizado na Sala de São Pedro da Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra, nos dias 6 e 7 de março de 2018. Daí que, quanto a alguns dos pontos aqui apresentados, este escrito denote o tom coloquial do evento.

## Abstract

From an investigation into the meaning of the word ‘secession’ and an inquiry into some of the tensions inherent to its realization as practice and emancipatory political horizon, we propose to reflect in this writing on one of the analytical keys involved in the current European debate on such phenomenon: what is its impact on the ‘status of citizens of the Union’? Although it is a theoretical reflection, the intention is to provide elements that allow to add dimension of intelligibility to this debate.

**Keywords:** European Union, Territorial Secession, Rights of Citizens, EU citizenship.

## I. Introdução

Nos últimos anos muito se tem escrito e conjeturado sobre as possíveis consequências de uma eventual secessão de uma parte do território de um Estado-membro da União<sup>2</sup>. As relativamente recentes experiências referendárias na Escócia e na Catalunha, assim como o rumo de determinados acontecimentos políticos ainda em curso nesta última região, contribuíram largamente a fomentar a discussão e a colocar o tema no centro do interesse geral. O facto dos Tratados comunitários não contemplarem *expressis verbis* a possibilidade de secessão territorial<sup>3</sup> deu, por sua vez, ensejo à emergência de numerosos diagnósticos sobre o modo como a União Europeia – enquanto entidade política supranacional que agrega interesses, sentimentos e atitudes, mas também instituições comuns e uma rede de interdependências e de relações densas entre todos os seus membros<sup>4</sup> e componentes – deve ou não reagir perante os ímpetos secessionistas que hoje se avultam no seu próprio seio<sup>5</sup>, sob pena de ser arrastada para uma “imparável espiral de desagregação”<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Vide, a título de exemplo, MISSÉ, Andreu – Las graves consecuencias económicas, políticas y sociales de la independencia de Catalunya. *Eldiario.es*. [Em linha]. 24/09/2015. [Consult. em 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <[https://www.eldiario.es/zonacritica/consecuencias-economicas-politicas-independencia-Catalunya\\_6\\_434366574.html](https://www.eldiario.es/zonacritica/consecuencias-economicas-politicas-independencia-Catalunya_6_434366574.html)>

<sup>3</sup> GONZÁLEZ Herrera, Daniel. *Ciudadanía de la Unión y secesión de un territorio de un Estado miembro*. [Em linha]. S./d. [Consult. 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <[https://www.academia.edu/15053429/Ciudadan%C3%ADa\\_de\\_la\\_Uni%C3%B3n\\_Europea\\_y\\_secesi%C3%B3n\\_de\\_un\\_territorio\\_de\\_un\\_Estado\\_Miembro\\_Catalu%C3%B1a\\_y\\_Escocia\\_como\\_casos\\_de\\_estudio](https://www.academia.edu/15053429/Ciudadan%C3%ADa_de_la_Uni%C3%B3n_Europea_y_secesi%C3%B3n_de_un_territorio_de_un_Estado_Miembro_Catalu%C3%B1a_y_Escocia_como_casos_de_estudio)>

<sup>4</sup> RAMOS, Cláudia Toriz. *Teorias da integração europeia: uma breve perspectiva*. [Em linha]. S./d. [Consult. 27 de março de 2018]. pp. 327 – 345. Disponível em WWW: <<https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/672/1/327-344FCHS2005-5.pdf>>

<sup>5</sup> MARTINS, Patrícia Fragoso – “De maneira exclusiva e indivisível”: soberanias europeias em crise. *Observador*. [Em linha]. 7 de outubro de 2017. [Consult. 28 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://observador.pt/opiniao/de-maneira-exclusiva-e-indivisivel-soberanias-europeias-em-crise/>>

<sup>6</sup> FERNANDES, José Pedro. Linhas cruzadas: a Catalunha, o Brexit, a Escócia e Gibraltar. *Público*. [Em linha]. 26/09/2017. [Consult. 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.publico.pt/2017/10/26/mundo/opiniao/linhas-cruzadas-a-catalunha-o-brexit-a-escocia-e-gibraltar-1790363>>

Dada a transcendência política de tais fenómenos e com o fito de contribuir para uma reflexão esclarecida sobre alguns dos principais desafios que deles se despontam, o presente texto incide, de modo particular e especialmente atento, sobre o impacto político-jurídico de uma hipotética secessão no denominado ‘estatuto dos cidadãos europeus’ que é comum aos nacionais dos Estados-membros, pelo inegável valor político e significado jurídico de que se reveste, além de ser, simultaneamente, um dos elementos mais tangíveis do processo de aprofundamento da integração europeia e uma exigência do princípio democrático em que a U.E. se funda e se fundamenta<sup>7</sup>.

Deste modo, iniciamos o presente estudo com uma abordagem prévia aos conceitos de secessão e de secessionismo por serem estes axiais a toda a problemática abordada. Por outro lado, ademais da reconhecida e atestada importância metodológica dos conceitos no processo de conhecimento<sup>8</sup>, importa salientar que são eles os grandes «passos em volta» da temática que se aborda, que se circunda, ainda que sem nela se entrar realmente<sup>9</sup>. Conferindo, neste particular, especial destaque à dimensão histórica do fenómeno oferecemos, depois, uma breve reflexão sobre a secessão em contexto europeu ou, melhor dizendo, na ‘Europa da União Europeia’ e, sendo este um «espaço de liberdade» habitado por cidadãos portadores de direitos outorgados no âmbito de uma cidadania supranacional, levanta-se então o véu sobre as viáveis implicações de um eventual desmembramento de um Estado-membro para geração de uma nova entidade estatal soberana a partir de uma secessão sobre o estatuto dos cidadãos comunitários. Por fim, e no último ponto, pretendemos retirar algumas conclusões.

Tendo em conta que a retórica secessionista está, nos dias de hoje, cada vez mais estrídula<sup>10</sup>, é também nosso objetivo informar o leitor quanto à complexidade deste fenómeno ainda que – sublinhe-se – não fruamos da pretensão de explorar aqui todas as aproximações teóricas existentes, mas sim a de apresentar os principais debates e linhas de análise.

---

<sup>7</sup> SOUSA, Constança Urbano. Uma Europa dos Cidadãos? *Anuário JANUS.net, As incertezas da Europa. Instituições e realidades sociais*. [Em linha]. 2013. pp. 180 – 181. [Consult. 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <[http://janusonline.pt/images/anoario2013/2013\\_3\\_3\\_15.pdf](http://janusonline.pt/images/anoario2013/2013_3_3_15.pdf)>

<sup>8</sup> BREITBACH, Âurea Correa de Miranda – Notas sobre a importância metodológica dos conceitos. *Ensaïos FEE*, Porto Alegre. [Em linha]. 9 (1), 1988, p. 121. [Consult. 22 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaïos/article/viewFile/1193/1542>>

<sup>9</sup> CUNHA, Paulo Ferreira – Estudos políticos: para uma epistemologia. *Collatio 10*, CEMOrOc – Feusp/IJI – Univ. do Porto, jan-mar 2012. [Em linha]. [Consult. 22 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://up-pt.academia.edu/PauloFerreiradaCunha>>

<sup>10</sup> PACK, Doris – *Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de Junho de 2010, sobre a situação na Bósnia-Herzegovina*. [Em linha], 2010. [Consult. 25 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&>>.

## II. Em torno dos conceitos de secessão e de secessionismo

Etimologicamente, a palavra ‘secessão’ deriva do termo latim *secessio* que significa ‘separação’<sup>11</sup>. Na Roma Antiga (753 a. C. – 476 d. C.), o termo era empregue para descrever as migrações temporárias da plebe para fora da cidade (*secessio plebis*)<sup>12</sup>. Então, e sobretudo nos alvares da *res publica romana* (494 ou 493 a. C., segundo alguns historiadores), os plebeus, homens livres dedicados ao comércio, ao artesanato, ao trabalho agrícola e à pastorícia, inconformados com a desigualdade de direitos imposta pelos patrícios (latifundiários), afastavam-se do centro do poder e deslocavam-se para o Monte Sagrado mediante a ameaça de ali fundarem uma nova República, que aspirava às mesmas vantagens e arrostada ao Império<sup>13</sup>. Neste contexto, como sublinhou S. Meira (1989), “as lutas entre o patriciado e a plebe, a situação privilegiada em que se colocavam os primeiros reservando para si todos os direitos e vedando à plebe o acesso a cargos públicos (*ius honorum*), deram margens a freqüentes ameaças de secessão”<sup>14</sup>. Mas, apesar de persistentes, tais ameaças representavam em si mesmas uma resistência não violenta a fim de coagir a aristocracia patrícia a fazer concessões necessárias à almejada igualdade de direitos<sup>15</sup>. O termo ‘secessão’ tem aqui um sentido diverso daquele que hodiernamente lhe é atribuído em doutrina política e foi apenas no século XIX, quando os Estados se consolidaram como atores políticos capazes do exercício da soberania em mais áreas da realidade social e, sobretudo, passaram a querer confundir-se com ‘Nações’<sup>16</sup>, que o termo passou a designar, de forma contundente, uma rutura definitiva – “a more permanent separation”<sup>17</sup> – de uma parte do território do Estado ao qual pertence sem que este deixe, no entanto, de existir<sup>18</sup>. Este é, justamente, o sentido que aqui nos interessa, ou seja, secessão enquanto

---

<sup>11</sup> Definição de secessão: [Do latim *secessio*, onis, secessão + ismo; 1. S.f. significa separação, retirada, ‘Ato de separar o que estava unido’]. São, respetivamente, sinónimos de secessão, entre outros, os termos: divisão, dissidência, desagregação, desanexação, desintegração, desmembramento, desunião e fragmentação. Cf. Secessão in *Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa* [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2018. [Consult. em 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/secess%C3%A3o>>

<sup>12</sup> FERRAZ, Manuel de Figueiredo – *Do tribunado da plebe*. São Paulo: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 1989, p. 82.

<sup>13</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>14</sup> MEIRA, Sílvia *apud* FERRAZ, Manuel de Figueiredo – *Do tribunado da plebe...*, p. 85.

<sup>15</sup> DOYLE, Don H. – Introduction: Union and Secession in the Family of Nations. In DOYLE, Don H. (Ed.). *Secession as an international phenomenon: from America’s Civil War to Contemporary Separatist Movements*. Athens, Georgia: The University of Georgia Press, 2010, p. 1.

<sup>16</sup> LEITÃO, F. Marina Azevedo – *A Secessão no Direito Internacional (Público): o caso da Catalunha*. Tese de Mestrado. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2015, p. 21-22.

<sup>17</sup> DOYLE, Don H. – Introduction: Union and Secession in the Family of Nations..., p. 1-2.

<sup>18</sup> Como observou Shaw (2017): “[...] where there is a separation or secession from an independent state which continues, in order to create a new state, the former continues as a state, albeit territorially reduced, with its international rights and obligations intact. With regard to the seceding territory itself, the

expressão de uma ruptura com o Estado e, por inerência, com o sistema jurídico e político aí vigente, sem que tal implique, contudo, um abandono do território ao contrário do que acontecia na Roma Antiga pois, como observa Lea Brilmayer (1991),

[...] [s]ecessionists do not wish to leave their territory behind. They instead typically seek to establish an independent State dominated by their own culture, language or religion. This required a new territorial base, both in order to gain freedom from the dictates of some cultural and compel visitors to respect the secessionists' way of life. In addition, secessionists often hold close attachments to particular parcels of land.<sup>19</sup>

Nestes termos, podemos claramente distinguir a secessão de outros fenómenos, hoje igualmente comuns, como é o caso das migrações. Em ambos os casos existe uma exclusão e quebra dos laços (políticos e sociais) que ligam a população aos seus Estados, mas enquanto no caso da secessão há uma reivindicação da posse de uma porção do território – com o propósito de aí se vir a fundar “uma nova ordem institucional separada da do Estado nacional a partir do gradativo e posterior reconhecimento de terceiros Estados da nova territorialidade conquistada”<sup>20</sup> – sem que isso implique uma deserção da terra, nas migrações ocorre precisamente o inverso: dá-se um abandono efetivo daquela. Há, como sublinha ainda Brilmayer (1991), uma clara distinção “between those who avoid state authority only by leaving and those who avoid state authority while remaining where they are”<sup>21</sup>. À luz do anteriormente exposto poder-se-á, então, dizer que o instituto da secessão é caracterizado pela *separação de uma parte do território de um Estado pré-existente* e está, invariavelmente, associado à *criação de um novo Estado* num território concreto do Estado matriz<sup>22</sup>. A secessão é, como tal, uma forma de criação de um novo Estado

---

leading view appeared to have been that the newly created state would commence international life free from the treaty rights and obligations applicable to its former sovereign”. Cf. SHAW, Malcolm N. – *International Law*. 8<sup>th</sup> edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 738.

<sup>19</sup> BRILMAYER, Lea – Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation. *Yale Law School: Faculty Scholarship Series*. Paper 2434 [Em linha], p. 188. [Consult. 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3429&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3429&context=fss_papers)>

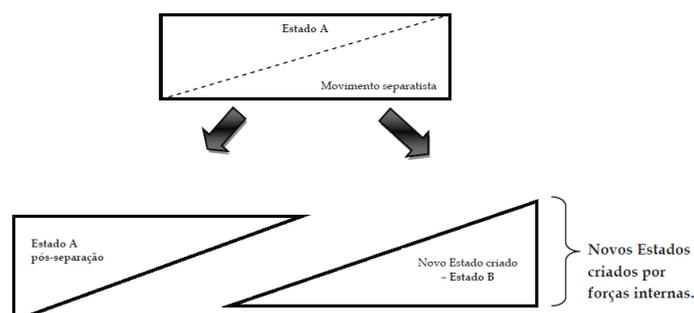
<sup>20</sup> CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, p. 136. ISBN 978-85-7631-375-5.

<sup>21</sup> BRILMAYER, Lea – Secession and Self-Determination..., p. 189. **Nota:** Referimo-nos, pois, a migrações muito específicas: as de um exílio, por exemplo, ou de fuga em busca de refúgio ou asilo político. A maioria das migrações não tem como objetivo (prioritário) ‘evitar o peso da autoridade do Estado’.

<sup>22</sup> O Estado matriz é o Estado predecessor, isto é, o ‘Estado nacional originário’, pré-existente ao Estado que se pretende instituir. Por sua vez, o novo Estado criado a partir da secessão designa-se por Estado sucessor. Cf. TOSATI, Marcelo Augusto – *O princípio da autodeterminação dos povos em relação à integridade territorial do Estado: Secessões*. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito. [Em linha]. Passo Fundo: Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, 2012, p. 21. [Consult. 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://repositorio.upf.br/bitstream/riupf/186/1/PF2012MarceloAugustoTosati.pdf>>

no mundo contemporâneo<sup>23</sup>. Por sua vez, a criação deste novo Estado implicará (i) uma *transferência de soberania* do Estado nacional originário à nova unidade política que será, no que lhe concerne, (ii) *independente*<sup>24</sup> do Estado matriz<sup>25</sup>.

Como ilustração e à maneira de reforço dos conteúdos atrás enfeitados, o esquema gráfico abaixo apresentado (**Figura 1**) ilustra o fenômeno de desmembramento do *Estado A* para geração de uma nova entidade estatal soberana (*Estado B*) que passará a integrar o mapa geopolítico mundial.



Fonte: CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*, p. 140<sup>26</sup>.

**Figura 1:** Secessão | Desmembramento do *Estado A* para geração de uma nova entidade estatal soberana (*Estado B*)<sup>27</sup>.

Sucintamente, as razões que motivam a secessão – e concomitantemente, o secessionismo, isto é, a vontade expressa ou reivindicação formal de prossecução de um projeto imaginado (e ambicionado) de constituição de um espaço político autónomo e indepen-

<sup>23</sup> MOREIRA, Luiz Carlos Lopes e LECH, Marcelo Mendes – *Manual de Direito Internacional Público*. Canoas: Editora ULBRA, 2004, p. 61 e ss. Talqualmente observado por estes autores: “[o]s espaços terrestres são compostos de Estados soberanos ou territórios coloniais. Os novos Estados podem constituir-se de várias formas: descolonização, secessão, dissolução e reintegração” (p. 61).

<sup>24</sup> Nos debates públicos a palavra ‘secessão’ é frequentemente substituída pelo termo ‘independência’ (“a more positive word”). Esta, a independência, é simplesmente consequência da secessão. Cf. PAVKOVIC, Aleksandar e RADAN, Peter – *Creating New States: Theory and Practice of Secession*. Abingdon: Routledge, 2016, p. 7. ISBN 978-0-7546-7163-3.

<sup>25</sup> SANJAUME, Marc – La secessió a la ciencia política. *Via*<sup>20</sup> – *Revista del Centre d’ Estudis Jordi Pujol*. [Em linha]. Vol. 12, 2012, p. 32 e 33. [Consult. em 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[https://www.academia.edu/8456654/La\\_secessio%C3%B3\\_a\\_la\\_ci%C3%A8ncia\\_pol%C3%ADtica](https://www.academia.edu/8456654/La_secessio%C3%B3_a_la_ci%C3%A8ncia_pol%C3%ADtica)>

<sup>26</sup> CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012, p. 140.

<sup>27</sup> **Nota:** “A distância ou o vazio existente entre os Estados A e B na figura é meramente visual para melhor ilustração, pois um novo Estado pós-secessão pode partilhar as fronteiras terrestres existentes que dividem as linhas de posicionamento do grupo ou do movimento separatista”. CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012.

dente<sup>28</sup> – estão atreladas aos conceitos de clivagem (*cleavage*) e lealdade (*loyalty*) de forma muito arraigada, de um grupo no interior de um dado Estado nacional<sup>29</sup>. Comunga desta perspectiva o internacionalista brasileiro Thales Castro (2012), que define a clivagem como “o corte que divide, de forma bem definida e pontual, grupos humanos organizados com relação a eixos temáticos e seus respectivos comprometimentos”<sup>30</sup>. Ainda segundo este autor, aquele representa também um “conceito caro à fenomenologia das Relações Internacionais, especialmente, na sua contextualização do Estado nacional como entidade capaz de articular a pluralidade de interesses dos grupos mantendo-os sempre coesos por meio da união nacional, cimentada na partilha conjunta de harmonia política, paz social, bem comum e império da justiça – *rule of law*”. Está, ainda, intimamente ligado ao conceito de lealdade, isto é, “ao compromisso leal de tais grupos ou de indivíduos a determinados temas que ora os une, ora os separa”. No caso em apreço, quando profundas e exacerbadas no interior do tecido sociopolítico, as clivagens e as lealdades podem ser fator de descompromisso e desunião nacional conduzindo, em determinados casos, à emergência de pleitos secessionistas que, se exitosos, propiciam a desagregação territorial do Estado em que têm lugar. Tal fenômeno não deixa de ser um resenho das linhas nacionais e pode, inclusive, ser interpretado como uma forma enviesada e disforme do encaixe relacional (nem sempre pacífico) entre a *nação* e o *Estado*<sup>31</sup>. Note-se, porém, que uma secessão não ocorre exclusivamente à razão de um único vetor causal. Na verdade, são causadas por uma complexa miríade de fatores causais. Estes, por seu turno, têm na sua gênese um amplo espectro de motivações, indícios, ações, estratégias e decisões racionais ou irracionais<sup>32</sup>. Por outro lado, uma secessão dificilmente se materializa sem que tenham existido sinais anteriores de deterioração do quadro político, social, económico e institucional ou, até mesmo, humanitário. Devemos acrescentar, para concluir este ponto definitivo, que é frequentemente suposto que o colapso de Estados pluricompostos<sup>33</sup>, o secessionismo e a secessão levam, invariavelmente, à violência. Afinal, como argu-

---

<sup>28</sup> FREIRE, Maria Raquel – Os nacionalismos e secessionismos na Rússia. *Anuário Janus 2015-2016* [Em linha], 2016, p. 78-79. [Consult. 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://janusonline.pt/images/anuario2015/2.12\\_Raquel\\_Freire\\_Russia.pdf](http://janusonline.pt/images/anuario2015/2.12_Raquel_Freire_Russia.pdf)>

<sup>29</sup> CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*...p. 136.

<sup>30</sup> CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*...p. 133.

<sup>31</sup> CASTRO, Thales – *Teoria das Relações Internacionais*...p. 137.

<sup>32</sup> Vide, a título de exemplo, as denominadas ‘pré-condições da secessão’ identificadas por John R. Wood (1981). WOOD, John R. – Secession: A Comparative Analytical Framework. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*. [Em linha]. Vol. 14, No. 1, 1981, p. 112 e ss. [Consult. 12 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://www.jstor.org/stable/3230396?read-now=1&loggedin=true&seq=6#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/3230396?read-now=1&loggedin=true&seq=6#page_scan_tab_contents)>.

<sup>33</sup> Valemo-nos desta expressão para referir-nos aos casos onde não há um encaixe bem formatado e coeso entre a nação (elemento social) e o Estado (elemento político-institucional), sob o ponto de vista da etnicidade e identidade nacional-cultural. Inexiste, portanto, um encaixe pleno e razoavelmente harmonioso entre as lealdades e as clivagens no interior do tecido social. Sobre a distinção entre *Isocomposição*

mentou a propósito Siniša Malešević (2010), durante grande parte da história moderna o secessionismo e os frequentes esforços de estabelecimento de um governo soberano e independente foram acompanhados de rebeliões, revoltas, revoluções e, em boa parte dos casos, por guerras civis e desordens institucionais, experiências tais que parecem sugerir haver uma ligação intrínseca entre secessão e violência<sup>34</sup>. No entanto, em contraste com a opinião popular que associa a secessão com violência desenfreada, a maioria dos movimentos secessionistas tendem, na verdade e, sobretudo, na atualidade, a evitar a hostilidade violenta e a reforçar as suas pretensões através de meios ideológicos e organizacionais pacíficos e rotineiros. Atente-se, por exemplo, nos movimentos secessionistas quebequense, escocês e catalão os quais adquiriram, nos últimos anos, um apoio popular em grande escala num contexto claramente não violento. Em contrapartida, os grupos dissidentes paramilitares da Irlanda do Norte e do País Basco que, durante longos anos, confiaram na violência a fim de promoverem uma causa secessionista, foram e são geralmente desprezados pela opinião popular e política<sup>35</sup>. Nesta análise haveremos, pois, de considerar o carácter flexível do fenómeno.

### III. Secessões e secessionismos no contexto atual da União Europeia: breves considerações

A secessão é, como acima aludimos, um fenómeno histórico que só poderá ser completamente desenhado com conhecimento da História<sup>36</sup>. Afinal, como bem asseverou Josu de Miguel Bárcena (2014) “desde prácticamente, que en los albores de la modernidad, se fueran configurando y construyendo los Estados, han existido movimientos políticos enfocados a conseguir la separación de la organización política de la que forman parte”<sup>37</sup>. Neste particular, o autor atrás citado faz eco de um conceito amplo de secessão que abarca situações que vão desde as primeiras segregações produzidas nos velhos

---

*e pluricomposição, Estados isocompostos e Estados pluricompostos* cf. CASTRO, Thales – *Teoria das Relações Internacionais*...p. 133-135.

<sup>34</sup> MALESEVIC, Siniša – Violência, nacionalismo e secessão: o caso dos sérvios na Bósnia. *Tensões Mundiais/World Tensions*. [Em linha]. V. 6, No. 11, 2010, pp. 39-62. [Consult. 28 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/206/266>> ISSN 1983-5744.

<sup>35</sup> MALESEVIC, Siniša – Violência, nacionalismo e secessão..., p. 40.

<sup>36</sup> Neste sentido *vide* COGGINS, Bridget L. – The History of Secession: An Overview. In PAVKOVIC, Aleksandar e RADAN, Peter (Eds.). *The Ashgate Research Companion to Secession*. London: Routledge, 2011. pp. 23-43. ISBN 9780754677024.

<sup>37</sup> MIGUEL Bárcena, Josu de – La cuestión de la secesión en la Unión Europea: una visión constitucional. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. [Em linha]. No. 165, jul – sept., 2014, pp. 211-245. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=1327&IDA=37090>>

impérios coloniais durante o século XVIII e XIX, até à desintegração da antiga Jugoslávia em finais do século XX. Reconhece, no entanto, a dificuldade em traçar-se uma linha comum entre os projetos secessionistas que têm lugar num contexto geoestratégico distinto do europeu e os que germinam neste espaço<sup>38</sup>. Por certo, ainda que possamos mencionar que uma secessão tenha, por efeito e enquanto exercício prático destinado a separar comunidades políticas previamente constituídas, idênticos resultados em todos os âmbitos geográficos e históricos em que acontece, isto é, a fundação de um novo espaço político autónomo e soberano a partir de uma separação anterior de uma parte do território de um dado Estado nacional originário, no coração da Europa institucionalizada, dentro das coordenadas geográficas do seu espaço, as reivindicações, assim como o processo institucional que pretendem concretizar os movimentos secessionistas, adotam um carácter próprio que apenas pode ser explicado a partir da distinta morfologia comunitária<sup>39</sup>. E porque razão é assim? Desde logo porque o que hoje conhecemos por União Europeia é resultado de um processo político, social e económico que jamais poderá ser perspetivado como acabado, encontrando-se, antes, em permanente devir<sup>40</sup> e através do qual sempre se procurou a unidade e não a divisão<sup>41</sup>. Esse processo, iniciado no período que se seguiu ao final do segundo grande conflito mundial e como consequência dele, “colheu a sua inspiração básica no ideal de uma integração política entre os Estados europeus”<sup>42</sup> a fim de se disseminar a paz e a prosperidade além fronteiras nacionais, assim como de se promover o fim das divisões artificiais no seio de uma Europa (que se pretende) unida. Haverá, pois, nesta perspetiva que considerar a união e integração como ‘*raison d’être*’ e filosofias fundacionais da atual União Europeia. Não é por outra razão que boa parte da doutrina e da opinião pública europeia levanta reservas quanto à possibilidade de uma eventual secessão de uma parte do território de um Estado-membro da U.E. Tornou-se, ademais, lugar-comum afirmar que um tal acontecimento é contrário ao espírito fundacional da União, além de inverso ao fluxo da própria história europeia. De facto, recorde-se que:

Integration, and not division, is what has enable Europe to enjoy the longest period of peace and prosperity in its history; a history that, until the integration process began, was subject to the most inhumane wars ever seen, leading to millions of deaths. [...] [Besides that] Any

---

<sup>38</sup> MIGUEL Bárcena, Josu de – La cuestión de la secesión en la Unión Europea..., p. 216.

<sup>39</sup> MIGUEL Bárcena, Josu de – La cuestión de la secesión..., p. 212 – 215.

<sup>40</sup> AMARAL, Carlos – Europa: cultura, identidade, fronteiras. In RIBEIRO, Maria Manuel Tavares (Coord.) – *De Roma a Lisboa: A Europa em Debate*. Coimbra: Almedina, 2010.

<sup>41</sup> EUROPEAN PEOPLE’S PARTY – *Territorial Integrity of States. Emergency Resolution adopted at the EPP Congress*. [Em linha]. Madrid, 21-22 October, 2015. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://www.epp.eu/files/uploads/2015/11/Territorial-integrity-of-States.pdf>>

<sup>42</sup> SOARES, António Goucha – Uma união cada vez mais estreita. *Análise Social*. [Em linha]. Vol. XXXIV (151-152), 1999, pp. 397. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218798958C3oJW3fa6Zz62HK1.pdf>>

form of secessionism or external interference in a Member State is contrary to the very inclusive nature of the Union. This integrating nature has always been respected and defended by the Union since its inception through the application of the Treaties and respect for international law.<sup>43</sup>

Além disso, a União Europeia não é apenas uma comunidade económica ou, sequer, uma mera união social ou cultural<sup>44</sup>. É também uma “organização de Direito” *sui generis*, assim como uma união de valores comuns conforme dispõe o artigo 2.º do Tratado da União Europeia<sup>45</sup>, formada pela livre vontade dos povos que a conformam, a favor destes e dos demais que com ela queiram conviver<sup>46</sup>. Tendo em conta as suas especificidades é ainda hoje comum designá-la como um ‘objeto político não identificado’ (OPNI) – para recuperar a trasfegada expressão arquitetada por Jacques Delors –, dotada de “elementos de todos os tipos e modelos de organização política, da federação à confederação, passando pelas típicas formulações do direito e da contratação internacional pública”<sup>47</sup>. Acima de tudo, convém não esquecer também o que está na base da sua instituição – os seus cidadãos, aos quais, enquanto “destinatários de todas as conquistas da integração”<sup>48</sup> são reconhecidos os direitos, as liberdades e os princípios consignados nos Tratados e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Identificamos assim o tópico central desta nossa exposição: analisar qual o impacto do fenómeno sobre o qual nos temos vindo a debruçar no estatuto dos cidadãos europeus.

#### IV. Secessão e o estatuto dos cidadãos europeus

De um ponto de vista hermenêutico, a primeira questão que temos de analisar é a de saber se um novo Estado criado a partir de uma separação de uma parte do território de um Estado-membro pré-existente continuaria ou não a permanecer dentro da U.E. Ou

---

<sup>43</sup> EUROPEAN PEOPLE’S PARTY – *Territorial Integrity of States...*

<sup>44</sup> EUROPEAN PEOPLE’S PARTY – *Territorial Integrity of States...*

<sup>45</sup> TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (Versão Consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia*. [Em linha]. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF)>

<sup>46</sup> MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – La configuración jurídico-política de la ciudadanía de la Unión Europea: Europa de los Ciudadanos e Identidad Europea. [Em linha] Tese de Doutoramento. Estremadura: Universidade de Estremadura, 2015, 262 p. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/4376/TDUEX\\_2016\\_Monteiro\\_SI.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/4376/TDUEX_2016_Monteiro_SI.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

<sup>47</sup> SANDE, Paulo de Almeida – Estados Unidos da Europa. *Eurogoogle*. [Em linha]. Última alteração: Outubro de 2017. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://eurogoogle.com/diccionario.asp?definition=1004>>

<sup>48</sup> MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – La configuración jurídico-política..., p. 15.

seja: o que aconteceria, em caso de independência consumada, à Catalunha ou à Escócia – mas também à Flandres, à Córsega ou à Baviera, por exemplo, enquanto comunidades humanas inseridas em Estados democráticos, membros da U.E e às quais são reconhecidos poderes de autogoverno e onde são respeitados os requisitos do Estado de direito e dos direitos humanos<sup>49</sup> – quanto à sua pertença à União?

Quanto a este particular, entramos, desde logo, numa espécie de “terreno novo”, na medida em que parecem não existir quanto a esta matéria precedentes comparáveis<sup>50</sup>. Tal qual observou Fernandes (2017), poderíamos, eventualmente, pensar na questão da Gronelândia – um território autónomo da Dinamarca que abandonou a jurisdição das Comunidades em meados dos anos de 1980 após um referendo realizado em 1982 – mas este não é, em bom rigor, um caso comparável, pois continua a ser parte do Estado dinamarquês<sup>51</sup>. Perante esta ausência de precedentes não foram poucos os partidários da independência que viram como opção juridicamente viável o que convencionaram denominar de ‘ampliação interna da União’, tese esta que propugna que o território convertido em Estado independente através da secessão assumiria automaticamente a qualidade de Membro da União sem qualquer necessidade de reforma dos Tratados. Esta não é, porém, a posição dos responsáveis da atual União Europeia; nem tão-pouco parece ser a solução que decorre do próprio ordenamento jurídico comunitário.

Com efeito, à luz do recente (re) despertar das ambições políticas de independência no espaço europeu, os responsáveis político da União – e, singularmente, da Comissão Europeia – apressaram-se a recordar que os putativos novos Estados surgidos de uma secessão ou fratura territorial de um dos seus Estados-Membros, ficarão automaticamente excluídos da organização supranacional europeia e das instituições comunitárias, passando, uma vez lograda a separação, a ser considerados como “países terceiros” aos quais os Tratados em vigor deixarão de se aplicar<sup>52</sup>. Assim, caso o hipotético novo Estado pretenda fazer parte da U.E., deverá solicitar o seu ingresso como membro da União, mas o logro de tal propósito é, por ora, uma questão em aberto, já que o mesmo dependerá do complexo e possivelmente moroso processo de adesão definido e regulado pelos Tratados

---

<sup>49</sup> FERNANDES, José Pedro Teixeira – É possível uma Catalunha independente na União Europeia? *Público*. [Em linha]. 12 de setembro de 2017. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.publico.pt/2017/09/12/mundo/opiniao/e-possivel-uma-catalunha-independente-na-uniao-europeia1785164>>

<sup>50</sup> A este respeito *vide* MEDINA Ortega, Manuel – Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. [Em linha]. No. 25, jul – dec., 2013, pp, 69-86. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.revistas.uned.es/index.php/.../11824>>

<sup>51</sup> FERNANDES, José Pedro Teixeira – É possível uma Catalunha independente...

<sup>52</sup> PEREIRA, Ana Fonseca – Independência unilateral fecharia as portas da UE à Catalunha. *Público*, [Em linha]. 17 de setembro de 2015. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2015/09/17/mundo/noticia/independencia-unilateral-fecharia-as-portas-da-ue-a-catalunha-1708119>>.

Europeus, o qual impõe a obtenção de uma decisão favorável do Conselho, por unanimidade, e a ratificação, pelos Parlamentos de todos os Estados-membros, da Ata de Adesão, vem como o cumprimento dos conhecidos ‘critérios de Copenhaga’ que, por seu turno, implicam: (i) a existência de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção; (ii) uma economia de mercado em funcionamento e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União e, ainda, (iii) a capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a aquiescência aos objetivos da união política, económica e monetária e a adoção das regras, normas e políticas comuns que constituem o acervo legislativo comunitário<sup>53</sup>. Consequentemente, qualquer uma destas condições poderá bloquear desde logo a integração do putativo novo Estado como membro de pleno direito na U.E. daí que, face a este quadro político-jurídico, não existe, *a priori*, qualquer solução garantida de permanência na União Europeia – tão-pouco na Zona Euro – num cenário de independência de uma qualquer região europeia<sup>54</sup>. Aqui chegados cumpre, portanto, apreciar o impacto de uma secessão e saída do putativo novo Estado – ainda que temporária – da União sobre o estatuto dos cidadãos europeus.

Por questões metodológicas, convém começar por recordar que ao instituírem a cidadania europeia, os redatores do Tratado da União fizeram depender o benefício deste estatuto da nacionalidade dos Estados<sup>55</sup>, na medida em que consagraram que “É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro”<sup>56</sup>. E daqui deriva, como argumentou Monteiro (2015) “o princípio base, de acordo com o qual, qualquer nacional de um Estado membro é cidadão da União”<sup>57</sup>. Faz-se, portanto, depender a cidadania da União da nacionalidade e, como tal, aquela não pode ser adquirida nem perdida separadamente. A nacionalidade é, então, a condição necessária para adquirir a qualidade de cidadão europeu<sup>58</sup>. Como tal, o facto de ser a nacionalidade de um Estado-membro a determinar a existência da cidadania europeia conduz-nos, inevitavelmente, ao ordenamento jurídico interno de cada um dos sócios comunitários para podermos determinar a quem é concedido o estatuto de cidadão da União. Até porque não existe uma harmonização do Direito da Nacionalidade na U.E. E daí se dizer que o vínculo

---

<sup>53</sup> Sobre a posição da União Europeia a respeito de uma eventual secessão dentro das coordenadas geográficas do seu espaço *vide* LEITÃO, F. Marina Azevedo e VALENTE, Isabel Maria Freitas – União Europeia: que posicionamento em face da secessão de uma parte do território de um Estado-membro? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. No. 106. Mar/Abril, 2018. São Paulo: Thomson Reuters/ Revista dos Tribunais.

<sup>54</sup> FERNANDES, José Pedro Teixeira – É possível uma Catalunha independente...

<sup>55</sup> MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – La configuración jurídico-política..., p. 27.

<sup>56</sup> Cf. Artigo 8.º n.º 2 do TCE.

<sup>57</sup> MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – La configuración jurídico-política..., p. 315.

<sup>58</sup> *Idem*, p. 547.

jurídico que existe entre um Estado e os seus habitantes, ou seja, a nacionalidade ser um «âmbito nuclear da soberania», pelo que corresponde unicamente àquele Estado determinar, conforme as suas normas internas, os requisitos, modalidades e formas de concessão da nacionalidade. Nestes termos, o vínculo da cidadania da União configura-se, assim, como uma categoria puramente formal. E ao configurar-se a cidadania europeia como uma simples consequência da qualidade de nacional de um dado Estado-membro não se pode afirmar a manutenção desta condição derivada, ou seja, deste estatuto, num caso de eventual secessão de uma parte do território de um Estado-membro da União que implicaria, seguramente, a perda da nacionalidade do Estado pré-existente que se veria afetado por essa mesma separação. Portanto, se uma parte do território de um Estado-Membro se separa desse Estado, tudo aponta a que os seus cidadãos perderiam a condição de «cidadãos europeus» e ficariam privados de um estatuto que lhes outorga um conjunto determinado de direitos, como por exemplo: o direito de livre circulação e residência no território dos Estados-membros, o direito à proteção diplomática e consular no território de países terceiros por parte de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, sempre que o Estado-membro de que são nacionais se encontre aí representado; o direito a eleger e a ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado; entre outros<sup>59</sup>.

Além do exposto, importa também destacar que a separação de uma parte do território de um Estado-membro teria, igualmente, repercussões sobre a situação jurídica daqueles cidadãos da União, nacionais de outros Estados-Membros, mas que residem no território secessionista, na medida em que passariam de residir na União – dentro de um espaço sem controlo nas fronteiras internas – a verem-se estabelecidos no território de um país terceiro. Como é evidente, estas pessoas não perderiam em virtude da secessão o seu «estatuto de cidadãos europeus», mas ver-se-iam afetadas quanto ao modo de exercer alguns dos direitos que esse estatuto lhes concede, nomeadamente quanto àqueles que são aplicáveis no contexto do regime europeu da livre circulação<sup>60</sup>.

Todas estas reflexões inserem-se, no entanto, num âmbito alargado de hipóteses já que a secessão de uma parte do território de um Estado-Membro não é ainda (e não sabemos se o será no futuro) uma realidade. Tudo dependerá do rumo e da forma como se precipitem os acontecimentos políticos e sociais em países como a Espanha e o Reino Unido. Para além disso, é também verdade que uma Europa (ainda) em construção, em constante reconstrução e permanente mutação está logicamente desprovidas de certezas. Mas esta

---

<sup>59</sup> MEDINA Ortega, Manuel – Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea..., p. 69-86;

<sup>60</sup> Vide GARCÍA Andrade, Paula – La ciudadanía europea y la sucesión de estados: a vueltas con las implicaciones de una separación territorial en el seno de la UE. *Revista de Derecho Comunitario*. No. 49. Sept. – Dic., 2014. Madrid., pp. 997-1025. ISSN 1138-4026.

Europa comum, quanto confrontada com grandes desafios, tem sabido encontrar sempre uma razão de ser, adaptando-se a novas realidades e encontrando frugíferas soluções aos problemas que se lhe colocam.

## V. Considerações finais

Procurámos, ao longo das páginas que antecedem estas notas finais e sem esquecer as ricas contribuições já consolidadas no mundo académico central dos Estudos Políticos e Europeus, atrelar vários debates e reflexões no pensar comunitário com uma particularidade: (re) pensar o fenómeno da secessão no coração de uma Europa institucionalizada e suas potenciais implicações sobre o denominado estatuto dos cidadãos europeus.

Existirão, certamente, diversas perspetivas e tantas outras críticas que escaparam ao crivo da análise encetada e que ajudariam, por certo, a completá-la.

No entanto, gostaríamos de salientar, como percepção final, o facto da União Europeia, nas suas várias vertentes, parecer assumir nesta temática um papel preponderante como fator de agregação e de manutenção do *status quo* vigente.

Sendo certo que uma independência de uma dada comunidade não implica já como outrora uma disposição a lutar, com todos os meios, para conquistar e conservar a emancipação, a questão que hoje se tem de colocar é se estarão os cidadãos verdadeiramente dispostos a assumir todas consequências, mormente sociais e políticas, de uma secessão. No seio da União, estas implicarão ter de estar preparado para assumir, uma vez lograda a independência, o estatuto de cidadãos de Estados terceiros à entidade supranacional europeia e ficar privados de um conjunto de direitos e liberdades que lhe são outorgados no âmbito de uma cidadania comum. Estas são, decerto, algumas questões sobre as quais convém refletir.

## Referências bibliográficas

AMARAL, Carlos – Europa: cultura, identidade, fronteiras. In RIBEIRO, Maria Manuel Tavares (Coord.) – *De Roma a Lisboa: A Europa em Debate*. Coimbra: Almedina, 2010.

BREITBACH, Âurea Correa de Miranda – Notas sobre a importância metodológica dos conceitos. *Ensaio FEE*, Porto Alegre. [Em linha]. 9 (1), 1988, p. 121. [Consult. 22 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1193/1542>>

BRILMAYER, Lea – Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation. *Yale Law School: Faculty Scholarship Series*. Paper 2434 [Em linha], p. 188. [Consult. 11 de abril

- de 2018]. Disponível em WWW: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3429&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3429&context=fss_papers)>
- CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012. ISBN 978-85-7631-375-5
- COGGINS, Bridget L. – The History of Secession: An Overview. In PAVKOVIC, Aleksandar e RADAN, Peter (Eds.). *The Ashgate Research Companion to Secession*. London: Routledge, 2011. pp. 23-43. ISBN 9780754677024.
- CUNHA, Paulo Ferreira – Estudos políticos: para uma epistemologia. *Collatio 10*, CEMOrOc – Feusp/IJI – Univ. do Porto, jan-mar 2012. [Em linha]. [Consult. 22 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://up-pt.academia.edu/PauloFerreiradaCunha>>
- DOYLE, Don H. – Introduction: Union and Secession in the Family of Nations. In DOYLE, Don H. (Ed.). *Secession as an international phenomenon: from America's Civil War to Contemporary Separatist Movements*. Athens, Georgia: The University of Georgia Press, 2010
- EUROPEAN PEOPLE'S PARTY – *Territorial Integrity of States. Emergency Resolution adopted at the EPP Congress*. [Em linha]. Madrid, 21-22 October, 2015. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://www.epp.eu/files/uploads/2015/11/Teritorial-integrity-of-States.pdf>>
- FERNANDES, José Pedro Teixeira – É possível uma Catalunha independente na União Europeia? *Público*. [Em linha]. 12 de setembro de 2017. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.publico.pt/2017/09/12/mundo/opiniao/e-possivel-uma-catalunha-independente-na-uniao-europeia-1785164>>
- FERNANDES, José Pedro. Linhas cruzadas: a Catalunha, o Brexit, a Escócia e Gibraltar. *Público*. [Em linha]. 26 de setembro de 2017. [Consult. 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.publico.pt/2017/10/26/mundo/opiniao/linhas-cruzadas-a-catalunha-o-brexit-a-escocia-e-gibraltar-1790363>>
- FERRAZ, Manuel de Figueiredo – *Do tribunado da plebe*. São Paulo: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 1989
- FREIRE, Maria Raquel – Os nacionalismos e secessionismos na Rússia. *Anuário Janus 2015-2016* [Em linha], 2016, p. 78-79. [Consult. 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://janusonline.pt/images/anuario2015/2.12\\_Raquel\\_Freire\\_Russia.pdf](http://janusonline.pt/images/anuario2015/2.12_Raquel_Freire_Russia.pdf)>
- GARCÍA Andrade, Paula – La ciudadanía europea y la sucesión de estados: a vueltas con las implicaciones de una separación territorial en el seno de la UE. *Revista de Derecho Comunitario*. No. 49. Sept. – Dic., 2014. Madrid., pp. 997-1025. ISSN 1138-4026.
- GONZÁLEZ Herrera, Daniel. *Ciudadanía de la Unión y secesión de un territorio de un Estado miembro*. [Em linha]. S./d. [Consult. 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <[https://www.academia.edu/15053429/Ciudadan%C3%ADa\\_de\\_la\\_Uni%C3%B3n\\_Europea\\_y\\_secesi%C3%B3n\\_de\\_un\\_territorio\\_de\\_un\\_Estado\\_Miembro\\_Catalu%C3%B1a\\_y\\_Escocia\\_como\\_casos\\_de\\_estudio](https://www.academia.edu/15053429/Ciudadan%C3%ADa_de_la_Uni%C3%B3n_Europea_y_secesi%C3%B3n_de_un_territorio_de_un_Estado_Miembro_Catalu%C3%B1a_y_Escocia_como_casos_de_estudio)>

- LEITÃO, F. Marina Azevedo – *A Secessão no Direito Internacional (Público): o caso da Catalunha*. Tese de Mestrado. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2015.
- LEITÃO, F. Marina Azevedo e VALENTE, Isabel Maria Freitas – União Europeia: que posicionamento em face da secessão de uma parte do território de um Estado-membro? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. No. 106. Mar/Abril, 2018. São Paulo: Thomson Reuters/ Revista dos Tribunais.
- MALESEVIC, Siniša – Violência, nacionalismo e secessão: o caso dos sérvios na Bósnia. *Tensões Mundiais/World Tensions*. [Em linha]. V. 6, No. 11, 2010, pp. 39-62. [Consult. 28 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/206/266>> ISSN 1983-5744.
- MARTINS, Patrícia Fragoso – “De maneira exclusiva e indivisível”: soberanias europeias em crise. *Observador*. [Em linha]. 7 de outubro de 2017. [Consult. 28 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://observador.pt/opiniao/de-manera-exclusiva-e-indivisivel-soberanias-europeias-em-crise/>>
- MIGUEL Bárcena, Josu de – La cuestión de la secesión en la Unión Europea: una visión constitucional. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. [Em linha]. No. 165, jul – sept., 2014, pp. 211-245. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=1327&IDA=37090>>
- MEDINA Ortega, Manuel – Los ciudadanos europeos y la secesión de territorios en la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*. [Em linha]. No. 25, jul – dec., 2013, pp. 69-86. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.revistas.uned.es/index.php/.../11824>>
- MISSÉ, Andreu – Las graves consecuencias económicas, políticas y sociales de la independencia de Catalunya. *Eldiario.es*. [Em linha]. 24/09/2015. [Consult. em 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <[https://www.eldiario.es/zonacritica/consecuencias-economicas-politicas-independencia-Catalunya\\_6\\_434366574.html](https://www.eldiario.es/zonacritica/consecuencias-economicas-politicas-independencia-Catalunya_6_434366574.html)>
- MONTEIRO, Susana Isabel da Cunha Sardinha – La configuración jurídico-política de la ciudadanía de la Unión Europea: Europa de los Ciudadanos e Identidad Europea. [Em linha] Tese de Doutoramento. Estremadura: Universidade de Estremadura, 2015, 262 p. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/4376/TDUEX\\_2016\\_Monteiro\\_SI.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/4376/TDUEX_2016_Monteiro_SI.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>
- MOREIRA, Luiz Carlos Lopes e LECH, Marcelo Mendes – *Manual de Direito Internacional Público*. Canoas: Editora ULBRA, 2004
- PACK, Doris – *Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de Junho de 2010, sobre a situação na Bósnia-Herzegovina*. [Em linha], 2010. [Consult. 25 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&>>
- PAVKOVIC, Aleksandar e RADAN, Peter – *Creating New States: Theory and Practice of Secession*. Abingdon: Routledge, 2016. ISBN 978-0-7546-7163-3.

- PEREIRA, Ana Fonseca – Independência unilateral fecharia as portas da UE à Catalunha. *Público*, [Em linha]. 17 de setembro de 2015. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2015/09/17/mundo/noticia/independencia-unilateral-fecharia-as-portas-da-ue-a-catalunha-1708119>>
- WOOD, John R. – Secession: A Comparative Analytical Framework. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique*. [Em linha]. Vol. 14, No. 1, 1981, p. 112 e ss. [Consult. 12 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://www.jstor.org/stable/3230396?read-now=1&loggedin=true&seq=6#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/3230396?read-now=1&loggedin=true&seq=6#page_scan_tab_contents)>
- RAMOS, Cláudia Toriz. *Teorias da integração europeia: uma breve perspectiva*. [Em linha]. S./d. [Consult. 27 de março de 2018]. pp. 327 – 345. Disponível em WWW: <<https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/672/1/327-344FCHS2005-5.pdf>>
- SANDE, Paulo de Almeida – Estados Unidos da Europa. *Eurogoogle*. [Em linha]. Última alteração: Outubro de 2017. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://eurogoogle.com/dicionario.asp?definition=1004>>
- SANJAUME, Marc – La secessió a la ciencia política. *Via<sup>20</sup> – Revista del Centre d’ Estudis Jordi Pujol*. [Em linha]. Vol. 12, 2012, p. 32 e 33. [Consult. em 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[https://www.academia.edu/8456654/La\\_secessi%C3%B3\\_a\\_la\\_ci%C3%A8ncia\\_pol%C3%ADtica](https://www.academia.edu/8456654/La_secessi%C3%B3_a_la_ci%C3%A8ncia_pol%C3%ADtica)>
- SHAW, Malcolm N. – *International Law*. 8<sup>th</sup> edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2017
- SOARES, António Goucha – Uma união cada vez mais estreita. *Análise Social*. [Em linha]. Vol. XXXIV (151-152), 1999, pp. 397. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218798958C3oJW3fa6Zz62HK1.pdf>>
- SOUSA, Constança Urbano. Uma Europa dos Cidadãos? *Anuário JANUS.net, As incertezas da Europa. Instituições e realidades sociais*. [Em linha]. 2013. pp. 180-181. [Consult. 27 de março de 2018]. Disponível em WWW: <[http://janusonline.pt/images/anuario2013/2013\\_3\\_3\\_15.pdf](http://janusonline.pt/images/anuario2013/2013_3_3_15.pdf)>
- TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (Versão Consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia*. [Em linha]. [Consult. 29 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF)>
- TOSATI, Marcelo Augusto – *O princípio da autodeterminação dos povos em relação à integridade territorial do Estado: Secessões*. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito. [Em linha]. Passo Fundo: Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, 2012, p. 21. [Consult. 11 de abril de 2018]. Disponível em WWW: <<http://repositorio.upf.br/bitstream/riupf/186/1/PF2012MarceloAugustoTosati.pdf>>

(Página deixada propositadamente em branco)

# ***Direito fundamental de participação cidadã em matéria ambiental: o papel dos serviços dos ecossistemas***

***The right of citizen participation in environmental  
matters: the role of ecosystem services***

**Alexandra Aragão**

Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

E-mail: [aaaragao@fd.uc.pt](mailto:aaaragao@fd.uc.pt)

## **Resumo**

O presente texto pretende mostrar como o conceito científico de “serviços dos ecossistemas” pode ser usado na fundamentação das decisões dos poderes públicos em matéria ambiental, reforçando a utilidade da participação dos cidadãos, robustecendo a legitimidade das decisões de desenvolvimento e reduzindo os conflitos sociais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; participação dos cidadãos; serviços culturais dos ecossistemas; dever de fundamentar as decisões; Convenção de Aarhus.

## **Abstract**

This paper aims to show how the scientific concept of “ecosystem services” can be used to justify the decisions of public authorities in environmental matters, reinforcing the usefulness of citizen participation, reinforcing the legitimacy of development decisions and reducing social conflicts.

**Keywords:** Public policies; citizen participation; cultural ecosystem services; duty to ground decisions; Aarhus Convention.

## **I. Introdução**

Em 2003, através do impulso da União Europeia, consolidou-se um novo paradigma decisório em matéria ambiental: o paradigma participativo. A Diretiva 2003/35 do Par-

lamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, estabeleceu regras sobre a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e alterou as regras de participação cidadã no contexto da avaliação de impacto ambiental e da licença ambiental.

Desde então, os poderes públicos passaram a ter a obrigação de fundamentar as suas decisões em dois pilares: o científico e o democrático. Todavia, para os decisores, a fundamentação científica tem-se revelado mais fácil do que a democrática.

No presente capítulo vamos ver como o conceito emergente de “serviços dos ecossistemas” funciona como nova “gramática” para interpretar os contributos do público e reforçar a efetividade do direito fundamental de participação do público nas decisões ambientais.

## II. A dupla fundamentação

Um breve percurso por alguns instrumentos de Direito do ambiente mostra que a exigência da dupla fundamentação das decisões, baseadas simultaneamente em dados científicos e na participação cidadã, começou a fazer caminho ainda na década de 90.

No plano das Nações Unidas, esta exigência estava presente na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento de 1992<sup>1</sup>, nos seus princípios 9 e 10. O princípio 9 afirma que “os Estados deverão cooperar para reforçar as capacidades próprias endógenas necessárias a um desenvolvimento sustentável, melhorando os conhecimentos científicos através do intercâmbio de informações científicas e técnicas, e aumentando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias incluindo tecnologias novas e inovadoras”. Ao mesmo tempo, o bem conhecido princípio 10 declara que “a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá (...) a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão”.

Vinte anos depois, em 2012, a Declaração RIO + 20 sobre “o futuro que queremos”<sup>2</sup> reafirma a relevância da ciência e da tecnologia e, ao mesmo tempo, o compromisso de envolver a sociedade civil. Sobre ciência, a Declaração Rio + 20 enfatiza a necessidade de “fortalecer as interfaces entre ciência e política”<sup>3</sup>. Isso requer o “reforço das capaci-

---

<sup>1</sup> Disponível em [https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1992\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf).

<sup>2</sup> Resolução 66/288 adotada na sessão 66 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 27 de julho de 2012, disponível em [https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/2012\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/2012_Declaracao_Rio.pdf).

<sup>3</sup> Ponto 85 k), pág. 18.

dades nacionais, científicas e tecnológicas, para o desenvolvimento sustentável”<sup>4</sup>, bem como “investimento em inovação, ciência e tecnologia a serviço do desenvolvimento sustentável”<sup>5</sup>, para promover o intercâmbio entre cientistas e líderes, envolvendo avaliações científicas inclusivas, fundadas em fatos transparentes, assim como promoverá o acesso a dados confiáveis, pertinentes e atualizados nas áreas relacionadas às três dimensões do desenvolvimento sustentável, com base nos mecanismos existentes”<sup>6</sup>.

Quanto à participação do público, a Declaração das Nações Unidas em 2012 sublinha “o papel da sociedade civil e a importância de permitir que todos os seus membros participem ativamente do desenvolvimento sustentável”<sup>7</sup>, visando “garantir a plena participação das partes interessadas e de especialistas da sociedade civil, da comunidade científica e do sistema da ONU”<sup>8</sup> e “explorando novos mecanismos para promover a transparência e a participação efetiva da sociedade civil”<sup>9</sup>.

De forma mais concreta, a Convenção da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa sobre *direito de acesso à informação, direito de participação e direito de acesso à justiça*, celebrada em Aarhus em 1998<sup>10</sup>, é o expoente máximo da democracia ambiental, impondo às partes um elevado grau de envolvimento cívico, ao mesmo tempo que estabelece um mecanismo de controlo bastante eficaz: a possibilidade de o público apresentar comunicações ao Comité de Cumprimento.

Novamente 20 anos depois, em 2018, o sucesso da Convenção de Aarhus justifica a criação de um acordo *gémeo* para o espaço latino-americano: o Acordo de Escazú da Comissão Económica para a América Latina e Caribe, assinado em 28 de setembro, é o primeiro tratado ambiental regional a vigorar no espaço centro e sul-americano.

Na Europa, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é claro quanto à necessidade de ter em conta os dados científicos e técnicos disponíveis na elaboração da política de ambiente<sup>11</sup>. O Tratado da União Europeia, por seu turno, consagra, desde o Tratado de Lisboa, disposições relativas aos princípios democráticos<sup>12</sup>, segundo as quais “todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível”. O compro-

---

<sup>4</sup> Parte VI. sobre meios de implementação, ponto 272, pág. 53.

<sup>5</sup> Parte VI. sobre meios de implementação, ponto 271, pág. 53.

<sup>6</sup> Parte IV. sobre o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, ponto 76 g), pág. 16.

<sup>7</sup> Parte II. sobre renovação do compromisso político, ponto 44, pág. 9.

<sup>8</sup> Parte V. sobre quadro de ação e acompanhamento, ponto 248, pág. 49.

<sup>9</sup> Parte IV. sobre o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, ponto 88 h), pág. 20.

<sup>10</sup> Disponível em <https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.

<sup>11</sup> Artigo 191 n.º3 §1 “Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a União terá em conta: — os dados científicos e técnicos disponíveis”.

<sup>12</sup> Correspondendo ao título II do Tratado, e aos artigos 9 a 12.

misso da União com a democracia ambiental é reafirmado pela aprovação, em 2008, da Convenção de Aarhus, que a União já tinha assinado em 1998.

Por fim, em Portugal, a própria Constituição consagra, de forma precursora, desde 1976, o dever de o Estado levar a cabo uma política ambiental “com o envolvimento e a participação dos cidadãos”<sup>13</sup>. De resto, o direito de envolvimento nas decisões públicas é um direito fundamental consagrado no artigo 52 da Constituição da República Portuguesa.

### **III. Preponderância da fundamentação científica**

Naturalmente, a legitimação dupla das decisões, simultaneamente técnica e social, tem potencial para reforçar a eficácia, a justiça e a aceitabilidade das medidas públicas adotadas em prol do ambiente.

No entanto, considerando a dificuldade de avaliar opiniões subjetivas e valorar sentimentos difusos em relação ao ambiente, é perfeitamente compreensível que os decisores prefiram basear as suas decisões relativas às complexas questões ambientais, em argumentos científicos, que dão um grau de segurança maior do que opiniões do público, sempre subjetivas, por vezes manipuladas e frequentemente contraditórias. Na prática, o resultado é que a participação pública não influencia as decisões tanto quanto seria desejável.

De facto, embora seja impossível fazer decorrer soluções jurídicas diretamente de meras informações de carácter científico, as características da produção científica facilitam muito a fundamentação das decisões, sejam elas políticas, jurídicas ou empresariais. De facto, os relatórios científicos são caracterizados pela objetividade, reprodutibilidade e universalidade. A própria linguagem científica é apresentada como um discurso neutro sobre factos da vida real. Por isso, a preferência pela fundamentação de decisões jus-ambientais apenas em dados da ciência não é difícil de compreender. No fundo, a opção pela fundamentação meramente científica acaba por transferir implicitamente para a comunidade científica, a responsabilidade material pelas opções tomadas.

Efetivamente, a situação ideal para qualquer decisor, seria basear todas as suas decisões em posições científicas absolutamente fiáveis, apresentadas com elevada assertividade por especialistas, incontestadas nos meios científicos e aceites pela generalidade do público.

Infelizmente, mas não surpreendentemente, a maioria dos casos da vida real afasta-se muito desta situação ideal. A controvérsia social associada a problemas ambientais é a regra, e não a exceção. Na vida real, os poderes públicos enfrentam o desafio de basear as suas decisões ambientais em informações científicas complexas, polémicas e até contra-

---

<sup>13</sup> Artigo 66 n.º2 da Constituição da República Portuguesa.

ditórias e, ao mesmo tempo, na participação pública, de conteúdo não menos complexo, fruto de opiniões divergentes, baseadas em ideologias conflitantes, por vezes céticas relativamente à ciência e reticentes relativamente à tecnologia.

#### **IV. Conteúdo da participação**

Para tornar ainda mais complicado, o já de si complexo processo de decisão, as contribuições do público para a tomada de decisão estão longe de ser contributos diretos, articulados ou de sentido único. Confirmando esta ideia, a citada Convenção de Aarhus sobre acesso à informação, direito de participação e acesso à justiça em matéria ambiental usa quatro expressões diferentes para se referir aos pontos de vista trazidos pelo público ao processo decisório. A propósito da participação pública nas decisões determina que “os procedimentos aplicáveis à participação do público deverão prever a possibilidade de o público apresentar por escrito ou, se necessário, nas audições ou consultas públicas com o requerente, comentários, informações, análises ou pareceres que considere relevantes para a actividade proposta”<sup>14</sup>.

Isto significa que podem existir formas muito distintas de participação pública, todas elas válidas e todas elas representando contributos importantes para o processo de tomada de decisão em matéria ambiental. A influência de cada forma de participação no processo de tomada de decisão é forçosamente diferente. E apesar de até os *afetos* serem uma contribuição importante para o processo decisório, ponderar informação factual e científica por um lado, e informação emocional e subjetiva por outro, é pretender comparar o incomparável.

Por isso o dever de incorporar não apenas factos científicos, mas também sentimentos, no processo de tomada de decisão em matéria ambiental é o drama diário dos órgãos públicos – políticos, administrativos, empresariais ou judiciais – que têm a seu cargo a responsabilidade de estabelecer regimes, escolher soluções, arbitrar controvérsias, apreciar requerimentos, conceder licenças ou realizar auditorias.

#### **V. Utilidade da participação**

No entanto, os contributos do público são fundamentais para:

- aquilatar a importância social ou económica das atividades propostas;
- apreciar a aceitabilidade social, jurídica e ética dos impactes ambientais;

---

<sup>14</sup> O artigo 6 n.º 7.

- aferir a aceitação social e a viabilidade socio-económica de possíveis alternativas;
- avaliar a perceção social e o impacto económico das medidas de mitigação e compensação;
- identificar a relevância antrópica do ambiente natural afetado.

As razões pelas quais a incorporação dos contributos da participação pública é importante decorrem de diversos instrumentos de Direito internacional.

Antes de mais, a Convenção de Aarhus afirma claramente que “no domínio do ambiente, a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões aumenta a qualidade das decisões e reforça a sua aplicação, contribui para a sensibilização do público para as questões ambientais, dá-lhe a possibilidade de manifestar as suas preocupações e permite às autoridades públicas ter em conta essas preocupações<sup>15</sup>.

Também as *Recomendações de Maastricht sobre a promoção da participação pública eficaz na tomada de decisões em matéria ambiental* proclamam as múltiplas vantagens da participação pública: “a participação pública aumenta a qualidade e a implementação efetiva das decisões relativas ao meio ambiente. Proporcionar ao público a oportunidade de exprimir os seus pontos de vista e exigir que as autoridades públicas tenham em devida consideração esses pontos de vista na decisão reforça a responsabilização e a transparência do processo de tomada de decisão ambiental e pode fortalecer o apoio público às decisões tomadas. Processualmente, contribui para uma maior consciencialização do público e das autoridades públicas para as questões ambientais”<sup>16</sup>.

De todas as vantagens, a melhoria da qualidade das decisões é a que está mais em consonância com a Convenção de Aarhus. De acordo com o *Guia de Implementação da Convenção de Aarhus*, “a importância de integrar plenamente as considerações ambientais na tomada de decisão governamental exige que as autoridades públicas possuam informações precisas, abrangentes e atualizadas (...). O público pode ser uma importante fonte desta informação”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> §9 do Preâmbulo.

<sup>16</sup> Recomendações adotadas pela Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa sob o título *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters. Prepared under the Aarhus Convention*, Geneva, 2015 p. 6 (disponível em <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppppdm/ppdm-recs.html>)

<sup>17</sup> Página 119 do Guia, disponível em <https://www.unece.org/index.php?id=35869>.

## VI. Uma “nova gramática” para compreender a participação cidadã: os serviços dos ecossistemas

É aqui que entram os serviços dos ecossistemas, conceito novo, nascido na ecologia, mas com aplicação jurídica, que pode ajudar a esclarecer o conteúdo da participação cidadã e a valorar mais eficazmente a importância dos contributos dos cidadãos para o processo decisório.

O conceito de serviços dos ecossistemas foi lançado ao nível político por Kofi Annan, no discurso da Cimeira das Nações Unidas do Milénio: “o ambiente natural realiza para nós, gratuitamente, serviços básicos sem os quais a nossa espécie não poderia sobreviver. A camada de ozono remove os raios ultravioletas do sol que prejudicam pessoas, animais e plantas. Os ecossistemas ajudam a purificar o ar que respiramos e a água que bebemos. Eles convertem os resíduos em recursos e reduzem os níveis atmosféricos de carbono que, de outra forma, contribuiriam para o aquecimento global. A biodiversidade fornece um stock abundante de medicamentos e produtos alimentares e mantém a variedade genética que reduz a vulnerabilidade a pragas e doenças. Mas estamos a degradar e, em alguns casos, destruir, a capacidade do meio ambiente para continuar a fornecer-nos esses serviços de suporte à vida”<sup>18</sup>.

O discurso de Kofi Annan lançou o mote para um trabalho científico de grande fôlego, consubstanciado em vários Relatórios (gerais, temáticos e regionais) destinados à Avaliação dos Ecossistemas do Milénio<sup>19</sup>. O conceito de serviços dos ecossistemas reflete uma nova ferramenta científica com um potencial surpreendente, se for utilizado para realização de fins jurídicos<sup>20</sup>.

Na legislação da UE, o dever de ter em consideração os serviços ecossistémicos<sup>21</sup> nas decisões é uma obrigação transversal. Na legislação ambiental, os serviços dos ecossistemas são mencionados no contexto da luta contra espécies exóticas invasoras<sup>22</sup>, na

---

<sup>18</sup> Intitulado *We, The Peoples* o discurso de 80 páginas aludiu, de forma inspiradora, aos serviços dos ecossistemas, na página 55 (Disponível em [http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We\\_The\\_Peoples.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf)).

<sup>19</sup> Todos disponíveis em <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html>.

<sup>20</sup> Alexandra Aragão com Sander Jacobs e An Cliquet – What’s law got to do with it? Why environmental justice is essential to ecosystem service valuation. *Ecosystem Services*, Special issue on Integrated Valuation, 2016 (<http://dx.doi.org/10.1016/j.ecoser.2016.09.012>); Alexandra Aragão – A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. *Estudos em homenagem a Jorge Miranda*, Coimbra Editora, 2012, vol. IV, p. 11 a 41 (<http://hdl.handle.net/10316/80975>).

<sup>21</sup> A Divisão de Estatística das Nações Unidas está a trabalhar em conjunto com a Agência Europeia do Ambiente para desenvolver uma Classificação Internacional Comum de Serviços dos Ecossistemas (CICES) para fins de contabilidade ambiental (a versão mais atualizada, está disponível em <https://cices.eu/>).

<sup>22</sup> Regulamento 1141/2014, de 22 de outubro de 2014 relativo à prevenção e gestão da introdução e propagação de espécies exóticas invasoras (disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.317.01.0035.01.POR&toc=OJ.L:2014:317:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.317.01.0035.01.POR&toc=OJ.L:2014:317:TOC)).

promoção de fontes de energia renováveis<sup>23</sup>, no ordenamento do espaço marinho<sup>24</sup>, na responsabilidade ambiental<sup>25</sup> e no programa LIFE<sup>26</sup>. Para além da legislação ambiental, na política agrícola<sup>27</sup>, na política de coesão<sup>28</sup>, na cooperação internacional<sup>29</sup> também os serviços dos ecossistemas devem ser tidos em consideração.

Na União Europeia, até a jurisprudência está a ser influenciada pelo novo conceito. Em 2014, o Tribunal de Justiça Europeu abordou a questão dos serviços ecossistémicos no julgamento sobre a política alemã de recursos hídricos<sup>30</sup>.

## VII. Os serviços culturais dos ecossistemas

Nos termos da lei, são quatro os tipos de serviços dos ecossistemas:

«i) ‘Serviços de produção’, entendidos como os bens produzidos ou providos pelos ecossistemas, nomeadamente alimentos, água doce, lenha, fibra, bioquímicos ou recursos genéticos, entre outros;

ii) ‘Serviços de regulação’, entendidos como os benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, nomeadamente a regulação do clima, de doenças, de cheias ou a destoxificação, entre outros;

---

<sup>23</sup> Diretiva 2009/28 de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN>).

<sup>24</sup> Diretiva 2014/89 de 23 de julho de 2014, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&from=EN>).

<sup>25</sup> Diretiva 2004/35 de 21 de abril de 2004 relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035&from=EN>).

<sup>26</sup> Regulamento 1293/2013, de 11 de dezembro de 2013 que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1293&from=EN>).

<sup>27</sup> Regulamento 1305/2013, de 17 de dezembro de 2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=EN>).

<sup>28</sup> Regulamento 1300/2013, de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo de Coesão (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0281:0288:pt:PDF>).

<sup>29</sup> Regulamento 233/2014, de 11 de março de 2014 que cria um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN>).

<sup>30</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 11 de setembro de 2014, Comissão Europeia contra República Federal da Alemanha, Processo C525/12, onde se discute o conceito de “serviços da água”.

- iii) ‘Serviços culturais’, entendidos como os benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, nomeadamente ao nível espiritual, recreativo, estético ou educativo, entre outros;
- iv) ‘Serviços de suporte’, entendidos como os serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, nomeadamente a formação do solo, os ciclos dos nutrientes ou a produtividade primária, entre outros»<sup>31</sup>.

Os serviços de provisionamento, de regulação e de suporte podem ser adequadamente explicados através das ciências centradas na natureza (como ecologia, biologia, química, geologia e física). Mas entender os serviços ecossistémicos culturais – o valor da natureza para as pessoas, do ponto de vista cultural – requer a contribuição das ciências centradas no ser humano. Além do Direito, a Antropologia, a Sociologia, a Psicologia, a Filosofia, a História, a Linguística, a Política ou a Teologia são fundamentais para compreender verdadeiramente o valor cultural dos serviços dos ecossistemas.

Ora, para compreender melhor o conteúdo da participação cidadã é precisamente aos serviços culturais que devemos atender.

Segundo o Relatório da Avaliação dos Ecossistemas do Milénio<sup>32</sup>, os serviços culturais são os benefícios não materiais que se obtêm dos ecossistemas através do enriquecimento espiritual, desenvolvimento cognitivo, reflexão, recreação e experiências estéticas”.

Já a Classificação Internacional Comum dos Serviços dos Ecossistemas<sup>33</sup> define os serviços culturais como “todos os produtos não-materiais e normalmente não consumíveis dos ecossistemas que afetam os estados físicos e mentais das pessoas. Os serviços culturais são considerados principalmente como configurações físicas, locais ou situações que dão origem a mudanças nos estados físicos ou mentais das pessoas e cujo caráter é fundamentalmente dependente de processos vivos; podem envolver espécies individuais, habitats e ecossistemas inteiros”.

Complementarmente adota uma tipologia que identifica dez categorias de serviços culturais: científicos, educacionais, hereditários, patrimoniais, de diversão, estéticos, simbólicos, sagrado e religiosos, de existência e de legado. Para simplificar a exposição agregaremos as dez categorias em quatro tipos mais genéricos: os serviços culturais intelectuais, os sensoriais, os espirituais e os identitários.

Para compreender os exemplos que se seguem, é importante ter a noção de que os serviços culturais podem ser usufruídos tanto presencialmente como não presencialmente, ou seja, vamos dar exemplos de usos diretos e indiretos da natureza.

---

<sup>31</sup> Artigo 2.º q) do Decreto-lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade.

<sup>32</sup> Millenium Ecosystem Assessment, 2005, p.4.

<sup>33</sup> Disponível em <https://cices.eu/>.

Assim, a valoração **intelectual** pode antes de mais favorecer quem beneficia de um contacto direto ou presencial com a natureza, através de visitas de estudo, trabalhos de campo, realização de experiências, recolha de amostras, realização de performances. De forma indireta, a valoração intelectual indireta ou não presencial pode decorrer da análise de amostras previamente recolhidas, do exame dos registos obtidos através de equipamentos já instalados, ou do estudo de registos fotográficos ou sonoros ou até da análise de registos artísticos, como desenhos, ou esculturas.

Por sua vez, a valoração **sensorial** pode beneficiar quem possa presencialmente fazer um picnic, um passeio, atividades de ginástica ao ar livre, ou fotografia de natureza. Porém, mesmo sem estar fisicamente presente é possível experienciar os benefícios de valores naturais através da apreciação visual, acústica, olfativa ou tátil de registos fotográficos ou filmográficos (em duas ou três dimensões), de registos áudio de sons naturais ou de amostras de substâncias (naturais ou sintéticas) que reproduzam os cheiros ou as texturas da natureza.

Quanto à valoração **espiritual**, ela pode ser religiosa ou não religiosa. No primeiro caso temos o Rio Whanganui, na nova Zelândia; os glaciares Gangotri e Yamunotri nos montes Himalaias, no Nepal; a azinheira de nossa Senhora, em Fátima ou até os ramos de oliveira oferecidos na Páscoa. No segundo caso podemos incluir locais *dramaticamente* simbólicos por estarem ligados a acidentes ou suicídios, ou ainda locais e espécies *historicamente* simbólicos como a árvore de Newton em Cambridge, ou as árvores portuguesas contemporâneas de Jesus Cristo ou da nacionalidade portuguesa<sup>34</sup>.

Por fim, a valoração **identitária** da natureza pode ser analisada na ótica individual, relativamente ao valor para as pessoas ou na perspetiva coletiva, como o valor para povos ou comunidades. O valor individual pode ser um valor *hereditário*, para alguém que seja o proprietário por exemplo de um terreno que sempre pertenceu à sua família, ou um valor *histórico*, para quem, mesmo não sendo proprietário, sempre teve relação de proximidade com um determinado local ou valor natural.

Relativamente aos povos ou comunidades, os exemplos de elementos identitários são abundantíssimos, como por ex. a palanca gigante em Angola, a águia na Alemanha, o canguru na Austrália, o condor no Peru, o panda na China, o cisne na Dinamarca, o touro em Espanha, a rena na Finlândia, o kiwi na Nova Zelândia, os sobreiros em Portugal ou as tulipas na Holanda. Cada um destes elementos naturais tem um valor identitário da cultura do seu país.

Em suma, os serviços culturais dos ecossistemas são a “gramática” que permite aos decisores, aos operadores económicos e aos cidadãos, compreender e exprimir em lingua-

---

<sup>34</sup> Ver Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Árvores Monumentais de Portugal, <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/aip/aip-monum-pt>.

gem científica – objetiva, mensurável, reproduzível e generalizável – os conhecimentos, as perceções, as emoções e os sentimentos que decorrem do contacto com a natureza.

### VIII. Conclusão

É incontestável que ter informações precisas sobre os sentimentos das pessoas em relação ao meio ambiente é extremamente relevante para os decisores, sejam eles administradores públicos, autoridades eleitas, CEOs de empresas, juizes, árbitros, mediadores, candidatos, réus e todos os envolvidos em disputas jurídicas. Mas também é crucial para aqueles que tentam influenciar os procedimentos de tomada de decisão como os opositores a projetos, os apoiantes de projetos, os lobistas, os proprietários de terras, as ONGs ambientais, os operadores de instalações, os investidores, os planeadores e os urbanistas.

A conversão de emoções difusas em informações organizadas sobre serviços culturais dos ecossistemas permite reforçar a efetividade na tomada em consideração dos contributos dos cidadãos, facilitar a ponderação de argumentos jurídicos contrastantes, chegando assim a soluções mais justas, reforçando a legitimidade e reduzindo os conflitos sociais.

### Referências

- ARAGÃO, Alexandra – A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. *Estudos em homenagem a Jorge Miranda*. Vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 11 a 41.
- ARAGÃO, Alexandra; JACOBS, Sander; CLIQUET, An – What’s law got to do with it? Why environmental justice is essential to ecosystem service valuation. *Ecosystem Services*, Special issue on Integrated Valuation, 2016.
- DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <[https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf)>
- INSTITUTO DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE – Árvores Monumentais de Portugal. Disponível em: <<http://www2.icnf.pt/portal/florestas/aip/aip-monum-pt>>
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Decreto-Lei n.º 142/2008. *Diário da República*, n.º 142/2008, Série I de 2008-07-24. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/454502/details/maximized>>
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – Resolução 66/288, ado/tada na sessão 66 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 27 de julho de 2012. Disponível em: <[https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/2012\\_Declaracao\\_Rio.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/2012_Declaracao_Rio.pdf)>

- UNECE – Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). Disponível em: <<https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>>
- UNECE – Recommendations on Public Participation in Decision-making in Environmental Matters. Disponível em: <<https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppppdm/ppdm-recs.html>>
- UNECE – The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition), 2014. Disponível em: <<https://www.unece.org/index.php?id=35869>>
- UNIÃO EUROPEIA – Diretiva 2004/35 de 21 de abril de 2004 relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035&from=EN>>
- UNIÃO EUROPEIA – Diretiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014 que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&from=EN>>
- UNIÃO EUROPEIA – Regulamento 1293/2013, de 11 de dezembro de 2013 que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE). Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1293&from=EN>>.
- UNIÃO EUROPEIA – Regulamento 1305/2013, de 17 de dezembro de 2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=EN>>
- UNIÃO EUROPEIA – Regulamento 1300/2013, de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo de Coesão. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0281:0288:pt:PDF>>
- UNIÃO EUROPEIA – Regulamento (UE) n.º 1143/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2014, relativo à prevenção e gestão da introdução e propagação de espécies exóticas invasoras. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.317.01.0035.01.POR&toc=OJ:L:2014:317:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.317.01.0035.01.POR&toc=OJ:L:2014:317:TOC)>
- UNITED NATIONS – *We the Peoples*. New York: United Nations, 2000. Disponível em: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We\\_The\\_Peoples.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf)>

***Vária***

(Página deixada propositadamente em branco)

## *A arquitetura institucional da União Europeia e a “crise”*

### *The institutional architecture of the European Union and the “crisis”*

**José António Teixeira Martins**

Universidade Aberta

Parlamento Europeu – Gabinete em Portugal

E-mail: [jmartins@mail.telepac.pt](mailto:jmartins@mail.telepac.pt)

#### **Resumo**

Este artigo elabora sobre o percurso institucional dos primórdios das Comunidades Europeias até aos nossos dias com o intuito de analisar se a perceção generalizada de um estado de “crise” permanente na Europa nos últimos 60 anos é verdadeira. Tentaremos verificar se tal fato tem algum sentido ou se se trata de perceções que usam apenas o termo, mas que, na sua essência, ficam desviadas do conceito atribuído à palavra “crise” e que deriva da palavra grega “krísi”. Em segundo lugar, abordamos a arquitetura institucional da construção e integração europeia, iniciada em 1951 com a CECA, com curso até ao presente com a atual União Europeia. Foram revisitados alguns dos mais marcantes episódios da construção de facto e a evolução daquela arquitetura – a atual União Europeia –, questionando a cada passo se cada um deles tinha adesão a uma eventual ‘crise’ percebida na altura e cuja súmula das respostas dadas, com a relatividade de análise que a passagem do tempo nos permite agora comparar entre si numa lógica agregada, acabou por vir a dar força ao argumento final exposto na conclusão.

**Palavras-chave:** Crise; Desenvolvimento; Europa; Política; Mito.

#### **Abstract**

This article describes the institutional journey of the beginnings of the European Communities to the present day in order to analyze the perception of a state of permanent "crisis" in Europe in the last 60 years. We will try to verify if this fact has any meaning or if it is a question of perceptions of misuse of the term, but which, in essence, are deviated from the meaning of the word "crisis" which derives from the Greek word "krísi." Secondly, we address the institutional

architecture of the European construction and integration, which started in 1951 with the ECSC up to present days with the current European Union. Some of the most striking episodes of the construction and the evolution of that architecture - the current European Union - were revisited, questioning at each step whether each of them had adherence to a perceived 'crisis' at the time, and whose summary of the answers given, with the relativity of analysis that the passage of time now allows us to compare among themselves, in an aggregate logic, eventually came to give force to the final argument expounded in the conclusion.

**Keywords:** Crisis; Development; Europe; Politics; Myth.

### **Nota prévia sobre o conceito de “crise”**

A palavra “crise” deve ser uma das mais ditas, escutadas, impressas, comentadas e justificadas que se nos apresentam todos os dias, em particular num contexto de debilidade económica, incerteza política e alguma crispação social associada, com que temos convivido ultimamente e, consultada a História, também continuamente. O foco é a Europa – União Europeia (UE) em particular –, a que se tem de somar a quantidade de eventos e fenómenos críticos a nível mundial, cuja interdependência não é alheia à nossa realidade, ligados com questões sociais, de conflito bélico, religiosos, políticos, financeiros, migratórios, ambientais, filosóficos, entre outros.

“Crise”, com origem na palavra grega “krísi”, tem como significado a ação de distinguir, escolher, decidir entre várias medidas ou caminhos a empreender, mas também significa avaliar uma situação problemática ou inusitada com vista a poder haver uma decisão. Ora, ainda que tenha duas valências – ‘avaliar’ e ‘decidir’ – parece que só a primeira é valorizada e, pelo que se nos é dado a observar, só para o lado negativo e depressivo.

Aqui reside o paradoxo do que se entende como significado de “crise”, pois, se é comum associar “crise” a algo de problemático e, comumente, grave e disruptivo, na esteira etimológica, ‘krisi’ é uma palavra que aponta, essencialmente, para algo positivo – mudança, escolha, decisão.

No entanto, a perceção obtida na experiência diária aponta para que a palavra “crise” e, eventualmente, o conceito negativo que lhe está atribuído, é recorrente. Acrescente-se também, e errado, naquilo que sugere significar, como se pretende demonstrar quando aplicado ao desenvolvimento da construção institucional da UE.

Partindo do princípio que a racionalidade inerente aos humanos os impele a desenvolver ações que promovam a melhoria da sua condição do presente, pois, ninguém muda, conscientemente, para pior, os Estados, em princípio, estão na mesma esteira, como é assinalado por Daniel Altman (2011: 12) “(...) Na tentativa de atingir os seus limites e proporcionar aos cidadãos os padrões de vida mais elevados possíveis, os países depararam-se com uma série de obstáculos (...)”.

Esta constatação, na sua globalidade, vem ao encontro da ideia de melhoria da condição individual, pois, em última análise, os países e os seus dirigentes, perseguem os interesses dos seus cidadãos. Assim, ao incluir “(...) deparam-se com uma série de obstáculos (...)”, Altman, no nosso entendimento, está a referir-se a ‘obstáculos’ que terão de ser ultrapassados, sendo legítimo da nossa parte inferir que esses ‘obstáculos’ podem ser interpretados como sendo eventos a que se generalizou apelidar de “crises” que têm de ser superadas.

Numa perspetiva empírica, na grande maioria das vezes em que estivemos confrontados com uma questão acerca da uma ‘crise’ na UE, fazendo uma análise factual à História publicada, sempre foi possível contrariar as perceções erróneas, no nosso ponto de vista, de associação a algo de negativo sempre que na esfera pública se apresenta tal perceção, até porque, numa lógica agregada, por norma, o tempo presente, geralmente, não é pior que o tempo anterior<sup>1</sup>.

Veio ao encontro desta nossa atitude contrariadora (à perceção generalizada de ‘crise’) o facto de com o trabalho que se realizou, não ter sido encontrada uma definição para o conceito de “crise” que fosse exata, muito menos que fosse aproximada daquela perceção, que se obtêm nas nossas interações com a esfera pública que nos rodeia. Assim, só a “krísi” que se descreveu acima nos serve de referência.

A este respeito, num artigo sobre “As retóricas da crise em Portugal”, Fernando Ampudia de Haro, afirma que “(...) defendemos a ideia de que existe, se quisermos, um número infinito de possibilidades de falar acerca da crise, mas apenas um número finito delas acaba por se concretizar em discursos socialmente relevantes; discursos que fixam as fronteiras e as condições daquilo que é debatido na esfera pública.” (Haro, 2013)

Para além do sentido que lhe é atribuído e que está desviado, como vimos, do sentido original que a etimologia nos indica, estamos assim perante uma palavra que adquire significação própria consoante o emissor que a profere, eventualmente cristalizada na vivência, experiência e contexto particular de cada um.

Temos então uma palavra viva, talvez mutante e, por certo, com um grau qualitativo e mesmo quantitativo variável. Pode dizer-se que há uma “crise” à medida de cada um, com significado particular para cada interlocutor e que varia, de forma aleatória, ao sabor dos acontecimentos e da perceção individual, dos contextos onde é proferida e do dramatismo que cada agente pretende imprimir a cada um dos acontecimentos que vivenciou. Palavra multivalente, portanto. A banalização do seu uso leva, pelo que se constata, a um estado de interiorização dos seus conceitos menos favoráveis. Soromenho-Marques assinala:

---

<sup>1</sup> Esta constatação deve ser entendida, naturalmente, em termos sócio/económicos agregados e com a relatividade possível, em especial no período que baliza o conteúdo deste trabalho.

O conceito de <<crise>> tem vindo a sofrer, tanto na linguagem quotidiana como no discurso académico, um processo de nivelamento, de perda da capacidade de ser um vector semântico significativo. A palavra tem sofrido um uso excessivo, aplicando-se para designar quadros críticos que vão da saúde mental ao funcionamento dos mercados de capitais. Tornou-se uma palavra ruidosa (buzzword), dominada pela ambiguidade.

(Soromenho-Marques, 2001: 749)

Aliás, na lógica de discurso político, com que convivemos recorrentemente, “crise” é a palavra-chave para transpor uma mensagem de dramatismo e de alerta para as dificuldades passadas, presentes ou futuras, com que qualquer político precisa de se escudar para prevenir as suas dificuldades de levar a bom porto as promessas que fez e que, em última instância, ao assumir a intenção, determinação e responsabilidade de as resolver, conseguir convencer os eleitores a concederem-lhe o voto que o elege.

Haro aponta que, relativamente à palavra “crise”, “(...) A sua utilização depende, e muito, da posição em relação ao poder político efetivo – detentor ou aspirante – de que os usa, ou seja, dos seus interesses relativamente à manutenção do status quo ou à necessidade de realizar reformas. (...)” (Haro, 2013), o que vem ao encontro de Mathias Taler que, na entrada “crise” que redigiu para o *“Dicionário das Crises e das Alternativas”*, dá conta desta particularidade, notando que, a par do uso descritivo da palavra, este “(...) pode ser contrastado com um uso mais “performativo”. Por vezes, a palavra “crise” não é tanto usada para descrever uma situação difícil, e até perigosa, mas antes para agravar e até criar essa mesma situação. (...)” (Centro de Estudos Sociais, 2012: 68).

Também há “crises” que promovem a motivação extra necessária para criar um ambiente de predisposição (às vezes de euforia) coletiva que conduzem à superação de um problema, que só com uma grande massa de aderentes disponíveis para contribuírem com o seu trabalho ou ação concertada (mesmo que não explícita) pode ver concretizada a sua resolução ou minimização de efeitos. Nestas, podemos falar da fome e da miséria<sup>2</sup> na perspetiva em que “(...) os Europeus, na medida em que produzem esforços, são, pois, também e sempre rebeldes à miséria. (...)” (Sloterdijk, 2008: 58)

Voltando ao *“Dicionário das Crises e das Alternativas”*, Clara Keating, na entrada ‘caos e ordem’, inscreve que “(...) Crises são lugares privilegiados de conhecimento. Colocam-nos nos abismos e vazios do que (ainda) não está lá. Permitem pensar a ação humana (...)” (Centro de Estudos Sociais, 2012: 42).

Há assim “crises” para todos os gostos, feitos, interpretações, conjeturas, vontades e interesses. Daí, talvez, o estado contínuo de “crise” que pressentimos e que em nós se entranha, a ponto de assumirmos que estamos em “crise” permanente (Chesney, 2015).

---

<sup>2</sup> Temas também muito associados a “crise”.

Ora, a realidade da Europa, no período que se pretende analisar – um pouco mais de 60 anos a esta parte – mostra dados comparativos relativamente positivos, praticamente a todos os níveis socioeconómicos, o que contraria a noção negativa que circula e se percebe quando aparece a palavra “crise”.

Uma análise simples às estatísticas produzidas pelos diversos serviços nacionais e da UE mostra essa evolução positiva, apesar dos sobressaltos que, a espaços, essas linhas de tendência apresentam ao longo das séries de dados que ilustram. A omnipresença do uso da palavra “crise” ao longo dos tempos – neste caso, reportados ao período de referência deste estudo – pode ou não fazer sentido quando, numa análise dos indicadores estatísticos de série longa correspondente àquele período, se assiste a melhorias socioeconómicas?

Ao analisar alguns dos episódios mais marcantes da história da UE (Quadro 1), podemos perceber que muito dos ‘estados de crise’ anunciados não o eram de facto, no sentido da dimensão de avaliação que a etimologia da palavra assinala, mas eram sim um apelo à necessidade de fazer escolhas determinantes, por estratégicas, quanto aos caminhos que estavam à nossa frente com possibilidade de serem prosseguidos.

Aqueles tempos de pós-guerra ou guerras, em cada tempo, eram de escolha entre caminhos percorridos durante séculos com resultados penalizadores, destrutivos e de razão sem sentido que, eram, sabemos agora, motivados por objetivos vazios de fundamento válido para uma Europa que era, é e representa, muito mais que a soma de todos os interesses juntos. Estaremos aqui na presença de “crise” de cariz motivacional?

**Quadro 1**

<b>Acontecimentos Europeus</b>	<b>45-50</b>	<b>51-60</b>	<b>61-70</b>	<b>71-80</b>	<b>81-90</b>	<b>91-00</b>	<b>01-10</b>	<b>11-17</b>
Efeito 2.º Guerra Mundial								
Conselho da Europa	49							
OTAN (inclui EUA, Canadá e Turquia)	49							
CECA (51)								
Rejeição CED (Comunidade Europeia Defesa)		54						
Invasão da Hungria pelo Pacto de Varsóvia		56						
Mercado comum – CEE – CE – UE		57						
Crise da ‘cadeira vazia’ (França/CE)			66					
Saída da França da OTAN			66					
Esmagamento da ‘Primavera de Praga’ pela URSS			68					
Maio 68’ em França (revolta estudantil e movimento social)			68					
Revolução política em Portugal				74				
Descolonização Portuguesa (exceto possessões na Índia) (ver quadro 2)				74, 75				
Criação ‘Serpente Monetária’				72				
Alargamentos				73	81, 86	95	04, 07	13
Eleições Parlamento Europeu (em Portugal a partir de 87*)				79	84, 87*, 89	94, 99	04, 09	14
Criação do SME (Sistema Monetário Europeu)				79				

<b>Acontecimentos Europeus</b>	45-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-00	01-10	11-17
Renegociações do Reino Unido e ‘Brexit’*				74, 80				17*
Libertação países Leste esfera Soviética					89 – 90			
Queda ‘Muro de Berlin’					89			
Reunificação Alemã					90			
Tratados (reformas institucionais) e respetivos ‘Nãos’ e entraves de países		51, 57	65		86	92, 97	01, 07	
Guerra nos Balcãs						91 – 99		
Acidente Nuclear Chernobil					86			
Fenómenos de terrorismo interno (AL, ES, RU, IT, PT*, FR)				PT*				
Fenómenos de separatismo interno (GB, ES, FR, PT*)				PT*				ES, RU
UEM* (SME-Euro**) (Euro físico***)						95* – 99**	02***	
Destituição da Comissão Santer						97		
Rejeição do ‘Tratado Constitucional da UE’							05	
Debilidade Orçamento da EU								
<i>Deficit</i> democrático								
Crescimento económico débil								
Descrença nos atores e organizações políticas estabelecidas								

Legenda:

	Década
62	Ano de ocorrência

A escolha de uma Europa alinhada com a ‘economia de mercado’, de ‘cariz democrático’, a trabalhar em conjunto por objetivos comuns, ou a de uma Europa encerrada nos seus ‘becos nacionalistas’, mais facilmente controláveis por forças totalitárias, internas ou externas, com lógicas de planificação unitárias e menos respeitadoras das diversidades em que a Europa é paradigma.

Por outro lado, outros temas anunciados também ‘naqueles tempos’ como em ‘estado de crise’, passados ‘aqueles tempos’, continuam a ser classificados como em “crise” no tempo presente<sup>3</sup>. Ora, não nos parece que um estado de “crise” possa perdurar 70 anos.

Estamos mais convictos que, naqueles casos, não se trata de uma “crise” na aceção etimológica abordada, mas tratar-se-á sim de um problema estrutural, uma debilidade permanente, um problema cuja dinâmica de desenvolvimento não permita uma resolução ou então um processo de inquietude fase a uma evolução no percurso quando tem de ser desbravado e não há referência orientadora para comparar<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Por exemplo, ‘Crise’ do Emprego, ‘crise’ da Agricultura, ‘crise’ da Energia, ‘crise’ Política, entre outras;

<sup>4</sup> Uma explicação mais detalhada sobre os significantes atribuídos a estes ‘marcadores’ pode ser consultada no texto completo da nossa dissertação de mestrado, em <<http://hdl.handle.net/10400.2/6658>>

Temos assim definido como hipóteses quatro categorias de classificação de eventos/fatores críticos (a que chamaremos ‘marcadores’) que comumente se designam como “crise”: debilidade estrutural; debilidade permanente; problema dinâmico; evolução societária.

## 1. Os esquiços iniciais

A reconstrução europeia iniciada no pós-Segunda Grande Guerra (1939-45), que agora nos é oferecido como dado adquirido e sobre o qual se discorre em todas as direções, não foi conseguida em cima de confortáveis mesas de reunião.

O processo de integração europeia foi trabalhado com o jeito de quem tinha de redesenhar um projeto partindo de uma folha em branco (negro, para ser mais preciso, quanto ao estado de devastação em que se encontrava a maioria dos países sobreviventes à auto-destruição infligida de moto próprio pelos seus conterrâneos). A Europa autodestruí-se pela segunda vez, num espaço de cerca de 30 anos, apenas e só porque internamente assim o entendeu.

A Europa por momentos (dois pequenos períodos de 4 e 6 anos, num espaço de 30 anos) ensandeceu. Esse estado de demência coletiva conduziu a que a maioria dos países perdessem os anéis (as possessões ultramarinas e todo o poder económico que estava subjacente à sua posse) e levou a que quase perdessem também os dedos (com os milhões de mortos e a destruição das infraestruturas básicas que permitiam que os vivos continuassem a viver) (Rémond, 2009).

Apesar do que aconteceu a toda a estrutura física, logística e de circuito básico de produção de bens essenciais, a capacidade de pensar e as estruturas de valores fundamentais da ‘civilização europeia’ não foram danificadas irremediavelmente (Rémond, 2009). A reserva de conhecimento humanista e a resiliência dos europeus revelou-se como nunca determinante para dar novo rumo à relação humana que a partir daquele instante tinha de ser seguido em contraponto ao percurso e resultados penalizadores conseguidos até ali.

A reconstrução europeia<sup>5</sup> começou a cimentar-se com o advento de instituições<sup>6</sup> agregadoras. Os passos iniciais podem ser considerados como tímidos, se vistos à distância e com uma perspectiva de uma atualidade mais dinâmica, mais globalizada e, necessariamente, mais imediata por consequência dos meios de comunicação e de informação que dispomos no presente. Não foram. Foram ao mesmo tempo temerosos, arrojados e **até visionários** no momento da aplicação. Talvez porque, como dizia Jean Monnet “(...)

---

<sup>5</sup> Não podemos esquecer o impulso fundamental fornecido pelo Plano Marshall.

<sup>6</sup> “Nada se faz sem os homens. Nada durará sem instituições”, Jean Monnet.

os homens não aceitam a mudança a não ser por necessidade e não veem a necessidade sem estar envolvidos numa “crise”. (...)”<sup>7</sup>.

Era o momento certo para tentar aplicar uma ideia que já vinha há longo tempo a ser sugerida. Era preciso fazer qualquer coisa de diferente daquilo que tinha sido feito até ali. Continuava-se num paradigma de nacionalismo que tinha conduzido a Europa a um permanente estado de guerra, que culminou numa quase destruição total com a Segunda Guerra Mundial. E o que havia a fazer de diferente, seria unir o que sempre esteve separado. Era uma inversão completa de paradigma de organização, de vivência e relação societária entre países, povos e nações.

Mas a memória das nações e países ainda estava muito fresca, muito viva de amargura, ressentimento e dor pelo passado recente. Providencialmente, Jean Monnet<sup>8</sup> deu o mote afirmando que, o projeto que estava em marcha, não se destinava “(...) a coligar Estados, mas sim pessoas. (...)”<sup>9</sup>

Assim, duas dimensões substantivas devem ser incorporadas como pertencendo ao que se subentende do circuito da reconstrução europeia: a cooperação e a integração.

Estes dois elementos de base, quando juntos numa mistura de relações interpenetradas, não devem ser entendidos como um momento de “crise”, mas sim um momento de ‘crísi’.

### **1.1. *A primeira amarra: Tratado CECA***

Regra geral, todos os processos decisórios são por natureza intrincados e quando entram no nível de relações entre Estados soberanos, então a complexidade entra num patamar de quase impossibilidade de concretização.

No entanto, na maioria das vezes, são as mesmas pessoas que podem travar o livre curso de uma ideia até ao topo que também podem ser os padrinhos que a acompanham até que se concretize. Então, as pessoas que conseguem, pelo seu empenho e visão, ultrapassar todas as etapas daqueles processos complexos e colocar em funcionamento as ideias simples, devem ser consideradas como verdadeiros defensores da ‘crísi’ e não promotores da “crise”.

Na situação em análise, vencidos que foram os eventuais obstáculos administrativo/políticos que sempre engulham a passagem de uma ideia dentro de um corpo com poder decisório, que envolve dois países com culturas e modos de funcionamento diferentes,

---

<sup>7</sup> Monnet, Jean. Mémoires, Paris, éditions Fayard, 1976.

<sup>8</sup> Cidadão Francês que se viu outorgado como ‘Cidadão Honorário da Europa’ pelo Conselho Europeu do Luxemburgo a 2 de abril de 1976.

<sup>9</sup> Ver nota 7.

vizinhos – França e Alemanha – que tinham um histórico recente de conflito mortal, de ganho e perda de espaço territorial e de luta por recursos entendidos como vitais por cada um, então o trabalho de fazer percorrer a tal ideia simples até ao cume, estima-se ciclópico.

Mas outra hipótese não havia, pois tudo o resto – guerra – já tinha sido tentado de forma repetida e a situação – morte e destruição – era o resultado que se repetia na exaustão de cada tentativa, qual experiência da física ou da química.

Mais uma vez não havia “crise”, havia sim uma relativa constância cíclica na receita a aplicar face aos fatores de divergência, que apareciam também com uma cronologia com forte caráter pendular. Aparentemente, a memória dos homens estava demasiado curta, pelo que o guião estava demasiado estável no conteúdo e resultados.

Em cada um daqueles momentos de ‘crisi’, conclui-se que os processos de avaliação e de decisão que lhes correspondem, tendiam a um resultado penalizador e sem futuro expetável de melhoria para qualquer dos contendores.

Jean Monnet com Robert Schuman<sup>10</sup> – franceses – e Konrad Adenauer<sup>11</sup> – alemão – conseguiram fazê-lo. Estavam no topo dos respetivos corpos decisórios dos seus países, tinham firme a convicção que aquela ideia simples podia ajudar a inverter o ciclo de catástrofe vivida pela Europa até ali e estavam determinados a provar que uma partilha de recursos seria bem mais produtiva e bem menos dolorosa que uma luta pela tentativa de aniquilação do vizinho para atingir o mesmo objetivo. Ao que se percebe foram revistos os resultados da avaliação da ‘crisi’ e a decisão seguiu em caminho diverso daquele que até ali tinha sido tentado.

Esta lógica de partilha no meio de uma grande dificuldade é muito típica da cultura humanista europeia, no entanto, entre estados, a partilha é sempre algo de muito difícil digestão e não é aceite como algo normal, em particular quando uns dias atrás estiveram envolvidos numa guerra devastadora. É como se a solidariedade e a fraternidade tivessem um limite de aplicação até à dimensão absoluta do indivíduo ou de um conjunto de indivíduos que não ultrapassa, em grande medida, apenas os que estão juntos por laços de sangue. Um Estado não cabe dentro daquelas balizas de solidariedade ou de fraternidade. Um Estado tem de ter sempre uma vantagem ou interesse superlativo aliado a qualquer relação com outro Estado<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ministro dos Negócios Estrangeiros da França em 1951.

<sup>11</sup> Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha em 1951.

<sup>12</sup> As deficientes redes de comunicação – estradas, caminhos-de-ferro e pontes – estavam muito danificadas ou deixaram de existir devido ao esforço destrutivo da guerra, o que condicionava fortemente a obtenção de matérias-primas essenciais para que a produção e a conseqüente distribuição e comercialização dos produtos acabados fluísse. Ao mesmo tempo, a dimensão do mercado alemão era determinante para as economias europeias pois parte significativa das transações de bens e matérias-primas tinha a Alemanha como parceiro. Esta circunstância era importante para a recuperação económica da Europa. Paradoxalmente, a recuperação do inimigo aniquilado era fundamental para a sobrevivência da Europa.

Assim, o feito, conseguir colocar o acesso e a produção de um recurso cobiçado pelos dois contendores de ontem numa autoridade comum que passa a regular o seu uso e produção, é um rasgo profundo na abertura do caminho para o início de uma união que estava emperrada em gavetas de nacionalismo empedernido e sem viabilidade, mas com as cautelas necessárias para que o controlo e supervisão do fulcro essencial da anterior contenda – o carvão e o aço – pudesse ser monitorizado em permanência por aqueles que mais diretamente, pela proximidade, sofreram as consequências imediatas, os países vizinhos da Alemanha.

Se com esta iniciativa fosse possível que – como veio a acontecer – se criassem laços de futuras cooperações que reforçassem os objetivos de paz na Europa, tanto melhor.

As reações de contrariedade foram inúmeras, em particular devido aos receios internos de cada país, da fresca memória do passado recente de duas ou três gerações de pessoas, que sofreram os efeitos de um poder desmedido, arrogante e obcecado pela superioridade da raça<sup>13</sup>. Mas, a conjugação dos bons ofícios dos homens, que por uma feliz circunstância estavam no topo da cadeia do processo de decisão de ambos os países, contribuiu decisivamente para que a simples ideia pudesse ganhar foros de objetivo concretizável e primeira pedra para a construção do edifício de mais paz e melhor desenvolvimento para o todo comum dos Europeus.

Aos dois países percursos da ideia, rapidamente outros quatro vizinhos se juntaram, pois, por certo, perceberam que não podiam deixar fugir tal oportunidade de trabalho conjunto. Estava criado o grupo dos ‘Seis’<sup>14</sup>. Os fantasmas de “crise” de valores, do Estado, da soberania, das fundações da pátria, foram todos bramidos, mas a determinação do pequeno passo que de seguida começou a dar os primeiros e bons resultados transformou todos aqueles maus augúrios em lastro para continuar a desenvolver o edifício da integração e cooperação paulatina dos Estados europeus.

Afinal a “crise” ou “crises” anunciadas não se concretizaram, apenas ficou a incerteza da procura de mais e melhores caminhos com a inquietação que todos os processos criados de raiz promovem. Uma “crise” das boas, portanto.

A estrutura jurídico/institucional criada seguia a prática dos acordos internacionais embora, com uma pequena diferença, que residia no facto de a autoridade de controlo e gestão – Alta Autoridade da CECA – não ter como objetivo defender o interesse individual, mas sim o interesse coletivo dos povos dos Estados signatários. Era entendida como

---

No entanto, as memórias recentes dos desmandos de uma Alemanha poderosa eram, por outro lado, uma preocupação permanente pelo que era necessário criar condições para que estes dois fatores da equação se equilibrassem a bem do bem comum (Judt, 2014: 110; Patrício, 2009: 209).

<sup>13</sup> Poder que foi conferido através de eleições democráticas na Alemanha e que levou ao poder o partido Nazi conduzido por Adolf Hitler.

<sup>14</sup> Designação que entrou no jargão corrente para designar os seis países (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos) membros das Comunidades.

supranacional e os seus membros após serem nomeados eram e deviam manter uma atitude completamente independente face a cada um dos Estados Membros, mesmo daquele de onde provinham e de que tinham nacionalidade<sup>15</sup>. Era uma revolução completa na lógica de controlo e de gestão de poder que Estados soberanos concediam a uma entidade supranacional<sup>16</sup>. Foi um sinal importante para marcar que afinal era possível inovar no que tocava aos tradicionais conceitos de relação de poder entre Estados.

## **1.2. O segundo passo: CEE e a EURATOM e o primeiro insucesso**

### **1.2.1. O primeiro insucesso: Comunidade Política e Comunidade de Defesa**

Ao Tratado CECA seguiram-se mais tentativas e iniciativas que visavam alargar a integração dos países da Europa noutras áreas de competência, embora nem sempre com sucesso. A Comunidade Europeia de Defesa (CED)<sup>17</sup> é um dos insucessos a par da Comunidade Política Europeia (CPE)<sup>18</sup> que lhe estava acoplada. Após vários esforços para dar lastro ao sucesso da CECA, os Seis tentam a aproximação para mais integração na componente política, intenção que já vinha de trás, do Congresso de Haia<sup>19</sup>.

A ideia de um exército comum e as implicações que, alegadamente, traria quanto à cedência de soberania e, por outro lado, condescendência ao rearmamento da Alemanha, conduziu a que a Assembleia Nacional Francesa tenha rejeitado a sua ratificação levando à sua não entrada em vigor.

Os receios da perda de poder – leia-se ‘soberania’ – sobre os destinos próprios de cada Estado, continuavam bem vivos, exatamente e curiosamente (ou talvez não), dentro da estrutura do Estado que tinha proposto a iniciativa – a França. A ‘velha guarda’ francesa, dominante no aparelho e organização política interna, acabou por fazer valer os seus argumentos de receio pela ablação que tais avanços – a CED e a CPE – podiam promover

---

<sup>15</sup> Ver “60 Anos de Europa: os grandes textos da construção europeia”, pp. 27 e 28.

<sup>16</sup> Ver Tratado CECA, capítulo I, art.º 8.º a 19.º; esta ‘pequena’ circunstância de supranacionalidade também foi promotora de “crise” no Direito Internacional Público pois, até ali, todas as organizações internacionais tinham um caráter intergovernamental, o que, com esta ‘supranacionalidade’ instituída, veio trazer novos problemas e desafios ao ‘jus internacional’ adquirido (Campos, Campos & Pereira, 2014).

<sup>17</sup> Assinado em Paris em 27 de maio de 1952, mas que não entrou em vigor devido à sua não ratificação pela França.

<sup>18</sup> O famoso Plano Fouchet, nome do diplomata francês encarregado de o elaborar na sequência da decisão da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Bad Godesberg, na Alemanha, em julho de 1961.

<sup>19</sup> Realizado em Haia, Holanda entre 7 e 10 de maio de 1948, onde fica vincada a vontade dos seus cerca de 1000 delegados vindos de toda a Europa, em avançar para uma Europa unida em particular ao nível económico e político.

“(…) a humilhação (…)” o “(…) fim da França (…)” e “(…) É uma questão de vida ou de morte para a França.” [expressões do Senhor Herriot, deputado da Assembleia Nacional Francesa] (Parlamento Europeu, 2008: 30 e 31).

Foi uma “crise” ou foi a democracia a funcionar? Certo é que, desde aquele momento a esta parte, a ideia não foi mais retomada ou, pelo menos, não voltou a ganhar o estatuto que lhe foi impresso na altura – um Tratado<sup>20</sup>, pelo que, na nossa perspetiva, foi a democracia a funcionar e, as eventuais consequências de tal decisão e da ausência de vontade ou interesse político em voltar a colocá-la no topo da agenda dos assuntos prioritários têm que ver apenas com a vontade dos Estados Membros que tal seja debatido, coordenado e implementado de facto.

## **1.2.2. Os sucessos CEE e EURATOM**

### **1.2.2.1. *As intenções***

O esforço prometido e concretizado com a instituição da CECA, os resultados obtidos e o insucesso da CED e da CPE, recentraram as prioridades em aspetos mais setoriais e, neste caso, mais concretos, o chamado ‘método funcional’<sup>21</sup> (Pires, 1994) como refere Fausto de Quadros (2004: 37), alinhando com a Declaração Schuman que afirma “(…) ela [a Europa] far-se-á através de realizações concretas, pela criação, para começar de uma solidariedade de facto.”<sup>22</sup>.

Paul Henry Spaak<sup>23</sup>, seguindo a resolução aprovada pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros do Seis, em Messina<sup>24</sup>, onde ficou determinado:

“Os Governos da República Federal da Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países baixos entendem ter chegado a altura de transpor uma nova etapa da construção europeia. Consideram que, inicialmente, esta deverá realizar-se no domínio económico.

---

<sup>20</sup> Até ao presente, a Europa continua a fazer depender, essencialmente, a sua defesa externa da estrutura da OTAN; a UE continua sem ter um exército, embora disponha de uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) que está integrada na Política Externa de Segurança Comum (PESC) e, desde 2005, tenha instituído os ‘agrupamentos táticos’ compostos por cerca de 1500 efetivos militares, mas que nunca foram ativados nem exista uma sede permanente implantada (Parlamento Europeu, 2014: ficha 6.1).

<sup>21</sup> Método de integração funcional em que cada etapa da integração arrastaria sucessivamente a seguinte, de maneira praticamente automática, numa progressão por andaimes que iria crescendo em largura e altura.

<sup>22</sup> Proferida a 9 de maio de 1950, em Paris, França (Parlamento Europeu, 2008: 24).

<sup>23</sup> Cidadão belga ativista das causas a favor a unidade europeia, encarregado pelo Conselho CECA para analisar as possibilidades de maior integração na sequência da proposta apresentada pelos países do BENELUX (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo).

<sup>24</sup> Conferência realizada em Messina, Itália entre 1 e 3 de junho de 1955.

Consideram que há que prosseguir a construção de uma Europa unida, desenvolvendo instituições comuns, procedendo à fusão progressiva das economias nacionais, à criação de um mercado comum e à harmonização progressiva das políticas sociais.

Entendem que uma política deste tipo é indispensável para que a Europa mantenha o lugar que ocupa no mundo, para que recobre influência e projecção, e para melhorar continuamente o nível de vida da sua população.

...

1) Serão convocadas uma ou duas conferências para elaborar os tratados ou acordos relativos às matérias consideradas;

(...)"

(Parlamento Europeu, 2008: 36)

liderou um comité que preparou um relatório sobre as temáticas solicitadas e cuja versão preliminar foi apresentada, em Bruxelas a 1 e 2 de fevereiro de 1956. A 6 de maio é entregue o relatório final que, por parte da França, gerou controvérsia, apesar de ter visto algumas das suas objeções satisfeitas, mas que viria a votar contra a sua aprovação, embora não tenha conseguido impedir que viesse a acontecer.

#### **1.2.2.2. Os resultados**

No comunicado final da Conferência de Veneza, realizada a 29 e 30 de maio de 1956, era reconhecida a aceitação do relatório "(...) como uma base para negociações para celebrar um tratado que estabeleça um Mercado Comum bem como um tratado que crie uma organização europeia para a energia nuclear (EURATOM) (...)" (Parlamento Europeu, 2008: 42) e era feito um convite explícito aos países terceiros ao grupo dos Seis "(...) para uma eventual participação ou associação aos tratados em preparação." (idem).

Estava assim lançada mais uma pedra no edifício de unificação da Europa, não sem discussão, divergência e receios, "crises" na boa tradição depressiva que é comum à 'velha' Europa, que lhe está associada e que temos vindo a abordar.

Mas terá sido uma "crise" este avanço na construção europeia ou apenas um intenso exercício de debate, no sentido de encontrar pontos de convergência entre as propostas maximalistas para um avanço por junto e não setorial que vieram dos Países Baixos – Memorando Beyen (Parlamento Europeu, 2008: 35) –, e os requentados receios franceses de se estar a caminhar a passos largos para uma união política de carácter supranacional?

A unidade europeia estava a avançar com dificuldade, mas mesmo assim, o Tratado CEE e o Tratado EURATOM, conhecidos como os Tratados de Roma, foram assinados em 25 de março de 1957, tendo entrado em vigor em 1 de janeiro de 1958.

Para além da instituição de novas competências, que alargam o âmbito de intervenção do projeto de unificação europeia, há também uma intenção de iniciar a sistematização do projeto iniciado com a CECA pois, passa a haver uma Assembleia, um Tribunal de Justiça e um Comité Económico e Social comuns às três comunidades.

Por outro lado, dadas as recorrentes objeções da França, desta feita aqueles tratados eram menos generosos quanto ao âmbito da supranacionalidade que se via na CECA, declinando a legitimidade das decisões no Conselho e não na Comissão como até ali. Foi um retrocesso no projeto de integração, uma “crise”?

Na nossa opinião, é o calor do debate, a troca de pontos de vista alternativos e perspectivas de poder diversas, o que cria as tensões testemunhadas.

Não foi uma “crise”, foi uma ‘krísi’ no sentido definido do termo, que aponta para a evolução de uma estrutura que se encontra em constante movimento de adaptação às novas circunstâncias e à necessidade de resolver os problemas que sobrevêm a cada passo.

Revela que todas as contribuições são tidas em consideração e da sua súmula sai um compromisso aceite como razoável por todos os intervenientes.

### **1.3. *A terceira etapa: Tratado de Bruxelas (o Tratado de Fusão)***

#### **1.3.1. O contexto**

Volvidos oito anos da assinatura dos Tratados de Roma, de novo era necessário proceder a uma adaptação da organização da estrutura orgânica do edifício comunitário. Não porque estivesse caduco ou em riscos de desmoronamento, mas porque havia que dar resposta a novos desafios e dificuldades entretanto sobrevindas, com vista a tornar o desenvolvimento do projeto mais adequado à realidade e aos anseios dos Estados Membros. O ‘método funcional’ estava em pleno.

Quando afirmamos que, naquela altura, as Comunidades não estavam em risco de desmoronamento, fazemo-lo porque, de facto, é verificável agora que não aconteceu. No entanto, os sinais dados por um dos Estados Membros – mais uma vez a França, precursor primeiro de todo este processo de construção europeia – pela voz do seu mais alto dignatário – General De Gaulle – foram colocando em causa o formato que a edificação europeia estava a tomar – a tornar-se numa Europa supranacional – ao contrário daquilo que defendia e que era uma Europa dos Estados, logo, com caráter intergovernamental como era tradição na relação entre povos soberanos à luz do Direito Internacional Público.

A forma escolhida por De Gaulle para o fazer foi inédita pois não deu conta previamente, como era curial entre parceiros, das suas inquietações, mas usou uma conferência de imprensa (realizada a 5 de setembro de 1960) (Parlamento Europeu, 2008: 48) para o fazer, o que apanhou todos de surpresa e com natural estupefação face à gravidade do

exposto, que vinha ao arremio de tudo aquilo que tinha vindo a ser feito desde a criação da CECA e já com acomodação nos Tratados de Roma, como referido acima.

O entendimento de partilha e de cooperação para a resolução de qualquer divergência que pudesse existir estava ali, colocado em causa por via de uma ação unilateral, obviamente nada bem quista pelos outros 5 parceiros, tanto pela forma como pelo conteúdo.

Cerca de dois anos depois, voltou a discorrer sobre o mesmo assunto, usando o mesmo método de comunicação – conferência de imprensa realizada a 15 de maio de 1962 (Parlamento Europeu, 2008: 50-52) –, mas desta vez foi mais longe na declaração da Europa que a sua França queria de facto – uma Europa dos Estados.

Na sequência, a França também vetou o pedido de adesão do Reino Unido às comunidades, alegando essencialmente (mais uma vez usando o veículo ‘conferência de imprensa’, realizada a 14 de janeiro de 1963) (Parlamento Europeu, 2008: 53-54), a circunstância não continental do Reino Unido e a diferente natureza económica existente entre os Seis e a Grã-Bretanha.

Com este panorama de potencial divergência interna entre os Membros dos Seis, numa área que era determinante para a definição de toda a lógica de funcionamento e de objetivo das Comunidades – ser uma entidade tendencialmente supranacional e não intergovernamental – fazia toda a diferença e podia ser razão suficiente para que todo o edifício pudesse ruir ali mesmo.

Percebe-se agora que o problema não era a França, mas o entendimento que um dos mais influentes dos seus dignatários – o Presidente – tinha, pessoalmente<sup>25</sup>, sobre o assunto, apesar de internamente, como seria natural, também houvesse vozes alinhadas com o discurso mais soberanista e de inevitabilidade do papel de charneira a que a França se atribuía unilateralmente<sup>26</sup>.

As adaptações para menos supranacionalidade institucional introduzidas nos Tratados de Roma, aparentemente, ainda não eram suficientes.

### **1.3.2. Os resultados da fusão institucional**

Com a assinatura do Tratado de Fusão<sup>27</sup> é reorganizada a estrutura institucional das três Comunidades, passando a haver: um Conselho das Comunidades Europeias, que

---

<sup>25</sup> O ‘pessoalmente’ fica aqui bem expresso visto que no imediato da declaração de 1962 vários dos seus Ministros pediram a demissão e outros altos dignatários expressaram o seu desconforto e discordância com a posição assumida pelo Presidente que vinha contra as posições assumidas pela França em sede dos Seis.

<sup>26</sup> Esta linha de atitude da França, de autoconvencimento na sua predestinação, o que não deixa de ser curiosa num Estado que é fundador das Comunidades Europeias, vai repetir-se mais à frente no calendário noutros episódios críticos da UE.

<sup>27</sup> Em Bruxelas e 8 de abril de 1965.

substitui o Conselho Especial de Ministros da CECA, o Conselho da CEE e o Conselho da EURATOM; uma Comissão das Comunidades Europeias, que substitui a Alta Autoridade da CECA, a Comissão da CEE e a Comissão da EURATOM. Ao mesmo tempo, passa a haver um único orçamento comunitário e um único Tribunal de Contas.

Esta era uma resposta orgânica que, no nosso entender, vinha dar satisfação à necessidade de uma maior eficácia de coordenação e controlo do processo de integração como um todo, mas que também trazia um pequeno acréscimo da competência supranacional das Comunidades Europeias.

Tinham passado 16 anos desde a criação da CECA e o projeto de construção europeia continuava em marcha, com avanços e recuos é certo, mas em crescendo de integração apesar da envolvente externa ser de grande complexidade.

De novo, não nos parece que possamos identificar uma “crise” determinante. Podemos, sim, perceber que o processo de construção em curso tinha armadilhas promovidas, umas pelo exterior e outras pelo interior, mas que até ali não tinham sido suficientemente fortes para que o processo fosse abandonado.

#### **1.4. *A quarta jornada: Ato Único Europeu***

##### **1.4.1. Sintomas problemáticos**

Logo após a assinatura do Tratado de Fusão a que fizemos referência, um episódio de extrema gravidade provocou a quase paralisia do projeto europeu. De novo, o protagonista era a França, que colocou em causa o método de votação do Conselho de Ministros, previsto nos Tratados de Roma.

Afinal, as tensões existentes estão mais dentro de casa que aquelas que podiam vir de fora.

Estavam a tratar da Política Agrícola Comum (PAC) que, como previam os Tratados, teria votações por maioria qualificada. No entanto, a França pretendia e insistiu que deveriam ser votações por unanimidade, na esteira do que apontava o Tratado de Roma. A agricultura era um tema de importância basilar para a França. Assim, como não obteve acordo dos seus parceiros e, num ato inaudito, os representantes franceses resolveram abandonar as sessões, dando lugar ao que se convencionou chamar de ‘crise da cadeira vazia’<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Esse nome deriva do facto de, na altura, caber precisamente à França a presidência do Conselho de Ministros, pelo que tinha a responsabilidade da condução (era a ‘cadeira’) dos trabalhos durante o período em que a estivesse a assumir (rotativamente, conforme determinava o Tratado). Sem presidência não havia reuniões pelo que durante um período de tempo relativamente alargado as Comunidades estiveram em ciclo vegetativo pela não comparência do presidente.

A França não só pretendia que o regime de votações fosse alterado à revelia dos Tratados, como também exigia que a Comissão deixasse de se assumir como uma entidade supranacional, ou seja, numa posição de legitimidade decisória equivalente a qualquer Governo de um Estado Membro nas matérias de competência próprias das comunidades.

A questão do ‘interesse vital’ de um Estado Membro foi chamada à colação o que obrigava, desde que invocado, a um retorno de todos os parceiros à negociação do tema objeto de tal invocação. Como em tese, a cada momento, cada Estado Membro podia invocar o ‘interesse vital’, poderia chegar-se ao extremo de haver uma paralisia relativamente a um ou mais temas, bloqueando assim o prosseguimento dos trabalhos normais das Comunidades por um período de tempo indefinido, o que não era de todo aceitável.

A situação, prolongou-se durante cerca de seis meses e obrigou a várias rondas de conversações dos Seis onde, em resultado da intransigência da França, chegaram a existir ameaças que os outros 5 parceiros avançariam sem ela, se a assumida postura de ausência se mantivesse. As questões foram desbloqueadas com o Acordo do Luxemburgo<sup>29</sup>, onde ficou expressa a metodologia a adotar para troca de informação atempada entre a Comissão e os Representantes Permanentes dos Estados Membros, sobre matérias de particular importância, embora ficasse garantido que a Comissão manteria todas as prerrogativas conferidas pelos Tratados quanto à sua independência e direito de iniciativa. A este respeito, Lucas Pires assinala que “(...) Tinha havido peripécias e ameaças de retrocesso, como o da <<política da cadeira vazia>> promovida pelo General De Gaulle e que só o compromisso do Luxemburgo (1966) viria a apaziguar (...)” (Pires, 1994).

Na nossa perspetiva, olhando o processo agora, passados mais de vinte anos depois das sábias considerações de Lucas Pires, talvez, em toda a história da construção europeia, se possa aduzir que naquele período da ‘cadeira vazia’ houve, de facto, um risco sério de rutura do projeto o que, naquela altura, não serviria ninguém de dentro da Europa.

#### **1.4.2. Voltar ao básico**

Vencida mais uma batalha contra o ego, quiçá incompreendido, do primeiro impulsor do projeto europeu – a França – que acabou por ver algumas das suas inquietações acolhidas, vendo generalizada a exigência da decisão por unanimidade, as Comunidades voltaram a concentrar-se no essencial. O ‘essencial’ que estava já, há longo tempo, verificado nos Tratados.

Foram vinte anos de trabalho, debate e impulso importante para a consolidação do projeto europeu, de 1965 até 1986, sem que houvesse uma revisão dos Tratados.

---

<sup>29</sup> Assinado em 29 de janeiro de 1966.

O que se subentende de tal circunstância temporal foi que era preciso parar as adaptações da arquitetura institucional e retomar a letra dos Tratados vigentes, construir e pôr em prática o já planeado. Voltar ao ‘método de integração funcional’.

Naquele período de duas décadas aconteceram três alargamentos<sup>30</sup>, passando a Comunidade a ter o dobro dos países e sensivelmente o dobro do território de influência e de população abrangida. Como refere Lucas Pires, “(...) completando o <<arco atlântico>> e o <<arco mediterrânico>>, respetivamente a ocidente e a sul (...)” (Pires, 1994).

**Quadro 2**

Acontecimentos Mundiais	45-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-00	01-10	11-17
Descolonização Zona Asiática (inclui possessões Portuguesas Índia) (45-54)								
1.ª Guerra do Vietname – França (46-54)								
Criação Estado de Israel (48) e conflito com os Árabes								
Guerra da Coreia 50-53		50-53						
Grupo dos Não-Alinhados		55						
2.ª Guerra do Vietname – Estados Unidos (61-75)								
Descolonização Zona Africana (57-65)								
Crises Misseis Cuba 62								
Choque petróleo 73								
Ascensão de Khomeini com criação Estado Islâmico no Irão				79				
Início depressão económica								
Guerra Irão-Iraque					80 – 88			
Guerra do Afeganistão (79 – 86)								
Choque petróleo 79								
<i>Crash</i> bolsa Nova Iorque					87			
Colapso União Soviética (91)								
Guerra do Golfo (Iraque) promovida por forças Ocidentais								
Recessão mundial								
Ataque ‘Torres Gémeas’ Nova Iorque							01	
Campanha militar Afeganistão promovida pelos EUA								
Crise Bancária/Dividas Públicas								
Primavera Árabe								
Aumento acentuado dos fluxos migratórios para Europa								

Legenda:

	Década
62	Ano de ocorrência

Mas nesses 20 anos também aconteceram várias perturbações a nível mundial (quadro 2), que não podem ser desligadas das tensões e dificuldades vivenciadas pela Europa comunitária como um todo. Desde logo, as diversas perturbações a nível financeiro e

<sup>30</sup> 1973: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; 1981: Grécia; 1986: Portugal e Espanha.

monetário, passando pelos choques petrolíferos e pelos diferentes conflitos armados um pouco por todo o planeta (Patrício, 2009: 264).

A “crise” ou as “crises”, afinal eram globais. A efervescência política mundial estava em alto grau de temperatura entre os dois principais contendores de uma ‘guerra fria’ sem quartel e a Europa com os seus problemas internos não lhes estava imune, até porque alinhava num dos lados da contenda.

Num contexto internacional de tamanha complexidade, falar em “crise” da Europa, como se de um processo exclusivo fosse, é, no nosso entender, nada mais que tentar continuar a reviver uma mentalidade eurocêntrica e egocêntrica bacoca e revivalista de tempos insanos de conhecimento obscuro, em que tudo girava em torno daquilo que se passava na nossa geografia limitada e o resto do mundo apenas servia como quintal de abastecimento.

O resto do Mundo nunca foi como os Europeus o viam e, neste tempo a que nos referimos, a sua realidade continha uma diferença ainda maior.

Raquel Patrício assinala, “(...) A crise era tal que se falava em ‘euroesclerose’. (...)” (2009: 269).

Estamos convictos que, tal como nos nossos dias, o negativismo fosse uma atitude plausível. Não obstante, quando contrapomos aquelas perceções do imediato com a evolução da realidade percebida *a posteriori*, não nos parece que houvesse uma “crise” da Europa centrada em si mesma.

O período é mais consentâneo com uma imagem de uma imensa turbulência global, a que a Europa não era alheia pois era parte integrante dela embora, pelo que se percebe e se pode verificar retrospectivamente, tenha tido a capacidade para se adaptar e continuar a prosseguir os seus esforços com vista à consolidação de um projeto estratégico rascunhado cerca de três décadas atrás.

#### **1.4.3. Uma nova alteração dos Tratados**

No meio da turbulência interna e externa a que nos referimos anteriormente, a Europa comunitária conseguiu manter o ímpeto “(...) imprimindo um espírito de novo arranque e maior celeridade... com um programa legislativo muito preciso e recheado, constante do chamado Livro Branco do Mercado Interno. (...)” (Pires, 1994).

As realizações, respostas e propostas que iam sendo dadas pelas autoridades com poder de decisão sobre o projeto comunitário continuavam a acrescentar e visar o aprofundamento da integração com mais e melhores instrumentos que pudessem suportar os objetivos definidos nos Tratados e nos diferentes acordos e decisões trabalhados em conjunto e em espírito de cooperação estreita.

O Ato Único Europeu (AUE)<sup>31</sup>, a exemplo das anteriores atualizações, veio resolver alguns dos problemas sentidos nos últimos 20 anos, permitir um ajustamento da arquitetura institucional de uma comunidade que, entretanto, tinha duplicado os seus membros de 6 para 12, e criar condições para fazer face a um aumento substancial da concorrência provinda, como sempre, dos Estados Unidos e também de uma economia emergente – o Japão.

Acrescente-se que, em termos do processo decisório, veio colocar em ordem o sistema de votações tornando de novo a maioria qualificada como regra, garantindo assim maior flexibilidade e celeridade no andamento da tramitação legislativa.

É claro que não foi tão longe como poderia ter ido (Patrício, 2009: 277), mas a ‘culpa’ de tal “crise” não é da comunidade enquanto entidade, mas sim dos países que individualmente a compõem e que em sede de Tratados decidem o que eles devem conter e as balizas que os delimitam.

De novo, os maus augúrios de uma menor defesa da soberania dos Estados Membros não se vieram a verificar, tendo sim sido intensificada a negociação interpares, aumentando a interação, o espírito de cooperação e fortalecimento da qualidade de argumentação com a conseqüente necessidade de maior transparência de processos e de objetividade para com o interesse comum da Europa como entidade unida na sua diversidade.

As dificuldades vividas pelos países, por regra, não derivavam da estrutura comunitária, mas sim dos seus problemas intrínsecos e da sua maior ou menor exposição aos choques externos.

Por conseguinte, sem prejuízo da aceitação que o caminho seguido dentro do grupo comunitário podia ter sido outro, estimamos que a narrativa de “crise” assente no argumento das deficientes estruturas comunitários ou no argumento das pouco ambiciosas remodelações das estruturas, entretanto levadas a cabo, não passam de discurso com objetivos meramente táticos e que não encontram substância comprovável no médio longo prazo.

Neste contexto, estaremos no domínio da construção de narrativa.

Entendemos que é benefício da democracia permitir sempre a possibilidade de argumentar a favor de um caminho alternativo; não obstante, a democracia tem um tempo definido de aplicação para cada evento, é uma ‘krísi’ – avaliação e decisão – para o bem comum, pois é na maioria eleitoral formada naquele preciso momento que está legitimada.

Essa legitimidade, na prática, perdura e só é modificável num outro momento concreto mais ou menos longínquo. Este hiato de tempo pode comparar-se a um sistema matemático discreto, ou seja, que tem períodos próprios de validade bem definidos.

---

<sup>31</sup> Assinado em 1986.

## 1.5. *O quinto patamar: Tratado de Maastricht – Tratado da União Europeia*

### 1.5.1. O primeiro pulo do ‘triplo-salto’<sup>32</sup>

Nas palavras da maioria dos autores, o Ato Único foi a primeira e verdadeira alteração formal dos Tratados de Roma. Todas as outras emendas, leia-se Tratados assinados até então, não alcançaram o nível de profundidade de consolidação alcançada por este.

Os avanços conseguidos em trinta anos de construção europeia já pressionavam a estrutura institucional para a necessidade de consolidar todas as realizações por via de uma revisão mais apurada dos tratados iniciais. Era patente uma debilidade da estrutura institucional para se adaptar à realidade e aos desafios que se colocavam aos membros do clube, assumindo desde logo que aos dez<sup>33</sup> existentes se juntariam mais dois<sup>34</sup> que, embora pouco tivessem sido chamados a pronunciar-se sobre a modificação em curso, dela também seriam pertença e a ela estariam vinculados com a mesma legitimidade contratual que aos outros assistia.

Pese embora as questões da defesa e da política comuns não tivessem tido desenvolvimento mínimo necessário, a integração económica era uma realidade cada vez mais visível, entrando em domínios que exigiam uma crescente coordenação política. Estava em causa a consolidação do Mercado Interno e os avanços necessários com vista à União Económica e Monetária. Em suma, era preciso consolidar o ‘*acquis*’ comunitário para assim poder acelerar o processo de construção europeia.

Num contexto de enorme aceleração dos tempos em termos mundiais, com a globalização e interdependência económica, era preciso dar mais um salto que, como assinala Raquel Patrício, citando Sérgio Ribeiro, foi “(...) um primeiro pulo de um “triplo salto”, de que Maastricht e a União Política seriam o segundo e a Moeda Única e a conclusão da União Monetária desejava-se que fossem o último.” (Patrício, 2009: 293).

A turbulência provocada por tais movimentações internas à Europa e globais, nada mais podiam senão promover a sensação de instabilidade permanente em que nada do que se considerava firme ontem o é hoje, o que nos deixa inseguros quanto ao que pode acontecer amanhã.

Ainda que o AUE, nas palavras de Ana Maria Martins (2017: 99), “(...) tenha introduzido tímidas inovações (...)”, a adaptação sistemática das condições de funcionamento e da estrutura institucional, ainda nas suas palavras, “(...) gerou uma dinâmica de desenvolvimento na integração europeia, que acabou por se revelar impulsionadora do avanço para etapas de integração económica mais evoluídas (...)”.

---

<sup>32</sup> Expressão usada por Sérgio Ribeiro, em “Décadas de Europa”.

<sup>33</sup> Os Seis mais a Dinamarca, a Irlanda, o Reino Unido e a Grécia.

<sup>34</sup> Portugal e Espanha.

Estavam as Comunidades Europeias de novo em movimento<sup>35</sup> que, pelo olhar das diferentes correntes políticas, por um lado, de ‘mais integração’ – maioritária no espectro político – e, por outro, de ‘menos integração’ – por conseguinte minoritárias naquele espectro –, promoviam de novo mais pulsão de movimento de incerteza quanto aos benefícios/malefícios de tal caminho a empreender. Estão na mesa os ingredientes para a perceção de “crise” permanente, mas por analogia com uma tempestade de vento pois, afinal, o vento é apenas o ‘ar em movimento’<sup>36</sup>.

De facto, os acontecimentos globais são de tal complexidade e magnitude que nos impregnam da incerteza da existência de algo perene e seguro que tínhamos conseguido até ao momento imediatamente anterior.

De novo, a “crise” é uma súpula de perceções de acontecimentos que na maioria das vezes não estão ligados diretamente, mas cuja permanente tomada de consciência nos leva à sensação de constante insegurança no que está para vir.

### 1.5.2. O ‘triplo-salto’ consumado

Com o Tratado de Maastricht<sup>37</sup> ficaram definidas as novas prioridades da União Europeia<sup>38</sup>.

A instauração dos três pilares fundamentais da União Europeia era mais um passo no trabalho de construção europeia e consolidava todas as realizações alcançadas até ali, tentando preparar a UE para os novos desafios que tinha como atualidade: globalização, queda do muro de Berlim e conseqüente desmembramento do Bloco Soviético, deriva caótica naqueles países e possibilidade mais que provável de aproveitamento da oportu-

---

<sup>35</sup> Cabe aqui realçar o facto de Portugal (e a Espanha) ter aderido naquele mesmo momento e que a perceção vivida, há época, era de uma “crise” de euforia, dadas as perspetivas de desenvolvimento económico e social que se adivinhavam. Foi nitidamente uma boa “crise”, aquela que se viveu naqueles anos iniciais da pertença por direito próprio ao bloco comunitário. Um misto de sentimentos. Por um lado, os bons: pertença, perspetiva de futuro, desenvolvimento socioeconómico, novos projetos, acesso ao mundo pela porta aberta da Europa; por outro, os maus: o ajustamento da estrutura económica, a concorrência com modos de fazer mais sofisticados e eficazes, a necessidade de lutar pelos mercados e tomada de consciência que era preciso fazer muito mais para se chegar ao nível médio dos nossos parceiros.

<sup>36</sup> O nome ‘vento’ é a designação que se convencionou atribuir ao fenómeno do ar em movimento; materialmente, não existe vento, o que existe é o ar e que, em movimento, com maior ou menor intensidade se desloca predominantemente, em cada período de tempo mais ou menos definido, de um quadrante para outro, mas que encerra em si direções que, momentaneamente, podem variar de sentido.

<sup>37</sup> Assinado em Maastricht, na Holanda, em 7 de fevereiro de 1991, entrou em vigor a 1 de novembro de 1993.

<sup>38</sup> Foi instituída a União Europeia, com base nas Comunidades Europeias e apoiada pelas políticas e formas de cooperação instauradas pelo Tratado da União Europeia, os três pilares, a saber: a Comunidade Europeia (1.º pilar), a Política Externa e de Segurança Comum – PESC (2.º pilar) e a cooperação nos domínios da justiça e assuntos internos (3.º pilar).

nidade geoestratégica de chamar a si os países que até ali gravitavam na esfera daquele bloco a Leste, trazendo-os para o concerto da União Europeia.

A Europa estava a concretizar mais um passo da profecia do General De Gaulle, a construção de uma “Europa do Atlântico aos Urais”.

No entanto, mais uma vez a perspectiva de “crise” mundial pairava pois, com o fim da bipolarização mundial em dois blocos político/militares distintos, com a desintegração unilateral de um deles, passaria a haver uma quantidade não despreciable de países que ficariam ‘órfãos’ de controlo político o que em termos de gestão geoestratégica de um mundo bipolarizado seria uma incógnita. A este respeito, Raquel Patrício cita Adriano Moreira que, de forma lapidar, sobre a nova ordem mundial que se estava a estabelecer afirmou, em 1991, “(...) apenas sabemos que acabou a antiga (...)” (Patrício, 2009: 301).

As débeis estruturas políticas/administrativas da grande maioria daqueles países que gravitavam em torno da ex-União Soviética, poderiam vir a ruir com estrondo, como viria a acontecer, caindo nas mãos de poderes ocultos que deixariam de ter qualquer tipo de tutela orientadora. De realçar que muitos deles, essencialmente na área geográfica da Europa, conseguiram<sup>39</sup> fazer transições com cariz tradicionalmente democrática, conseguindo dessa forma dar corpo à eleição de representantes que defendiam e se entendiam sujeitos aos valores da democracia e do respeito pela decisão soberana dos seus cidadãos.

A queda do muro de Berlim e demais consequências em todo o bloco soviético, no período entre 1989 e entrados anos 90 do século passado, podem ser caracterizados como um período de grande convulsão na Europa e no resto do Mundo. Aliás, há referências que se encontram um pouco por toda a comunicação social portuguesa apontando aqueles anos como uma época de ‘revoluções europeias’ (Patrício, 2009).

Apesar de toda aquela movimentação política, a “crise” da Europa não aparece como superior ou inferior à de outros períodos menos movimentados.

Voltamos à crença que a “crise” é mais um fenómeno linguístico de significação abstrata, que reporta a tudo o que nos inquieta no momento e que vemos como rutura com o passado recente. Se “crise” houve na Europa, então aqueles tempos foram-no de certeza, pelo risco de contágio de instabilidade que se poderia ter instalado a partir dos nossos vizinhos a Leste, em particular os dos Balcãs onde a guerra não se ficou pela miragem, mas, infelizmente, por milhares de mortos e feridas sociais que, por certo, tão cedo não vão desaparecer das mentes dos intervenientes directos e de todos quantos assistiram impávidos ou impotentes ao desenrolar sangrento dos acontecimentos.

---

<sup>39</sup> Não querendo fazer conjeturas aparentadas com teorias da conspiração, estamos em crer que a intervenção sub-reptícia dos serviços de informações e chancelarias dos países europeus e americanos, em alguns dos processos de transição daqueles países, foi determinante para que os valores democráticos e de estabilidade política pudessem ter vencimento num clima de grande instabilidade social, política e administrativa derivada da ruína dos poderes instituídos.

A guerra fratricida dos Balcãs, dos anos 90 do século passado, sim, foi uma tremenda “crise” e uma lembrança à nossa adormecida memória que o espectro da desgraça e do terror está ali à espreita ao mínimo descuido e desinteresse na continuação do projeto de construção europeia nos moldes fundacionais do Tratado de Roma.

Por outro lado, os problemas havidos com o Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) do Sistema Monetário Europeu (SME) com os contínuos ataques que os ‘mercados’ fizeram às moedas que ali estavam representadas, promovendo flutuações que vão para além das margens definidas como aceitáveis<sup>40</sup>, mostravam as deficiências do Tratado de Maastricht nesta matéria.

Mais uma “crise” promovida por uma ‘crísi’ anterior, quando foi preciso avançar para uma remodelação dos tratados que culminaram no de Maastricht. A este respeito cito James Baker<sup>41</sup> quando afirmou que “(...) as grandes realizações contêm no seu êxito as sementes de problemas futuros. (...)”. Desta feita, era preciso dar novo impulso político, sinalizando que as debilidades momentâneas tinham de ser ultrapassadas com mais e melhor integração e coordenação institucional. É o ‘método funcional’ comunitário a vir de novo ao de cima, promovendo continuamente a resolução dos problemas encontrados e que se avizinham.

## **1.6. O sexto estágio: Tratado de Amesterdão**

### **1.6.1. A vertigem dos tempos do fim do séc. XX**

A turbulência da construção europeia continuava na senda da inquietação permanente, como temos vindo a tentar demonstrar.

As dificuldades internas de alguns países em verem sufragado o Tratado de Maastricht<sup>42</sup> e o gradual aumento de complexidade temática da intervenção da UE, agora também com uma moeda única a caminho, a reunificação alemã, a instabilidade política a Leste – Rússia e ex-países satélites – que apontavam para um movimento pró-integração na União, mostraram que as respostas de adaptação institucionais, embora recentes, já apresentavam debilidades que urgia emendar e preparar para os novos desafios.

Mais uma ‘crísi e não uma “crise”’.

---

<sup>40</sup> Ver [http://europa.eu/european-union/topics/economic-monetary-affairs\\_pt](http://europa.eu/european-union/topics/economic-monetary-affairs_pt) (2017, 20 de abril).

<sup>41</sup> Antigo Secretário de Estado Norte Americano de 1989-1992, durante a administração George W. Bush, entre outros cargos de relevo na administração da Casa Branca.

<sup>42</sup> A França viu o Tratado aprovado em referendo (setembro de 1992) por uma escassa margem, depois de uma campanha política interna muito intensa, com forte movimento de contestação; a Dinamarca viu um primeiro referendo ser negativo e que depois se transformou em positivo.

## 1.6.2. A inovação para combater a vertigem

O Tratado de Amesterdão<sup>43</sup> comporta um aumento das competências da UE nos domínios de intervenção já consignados, mas vai mais longe assumindo pela primeira vez a possibilidade de haver avanços desfasados por grupos de países, as denominadas ‘Cooperações Reforçadas’ (Parlamento Europeu, 2014: 19).

Estas ‘cooperações reforçadas’ são a resposta a mais uma “crise” de velocidade de integração europeia, permitindo que os países já preparados para darem passos de aprofundamento em determinado domínio não fiquem bloqueados por outros países que entendem não o querer fazer, por simples resistência ao avanço ou porque não estão, de facto, ainda suficientemente preparados para o efeito.

No entanto, tratando-se de ‘integração’, a norma define que essa cooperação reforçada só pode ser dada no sentido positivo e não no negativo, ou seja, só pode ser no sentido de mais integração e não da menos integração depois de alcançado determinado patamar.

O período pós queda do muro de Berlim, que precipitou a desagregação do bloco soviético, deu origem a um movimento de grande incerteza e inquietude política por parte dos países que lhe estavam associados. Como é sabido, aquela associação não foi promovida por vontade própria dos Estados, mas por vontade ‘anexadora’ do vizinho poderoso e vencedor que os tinha ‘libertado’ do jugo nazi.

A UE não podia deixar de fazer o necessário para que tal vontade pudesse sair defraudada, embora, consciente que os diferenciais de desenvolvimento socioeconómico seriam aspetos de muita preocupação, dado o volume de países, território e população que estava à porta para querer entrar numa união que já de si estava a enfrentar dores de crescimento muito acentuadas.

Paralelamente a estes movimentos dos países a Leste, em 1995, dá-se o quarto alargamento a mais três países<sup>44</sup>, consolidando o crescimento a Norte e ao Centro o que significou, na expressão do Chanceler Alemão Helmut Kohl, que “(...) o Báltico passava a ser tão Europeu como o Mediterrâneo. (...)” (Patrício, 2009: 417).

O Tratado de Amesterdão teve em conta que havia necessidade de criar condições para a perspetiva de uma adesão que aumentaria o número de membros para um limite de 20. No fim, como veremos mais adiante, a União passou de 15 a 25 e, pouco tempo depois, a 27 e ainda a 28.

“Crise”? Não. Crescimento por imperativos geoestratégicos e, talvez, morais.

---

<sup>43</sup> Assinado em 2 de outubro de 1997, em Amesterdão, Países Baixos, entrou em vigor em 1 de maio de 1999.

<sup>44</sup> Áustria, Finlândia e Suécia que correspondem ao aumento de cerca de 21 milhões de pessoas e acrescentar mais cerca de um terço ao território; pela segunda vez a Noruega viu-se arredada da adesão que tinha solicitado pois em referendo interno a maioria da população voltou a negar a vontade de aderir.

Os países da Europa Ocidental não podiam ter andado a defender e a lutar contra a política musculada Soviética e, logo depois que tal músculo se esvai, deixar os que ali estavam enclausurados pelos tendões que se distenderam por ação de esgotamento interno, vendo-se assim livres, não fossem de imediato acolhidos e tratados como iguais por aqueles que momentos antes se apresentavam como seus defensores e solidários com a sua triste sorte.

Não obstante, adaptando o que Adriano Moreira escreveu a propósito do Ato Único, citado por Raquel Patrício "(...) de não ser <<a bandeira cravada no topo da montanha (...)>>, mas antes <<o ferro cravado na encosta pelo escalador que não desiste>> (...)" (Patrício, 2009: 281), poderíamos dizer que desta vez 'o escalador' não podia desistir e tinha de dar um passo firme no apoio a quem sendo de dentro, por razões de geoestratégia e de força político/militar, se viu constrangido, ou talvez sacrificado, a estar por uns tempos por fora.

Esta adaptação à dimensão quantitativa da união promovida em Amesterdão contou, no entanto, com fortes resistências no seio dos seus membros, em particular porque um aumento substancial do número de membros iria trazer constrangimentos na dinâmica de gestão e distribuição de poder no seio das instituições, com reflexos no número de Comissários e no número de votos no Conselho. Partilha, solidariedade, despojamento em favor do bem comum? Sim, mas não tanto. Os Estados ainda são os Estados, logo têm de ser considerados como unidades iguais. Este era – e continua a ser – o pensamento e a prática dominante.

Foi a "crise" da quantidade de votos e de lugares nas esferas de poder comunitárias. Os países de maior dimensão tinham de ser 'compensados' pela relativa perda de influência derivada da entrada de países de pequena e média dimensão a que se tinha assistido e se perspectivava/impunha continuar a ocorrer.

A solução para a 'krísi' que foi propalada como iminentemente insanável, acabou por acontecer com a criatividade inerente a um trabalho de grupo onde todos têm de contribuir. Número de votos aliado ao número de população respetiva que representa dentro de limites mínimos e máximos fixados.

Uma boa "crise", portanto.

### **1.7. O sétimo ajuste: Tratado de Nice**

O Tratado de Nice foi a "(...) resposta possível, ambígua e labiríntica, às grandes questões que hoje se colocam à UE. (...)" (Gonçalves, José & Gomes, 2001). Foi assim que três investigadores do ISCTE se referiram relativamente ao que foi conseguido pelo Tratado de Nice.

Quando se junta ‘possível’, ‘ambiguidade’ e ‘labirinto’ para se definir alguma coisa que acabou de ser realizada, por certo, de algo de inquietante, por deficitário, se trata.

O aumento dos desafios que se colocavam à UE na viragem do século e que se vinham a manifestar de forma acelerada desde finais da década de 80 do séc. XX, levou a que em 10 anos a Europa comunitária se visse obrigada a rever os seus artigos fundacionais 3 vezes<sup>45</sup>.

A questão da União Política continuava em cima da mesa, ou melhor, na pasta dos pendentes, sendo certo que é este o tema que mais engulho traz aos Estados Membros e é o passo que, aparentemente, ninguém está interessado em dar, embora a maioria o clame como resposta necessária para cimentar os avanços setoriais conseguidos.

Nice foi, nas palavras de Raquel Patrício, “(...) a expressão dos egoísmos nacionais num novo tratado, que avançou muito pouco em relação ao cenário de Amesterdão e em praticamente nada preparou a União para o alargamento a Leste.” (Patrício, 2009: 502). A luta intensa pelo equilíbrio do poder relativo que cada Estado Membro passaria a ter numa Europa alargada a Leste foi o mote para uma convocação de imediato de uma nova Conferência Intergovernamental, para 2004, com o intuito de clarificar o quadro institucional da UE.

Estava a UE perante uma nova “crise” ou continuava na senda da “crise” anterior? No nosso ponto de vista, a UE continuava a apresentar a mesma debilidade de (in)decisão política dos seus membros que continuavam a fechar-se nos seus estreitos cantos de irredutibilidade contra mais integração.

### **1.8. *O ato falhado ou o exercício da democracia: Tratado Constitucional***

Após o interregno de Nice, onde as decisões sobre os denominados ‘temas de Nice’<sup>46</sup> continuaram sem resultado de decisão convincente, a premência do alargamento aos candidatos de Leste impunha que o futuro da Europa fosse debatido convenientemente e de forma ampla.

Uma declaração anexa ao Tratado de Nice – Declaração Relativa ao Futuro da Europa – previa que até à Conferência Intergovernamental de 2004, fosse convocada uma Convenção onde, de forma estruturada, seriam debatidas as propostas entretanto conseguidas através da intervenção de todos os protagonistas, a saber, os representantes dos Estados

---

<sup>45</sup> Pulsão que não ficaria a por ali pois, até 2007, portanto, menos de 20 anos, ainda fosse tentado um Tratado Constitucional, que fracassou, e uma nova adaptação, desta feita, conseguida – o Tratado de Lisboa –, assinado em 2007, que abordaremos mais adiante;

<sup>46</sup> Estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais, a simplificação dos Tratados e o papel dos Parla-mentos Nacionais na estrutura decisória da UE.

Membros, os representantes dos Parlamentos Nacionais, representantes dos cidadãos da União e dos cidadãos dos países candidatos.

Após aquele período de debate aberto a todos os cidadãos europeus, reunir-se-ia uma Convenção, onde as respetivas propostas seriam analisadas de uma forma mais estruturada, com vista a serem apresentadas à Conferência Intergovernamental de 2004.

A Convenção adquiriu uma dinâmica muito própria, que lhe trouxe um relevo e importância acrescida face ao que tinha sido inicialmente estimado pelos Estados Membros (Patrício, 2009: 511).

Na prática, a Convenção passou a ser o ponto de encontro fulcral do processo de elaboração daquilo a que se veio a chamar de Tratado Constitucional<sup>47</sup>.

Um tal documento, que teve tanta participação da sociedade europeia a todos os níveis, depois de aprovado e assinado pelos representantes do Conselho ganhou foros de autonomia democrática que só podia ser sujeito a validação por sufrágio dos cidadãos que contribuíram para o elaborar.

Esta era a visão benévola da maioria dos dirigentes europeus que, assim, veriam finalmente um documento fundamental votado e aceite pelos povos europeus. Os Holandeses e os Franceses, por razões diversas que não cabe aqui analisar, votaram negativamente. Um esforço coletivo de 4 anos promovido pelas instituições, tanto comunitárias como nacionais, foi desperdiçado.

Foi mais uma “crise” ou um exercício simples de democracia? Estaria a democracia em “crise” ou estávamos perante um resultado democrático, de facto, revelador que os cidadãos europeus não queriam ultrapassar as linhas de transferência de soberania para a competência da UE, atingidas até aquele momento?

Foi uma ‘crisi’, pois houve ‘avaliação’ e houve ‘decisão’, pese embora a decisão não fosse aquela que os dirigentes europeus estavam à espera.

Foi a democracia que funcionou.

### **1.9. O momento atual: Tratado de Lisboa (o Reformador)**

Face a um enorme impasse político, por inação, provocado pelo legítimo exercício de um dos mais importantes institutos da democracia – o voto – mais uma vez a UE conseguiu dar rumo às incertezas, dificuldades e contrariedades que vinham a avolumar-se, pela urgência, desde 2001, com o mínimo Tratado de Nice.

---

<sup>47</sup> Esta designação foi objeto de grande controvérsia semântica por parte de reputados constitucionalistas e especialistas em direito comunitário pelas contradições que à luz do direito encerram o uso das palavras ‘Tratado’ e ‘Constituição’; cfr. (De Quadros, 2004; Moreira, 2012; Cunha, 2013; Pereira & De Quadros, 2013; Campos, Campos & Pereira, 2014; Mesquita, 2016; Pereira, 2016; Martins, 2017).

‘A necessidade aguça o engenho’<sup>48</sup>, e foi isso que permitiu que durante a terceira Presidência Portuguesa da UE<sup>49</sup> se tenha conseguido elaborar em tempo record, uma nova versão dos Tratados que pudesse dar algum descanso institucional a uma UE muito precisada de estabilidade política e decisória, onde os ‘temas de Nice’ acima referidos pudessem ser minimamente concretizados.

A validade do Tratado Reformador<sup>50</sup> (mais conhecido por Tratado de Lisboa) está demonstrada pela duração que já tem, não havendo objeções de monta à sua continuação em atividade. Não obstante, a eventual necessidade de revisão está consignada no texto do próprio Tratado (art.º 48.º do TUE) (União Europeia, 2010).

Na nossa opinião, os problemas institucionais da UE não derivam dos textos dos Tratados. A eventual “crise” não está no conteúdo do articulado daqueles documentos. Por aquele lado não reside “crise”, apenas fronteiras ainda não abertas.

Não há “crise” nos Tratados, pois estes refletem apenas a vontade dos Estados Membros e, quando for entendido necessário, aqueles são suficientemente abertos para comportar todas as alterações que sejam definidas como imperiosas.

A perspetiva de revisão do Tratado de Lisboa, até pela inaudita conjuntura de saída de um dos Estados Membros<sup>51</sup>, no curto e médio prazo, é muito difusa.

A saída do Reino Unido da UE, pela singularidade que encerra em 60 anos de integração europeia, tem de ser entendida com um olhar de estabilidade institucional vigente e não pode em cima dele haver outros fatores com características de potenciar desequilíbrios institucionais que se lhe venham a acrescentar.

É mais uma “crise”, portanto. Desta vez, e mais uma vez, inédita dentro do processo de construção europeia, pois, neste caso, está a falar-se de um processo inverso, um processo de desintegração.

Teremos, por certo, de a analisar mais tarde com o recuo histórico necessário e suficiente que se impõem a um processo que se sabe apenas que será muito complexo e que marcará a nossa História comum, não a ‘ferro e fogo’, mas, como se espera, com debate intenso e aberto.

---

<sup>48</sup> Provérbio Português.

<sup>49</sup> Julho a dezembro de 2007.

<sup>50</sup> Altera o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), foi assinado em Lisboa, em 13.12.2007, e entrou em vigor em 1.12.2009 (União Europeia, 2010).

<sup>51</sup> A Grã-Bretanha apresentou a sua vontade de saída da União Europeia em fim de março de 2017, sendo uma incógnita para todos, a começar pelos próprios Britânicos, o que vai acontecer e as consequências de facto de tal decisão.

## 2. Conclusão

A questão com que iniciamos este artigo não tem uma resposta definida, mesmo num espaço de apenas 60 anos da história de uma Europa que tem mais de cinco dezenas de séculos de registo.

Considerando as definições disponíveis para “krísi” e “crise”, podemos, se aplicadas caso a caso, a cada um dos eventos, acontecimentos e processos ocorridos naquele período, proporcionar apenas algum nível de aproximação entre as definições e cada um deles.

Ligado a esta questão de percepção individual do estado de “crise”, encontramos também um conjunto de mecanismos comunicacionais que impelem o recetor a estar em permanente contato com a multivalente palavra “crise”<sup>52</sup>.

Estes processos comunicacionais, bem estruturados no plano do interesse do emissor, por certo promoverão uma interiorização mais negativa ou positiva de uma dada situação crítica que, por ser maioritariamente induzida como negativa, conduz de imediato para a palavra-chave que justifica todo este artigo – a percepção de estado permanente de “crise” na Europa nos últimos 60 anos.

A dimensão do problema que aqui nos trouxe é mote para uma análise mais aprofundada e até com intervenção multidisciplinar, pois não se trata apenas de identificar o que é “crise” ou não, mas também, eventualmente, perceber os contextos específicos de interesses, motivações e expectativas que emissor e recetor têm, ou percebem, para adotarem determinado comportamento que os conduz à assunção de um estado de “crise”.

Por fim, da análise dos fatores definidos e da sua confrontação com o conceito de “crise”, parece-nos claro que a palavra “crise”, aplicada indiscriminadamente a tudo o que mexe conosco e nos desequilibra, é um exagero semântico que, por certo terá mais que ver com uma envolvente coletiva particular de cariz mais depressivo, que tende a ser mimetizada por cada indivíduo de forma a alinhar-se pela percepção comum.

Assim, neste caso e na nossa leitura, o mito ‘não confirma’ a realidade.

A Europa não está em estado permanente de “crise”.

A Europa estará, eventualmente, em estado permanente de desequilíbrio (‘evolução’) motivado pelo seu movimento natural de abertura e de integração e, por via disso, da necessidade de construir e/ou reconstruir em permanência uma arquitetura que se desenhe a cada passo sem referência de outra construção idêntica que lhe sirva de modelo.

Esse movimento constante de mais integração promove um sobressalto, no nosso entendimento, virtuoso, que em termos agregados aponta para uma melhoria constante

---

<sup>52</sup> Uma explicação mais detalhada sobre os estes mecanismos comunicacionais pode ser consultada no texto completo da nossa dissertação de mestrado, em “<http://hdl.handle.net/10400.2/6658>”

face aos termos de referência iniciais e que, dentro das categorias classificadas acima como hipóteses, se pode incluir dentro do denominado ‘problema dinâmico’<sup>53</sup>.

Por outro lado, muitas das situações a que se colam situações ditas de “crise” da Europa/UE não o são pois, na maioria dos casos, esta não tem competência atribuída nos Tratados para poder tomar decisões unilaterais e vinculativas para cada Estado Membro, como se se tratasse de puros atos legislativos<sup>54</sup>. Parte substancial daquelas pretensas “crises”, quando analisadas numa lógica de identificação do seu fundamento original, remetem apenas para a responsabilidade individual de um ou mais Estados que pelo facto de, eventualmente, pertencerem à UE não pode nem deve ser extrapolado para um vínculo suficiente para lhe atribuir responsabilidade como um todo.

Verifica-se, pelo contrário, que nas matérias onde a competência é exclusiva<sup>55</sup> (adua-neira, concorrência no que toca ao mercado interno, comércio, recursos biológicos marítimos e monetária para os da zona da moeda única) da UE, por norma, não há conexão com fatores de “crise” ou de problema relevante que leve a tal classificação.

Quanto às ditas “crises” políticas, assim consideradas quando o quadro institucional da UE não dispõe de mandato para intervir, como não poderia de deixar de ser, estão fora de controlo comunitário e cabe exclusivamente a cada Estado, soberanamente, a sua gestão, sendo certo que quando numa família um dos membros está mal o conjunto também sofre com isso, e essa situação é mais visível quanto maior for o peso específico do Estado Membro que está a ser objeto de tal “crise”.

É clara a separação de poderes de intervenção entre a UE e os Estados que se encontra vertida nos Tratados, no entanto, no que toca à noção pública dos limites de tal separação de responsabilidade, percebe-se que a fronteira é difusa, por vezes obscura, apresentando espaços indefinidos que dão lugar a todas as interpretações que induzem as mais diversas confusões argumentativas.

Há uma lógica de interesse individual – que pode ser um indivíduo, uma empresa, um partido político, um governo, ou um Estado – no jogo de palavras e mistura de conceitos dos diversos intervenientes que promove essa noção de dificuldade de foco nos aspetos essenciais da responsabilidade de facto entre o que pertence aos Estados e o que cabe à UE. Infelizmente, a nosso ver, em detrimento desta.

Neste contexto de multiplicidade de atores, fontes, fatores, interesses, nível de informação e desajuste temporal em que cada um deles se pode misturar para atingir o resultado pretendido, concluiu-se que o ‘estado de crise permanente’ em que amiúde vemos e

---

<sup>53</sup> Sistemas (matemáticos) que têm um comportamento aleatório, não equilibrados ao longo do tempo e cuja periodicidade não é constante, cujo resultado futuro está constantemente dependente de um acontecimento presente que se altera à medida de pequenas flutuações de um fator aleatório atual.

<sup>54</sup> Art.º 289.º, 290.º e 291.º do TFUE (União Europeia, 2010).

<sup>55</sup> Art.º 3 do TFUE (União Europeia, 2010).

re vemos a Europa/UE, no nosso entender, é, essencialmente, uma ‘realidade construída’ o que, por definição, é o que significa ‘mito’.

Temos assim, uma Europa/UE ‘Unida na Diversidade’, uma ‘realidade construída’, naturalmente multifacetada e um ‘mito’, que vindo de onde vem e a quem se destina, só podia ser ‘multivalente’. A tudo isto juntamos umas dezenas de ‘egos nacionais’ e de ‘línguas’ como códigos de comunicação para servir de cimento e para garantir que tudo funciona na perfeição.

Afinal, o ‘Mito’ somos nós e a “Crise” permanente de que falamos, constantemente, é a forma de o manter vivo.

### Referências bibliográficas

- ABADIA, Leopoldo – *La Crisis Ninja Y Otros Misterios de La Economía Actual*. 9.<sup>a</sup> ed.. Madrid: Espasa, 2009.
- ALTMAN, Daniel – *A Crise Mundial: Riscos, Tendências e Oportunidades*. Barcarena: Editorial Presença, 2011.
- AMAR, Cécile – *L’Homme Qui Ne Voulait Pas Être Roi: conversations avec Jacques Delors*. Paris: Éditions Grasset & Fasquelle, 2016.
- ARENDT, Hanna – *Crises da República* (2.<sup>a</sup> ed.- 3.<sup>a</sup>reimp.). São Paulo, Brasil: Editora Perspectiva, 2008.
- BECK, Ulrich – *A Europa Alemã – De Maquiavel a “Merkievel” : estratégias de poder na crise do Euro*. Lisboa: Edições 70, 2014.
- BENTO, Vítor – *Perceber a crise para encontrar o caminho* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Deplano Network, 2011.
- BONIFACE, P.; VÉDRINE H. – *Atlas das Crises e dos Conflitos*. Lisboa: Plátano Editora, 2009.
- CAMERON, Rondo – *História Económica do Mundo* (2.<sup>a</sup> ed.). Publicações Europa-América. Mem Martins, 2004.
- CAMPOS, J. M.; CAMPOS, J. L.; PEREIRA, A.P. – *Manual de direito europeu*. (7.<sup>a</sup>ed.). Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- CAMUS, Jean-Yves; et.al. – *A Democracia Europeia*. Alfragide: Publicações D. Quixote, 2015.
- CASTELLS, Manuel – *O poder da identidade* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- Centro de Estudos Sociais. Laboratório Associado, Universidade Coimbra – *Dicionário das Crises e das Alternativas*. Coimbra, Almedina, 2012.
- CHESNEY, Marc. – *De la Grande Guerre à la Crise Permanente. Presses polytechniques et universitaires romandes*. Lausanne, 2015.
- CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre – *L’Europe sortie de l’Histoire?*. Pluriel, 2015.

- COELHO, Carlos Miguel; RODRIGUES, António – *O Parlamento Europeu... depois de Nice*. Folio Edições, 2001.
- COVAS, António – *A Contingência Europeia – As linhas de fratura e a transição para a União Política*. Lisboa: Edições Sílabo, 2016.
- CROZIER, Michel – *A Crise da Inteligência*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- CUNHA, Paulo P. – *Sombras sobre a Integração Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- DELAUME, Coralie – *Europe, les États Désunis*. Paris: Michalon Éditeur, 2014.
- DE QUADROS, Fausto – *Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2004.
- ENGELS, David. *Le Déclin – La crise de l'Union européenne et la chute de la République Romaine* (2<sup>ème</sup> ed.). Paris: Éditions du Toucan, 2013.
- FERNANDES, José P.T. – *A Europa em Crise*. Vila do Conde: Quidnovi, 2012.
- FERREIRA, Eduardo Paz – *Da Europa de Schumann à Não Europa de Merkel*. Lisboa: Quetzal, 2014.
- FONSECA-STATTER, Guilherme – *Anatomia da Crise: Crónica de um desastre anunciado*. Sintra, Zéfiro, 2009.
- FONTAINE, Pascal – *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*. Lisboa: Edições Gradiva, 1998.
- FONTES, José – *O direito ao quotidiano estável*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- FRIEDMAN, Milton – The role of monetary policy. *The American Economic Review*, 58, April, 1968;
- FREEMAN, Chris; LOUÇÃ, Francisco – *Ciclos e Crises no capitalismo Global – Das Revoluções Industriais à Revolução da Informação*. Porto: Edições Afrontamento, 2004.
- FUKUYAMA, Francis – *O fim da história e o último homem*. Lisboa: Gradiva, 1992.
- GADAMER, Hans-Georg – *Herança e Futuro da Europa*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- GEARY, Patrick J. – *O Mito das Nações – a invenção do nacionalismo*. Lisboa: Gradiva, 2008.
- GODINHO, Vitorino M. – *A crise da História e as suas novas directrizes* (3.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: INCM, 2013.
- GONÇALVES, Maria Eduarda; JOSÉ, Pedro Quartim G.S.; GOMES, João Salis – *O Tratado de Nice e o Futuro da Europa*. Lisboa: Áreas Editora, 2001.
- GREEN, David Michael – *The Europeans: Political Identity in an Emerging Polity*. London: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- HARO, Fernando Ampudia de – *As retóricas da crise em Portugal*. CIES e-Working Paper N.º145/2013. CIES-IUL (Centro de Investigação e Estudos em Sociologia – Instituto Universitário de Lisboa). 2013;
- HIRST, John – *Breve História da Europa*. Alfragide: Publicações D. Quixote, 2013.
- HOBBSBAWN, Eric – *Nations et nationalisme*. Gallimard. 2015.
- JUDT, Tony – *O século XX esquecido: lugares e memórias*. Lisboa: Edições 70, 2014.
- JUDT, Tony – *Pós-Guerra: história da Europa desde 1945* (3.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Edições 70, 2009.
- JUDT, Tony – *Quando os factos mudam: ensaios 1995-2010*. Lisboa: Edições 70, 2015.

- JUDT, Tony – *Um tratado sobre os nossos actuais descontentamentos*. Lisboa: Edições 70, 2015.
- KEYNES, J.M. – *A Grande Crise e outros textos*. Lisboa: Relógio d'Água, 2009.
- KUPCHAN, Charles A; et.al. – *A Crise do Euro*. Alfragide: Publicações D. Quixote, 2015.
- LAMPREIA, J. Martins – *Da Gestão de Crise ao Marketing de Crise*. Lisboa: Texto Editores, 2007.
- LOMBARDI, Franco – *Crise do nosso tempo*. EPU, Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil. 1975.
- LOURENÇO, Eduardo – *A Europa Desencantada: para uma mitologia europeia* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Gradiva, 2005.
- MARR, Andrew – *História do Mundo*. Alfragide, Texto Editores, 2014.
- MARTINS, Ana Maria Guerra – *Manual de Direito da União Europeia* (2.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina, 2017.
- MESQUITA, Maria José Rangel de – *Direito da União Europeia – textos básicos*. Lisboa: AAFDL Editora, 2016.
- MEYRONNIS, François – *Proclamation sur la vraie crise mondiale*. Éditions Les Liens Qui Libèrent. 2014.
- MONNET, Jean – *Memoires*. Paris: Éditions Fayard, 1976.
- MOREIRA, Adriano – *A Europa em transformação: a crise do atlântico* (4.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: ISCSP, 2004.
- MOREIRA, Adriano – *A Comunidade Internacional em Mudança* (3.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina, 2007.
- MOREIRA, Adriano – *Ciência Política* (5.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina, 2012.
- MORIN, Edgar – *Pensar a Europa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.
- MORIN, Edgar – *Para sair do século XX* (trad. Vera Azambuja Harvey). Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.
- MOUFFE, Chantal – *L'illusion du consensus* (trad. francesa). Éditions Albin Michel. 2016.
- NOUSCHI, Marc – *Em busca da Europa – Construção Europeia e Legitimidade Nacional*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- NOUSCHI, Marc – *Breve Atlas Histórico do Século XX*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- NUNES, António Avelãs – *A "Europa" como ela é*. Lisboa: Página a Página, 2015.
- OSHO – *Tudo muda*. Lisboa: Pergaminho, 2011.
- PARLAMENTO EUROPEU. *60 Anos de Europa*. Lisboa: Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu, 2008.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia* (ed. 2014). Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.
- PATRÍCIO, Raquel de C. – *Uma visão do projecto europeu: história, processos e dinâmicas*. Coimbra: Almedina, 2009.
- PEREIRA, André Gonçalves; De QUADROS, Fausto – *Manual de Direito internacional Público* (3.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina, 2013.

- PEREIRA, António P. – *Direito da União Europeia: o sistema institucional*. Lisboa: Escolar Editora, 2016.
- PINTO, José Filipe – *Os Políticos e a Crise: de Salazar a Passos Coelho*. Coimbra: Almedina, 2013.
- PIRES, Francisco Lucas – *Europa*. Difusão Cultural. 1992;
- PIRES, Francisco Lucas – *O que é a Europa*. Difusão Cultural. 1994;
- PIRES, Francisco Lucas – *A Revolução Europeia: antologia de textos*. Lisboa: Parlamento Europeu – Gabinete de Informação em Portugal, 2008.
- PHILLIPS, Tony (org.) – *A Europa à beira do abismo*. Bertrand Editora. Lisboa: 2014.
- PORTO, Manuel C. Lopes – *Teoria da integração e Políticas Comunitárias – face aos desafios da Globalização* (4.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina, 2009.
- RIBEIRO, Sérgio – *Décadas de Europa*. 1994.
- RODRIGUES, Maria João – *A Europa ainda é possível*. Lisboa: Editorial Presença, 2013.
- RÉMOND, René – *Introdução à História do Nosso Tempo: do antigo regime aos nossos dias* (3.<sup>a</sup> ed.). Gradiva, 2009.
- RENAUD, Michel e MARCELO, Gonçalo (Coords) – *Ética, Crise e Sociedade*. V. N. Famalicão: Edições Húmus, 2011.
- SANDE, Paulo de Almeida – *Fundamentos da União Europeia*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994.
- SANDE, Paulo de Almeida – *O Sistema Político da União Europeia*. Lisboa: Edições Princípiã, 1999.
- SANTOS, João de Almeida (org.) – *À Esquerda da Crise*. Lisboa: Nova Veja, 2013.
- Secretariado Europa 1992; Gabinete da Comissão das Comunidades Europeias em Portugal. *Comprender Maastricht: O Tratado da União Europeia*. 1992;
- SEEGER, Matthew W.; SELLNOW, Timothy L. – *Narratives of Crisis – telling stories of ruin and renewal*. Stanford, Califórnia: Stanford Business Books, 2016.
- SCRUTON, Roger – *As Vantagens do Pessimismo*. Lisboa: Quetzal, 2011.
- SLOTERDIJK, Peter – *Se a Europa Acordar*. Lisboa: Relógio d'Água, 2008.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato – *Portugal na Queda da Europa*. Lisboa: Temas e Debates, 2014.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato – “Da crise do ambiente à urgência de uma revolução ptolomaica nas ciências”, in João Cardoso Rosas e Vítor Moura (orgs.) – *Pensar Radicalmente a Humanidade: ensaios em homenagem ao Prof. Doutor Acílio da Silva Estanqueiro Rocha*. V.N. Famalicão: Edições Húmus, 2011.
- SOUSA, Teresa – *Europa Trágica e Magnífica*. *Público*. 2014;
- TOURAINÉ, Alain – *Depois da Crise*. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.
- TRIANDAFYLLOU, A.; WODAK, R.; KRZYŻANLONOWSKI, M. – *The European Public Sphere and the Media*. Palgrave MacMillan: 2009;
- UNIÃO EUROPEIA. Versões consolidadas dos Tratados da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Serviço da Publicações da União Europeia. Luxemburgo: 2010.

- VENTURA, André; FERNANDES, Miguel – *Justiça, Corrupção e Jornalismo*. Porto: Vida Económica, 2015.
- VEIRA, Pe. António – *História do Futuro e Voz de Deus ao Mundo, a Portugal e à Baía*. Lisboa: Temas e Debates, 2015.
- WOLF, Martin – *As mudanças e os choques*. Lisboa: Clube do Autor, 2015.
- WOOD, S., QUAISSER, W. – *The New European Union: confronting the challenges of integration*. London: Lynne Rienner Publishers, 2008.

### **Webgrafia**

- <http://www.erc.pt/pt/jornalismo-jornalistas> (21. jan.2016)
- <http://www.jornalistas.eu/?n=9382> (21. jan.2016)
- <http://www.pordata.pt/DB/Europa/Ambiente+de+Consulta/Tabela> (06. fev.2016)
- [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_pt.htm) (15. mar. 2017)
- <http://www.coe.int> (20. mar. 2017)
- [http://europa.eu/publications/statistics/index\\_pt.htm](http://europa.eu/publications/statistics/index_pt.htm) (25.mar.2017)
- [http://europa.eu/european-union/topics/economic-monetary-affairs\\_pt](http://europa.eu/european-union/topics/economic-monetary-affairs_pt) (05. Abr. 2017)

# ***Recensão***

(Página deixada propositadamente em branco)

**DEBATER A EUROPA**

Periódico do CIEDA e do CEIS20 , em parceria com GPE e a RCE.

N.21jul/dez 2019– Semestral

ISSN 1647-6336

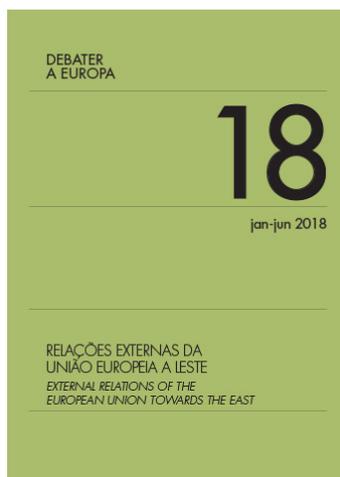
Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>

<http://impactum-journals.uc.pt/index.php/debatereuropa/index>

DOI: [https://doi.org/10.14195/1647-6336\\_21\\_6](https://doi.org/10.14195/1647-6336_21_6)

***Recensão do nr. 18 da revista Debater a Europa  
“Relações Externas da UE a Leste”, coordenado  
por Maria Raquel Freire***

**Patrícia Daehnhardt**



É para mim um privilégio poder hoje estar aqui, e é com muito gosto que apresento este número dedicado às “Relações Externas da União Europeia a Leste”. O número foi coordenado pela Maria Raquel Freire, uma colega e amiga desde há muito tempo, e cuja energia e dedicação permanente não deixam de me surpreender sempre de novo. Já tive o prazer de trabalhar em alguns projetos com ela, e julgo, por isso, poder dizer que todos os autores que puderam integrar esta publicação decerto que saíram enriquecidos com a experiência.

A revista reúne um conjunto de reconhecidos especialistas nacionais e internacionais – numa colaboração académica que exemplifica a internacionalização da ciência das Relações Internacionais em Portugal – e fá-lo de uma forma analiticamente sustentada que assegura que este número se torne uma publicação de referência para quem se interessa pelas políticas externas recentes da UE e da Rússia.

A publicação sobre a política externa da Rússia surge numa altura em que o contexto das relações entre os países europeus, a UE e a Rússia é caracterizado por um distanciamento e desconfiança crescente. Dai que tentar explicar e compreender o porquê deste distanciamento seja uma tarefa oportuna e necessária que nos interessa a todos, que integramos este espaço europeu alargado e euro-atlântico, espaço esse que vive um momento atribulado de uma ordem internacional em mudança, com turbulências internas como o *Brexit* e com as grandes potências como os EUA com Donald Trump, a Rússia de Vladimir Putin, e a China de Xi Jinping a contribuírem para uma complexidade crescente do sistema internacional.

Sob a coordenação de Maria Raquel Freire, o propósito deste número foi o de apresentar uma análise político-securitária sobre as relações entre a UE, a Rússia e os países da Parceria Oriental de modo a, como diz Maria Raquel Freire, “melhor compreender como chegamos à situação atual e podermos então refletir sobre como avançar numa lógica mais construtiva.” No óbvio reconhecimento de que as relações, desde o fim da Guerra Fria, nunca foram tão complexas como o são hoje, o ponto de partida é neutro, evitando juízos de valor *a priori* e deixando que sejam os factos e as interpretações sustentadas individuais de cada autor que conduzam a construção da análise interpretativa.

Os contributos convergem numa leitura de que estamos perante uma ordem europeia que se foi desenhando de forma assimétrica no período pós-Guerra Fria, e cujo desenho não está ainda terminado. Hoje vivemos um contexto de tensão e rivalidade sem precedentes desde então. É neste contexto que os contributos para este número especial se inserem.

Os capítulos foram escritos por especialistas de mérito reconhecido, nomeadamente: Maria Raquel Freire, Introdução: Rússia, União Europeia e espaço de vizinhança – políticas e práticas em análise; Tom Casier, Revisiting Gorbachev’s “Common European Home”; Richard Sakwa, One Europe or None; Roger E. Kanet, The Russian Challenge to the European Union; Vanda Amaro Dias, The battle of giants: the collision of EU and Russian foreign policies towards the contested neighbourhood and the Ukrainian crisis; Licínia Simão, Desafios da Política Externa Europeia no Cáucaso do Sul: Os Limites da Geopolítica de Base Normativa; Sandra Fernandes e Daniel Correia, (Re)securitisation in Europe: the Baltic States and Russia.

A publicação está dividida em duas partes: uma primeira, onde os autores traçam diferentes concetualizações sobre a ordem internacional do pós-Guerra Fria e como se desenvolveram dinâmicas de cooperação e rivalidade entre a UE, a Rússia e os Estados a leste; uma segunda parte, mais empírica, que apresenta “estudos de caso que tematizam estas dinâmicas com especial ênfase na Parceria Oriental através de estudos de caso sobre a Ucrânia e o Cáucaso do Sul, e os três estados do Báltico, estes enquanto membros da UE.”

Na nota introdutória **Maria Raquel Freire** afirma que são hoje muitos os obstáculos a uma relação de confiança solidamente assente em princípios e objetivos partilhados.

Como ponto de partida, o discurso de Putin, na Conferência de Segurança de Munique, em 2007, representou o arranque de uma política externa que qualificaria de revisionista, ao rejeitar os parâmetros em que o Ocidente tinha precedido aos alargamentos institucionais da UE e da NATO, em detrimento da criação de uma relação cooperativa e inclusiva com a Rússia. A crise na Ucrânia e a conseqüente anexação da Crimeia marcou claramente um ponto de viragem ao ilustrar de forma muito negativa os problemas inerentes à crescente relação difícil entre a Europa e a Rússia, dando início à mais profunda crise as relações entre a Rússia e a comunidade euro-atlântica desde o fim da União Soviética. A Ucrânia representa assim o expoente máximo da colisão de dois projetos [político-securitários] assentes em visões distintas e mutuamente exclusivas, nomeadamente na oposição entre a proposta da UE do acordo de associação e de uma área de comércio livre e a proposta da Rússia de adesão à União Económica Euroasiática.

E apesar de haver pontos que poderiam unir a Rússia e a UE – ambos são favoráveis a uma ordem multipolar e inclusiva –, o entendimento sobre os contornos desta ordem é diferenciado. Os parâmetros e projetos securitários de ambos são diferentes e têm produzido narrativas diferenciadas, assentes em leituras normativas muito próprias, que levam a UE a atuar num sentido de uma ordem internacional liberal, institucionalizada, multilateral e integrativa, ao passo que a Rússia prossegue um entendimento soberanista dessa ordem, onde ela, como sublinha Raquel Freire, “se tem vindo a assumir na cena internacional como um ator mais interventivo e agressivo na prossecução dos seus objetivos.” Se a UE é na sua génese uma organização que visa a paz [e atua, diria, de forma anti-hegemónica], a Rússia argumenta a favor da paz, e retira aos EUA a classificação de potência hegemónica, sem negar que, em caso de recuperação e consolidação do seu estatuto de grande potência perdido, seria a Rússia a afirmar-se como potência hegemónica.

Neste sentido, é interessante e importante visitar as políticas de Mikhail Gorbachev, como o faz **Tom Casier**, no primeiro capítulo, com a análise do conceito de “casa comum europeia”, uma reforma radical da política externa russa encetada pelo último líder soviético, que perspectivava a aproximação às instituições europeias ocidentais com base em valores e princípios comuns europeus e numa unidade que aceitava a diversidade onde a Europa e a Rússia coexistiam numa visão multipolar e pluralista da Europa, sem centro de poder. Contudo, como afirma Casier, esta “casa comum europeia”, que propunha uma arquitetura de segurança pan-europeia, revelou-se labiríntica e com vários pisos de difícil acesso, com uma estratégia de difícil concretização devido ao excessivo idealismo em pensar-se que seria possível desideologizar a política internacional. Mas ao anexar a Ucrânia, a Rússia de Putin desrespeitou a ordem geopolítica de Helsínquia (incluindo o reconhecimento das fronteiras) derrubando ela própria os alicerces do que poderia ser a casa comum europeia.

Após esta contextualização da fase de transição de Rússia pós-soviética, **Richard Sakwa** analisa a evolução da ordem internacional do pós-Guerra Fria no sentido da

transformação gradual numa ordem afirmativa dos princípios liberais ocidentais, uma ordem institucional (NATO) e ideacional (normativismo ocidental) criando uma ordem hermeticamente fechada e crítica o que, para Sakwa, no entanto, se afirmou enquanto paz monista, imposta e liderada pelas estruturas ocidentais. Assim, esta política produziu um sentimento de exclusão por parte da Rússia, o que se reflete no discurso russo há mais de uma década, e explica a situação atual de competição e confrontação nas relações da Rússia com o Ocidente. Neste enquadramento, para Sakwa a Rússia atua enquanto potência neo-revisionista ao querer moderar o que vê como a aplicação prática do universalismo moral do Ocidente e no que vê como uma projeção arbitrária e punitiva de política externa. Esta é a essência da estratégia anti-hegemónica como parte da crescente resistência da Rússia ao monismo na política europeia e global.

Por seu turno, para **Roger E. Kanet** parte da explicação para a situação difícil nas relações UE-Rússia reside na colisão de projetos entre a visão que a Europa tem de si mesma, e o seu objetivo de criar uma vizinhança de estados democráticos. Nesta leitura europeia da ordem internacional, que se opõe ao propósito de criação de uma '*greater Russia*' por parte de Moscovo, o confronto na área de vizinhança partilhada tornava-se inevitável. Contudo, esta inevitabilidade não existia durante a década de 1990, quando a Rússia tentava adaptar-se ao seu novo quadro securitário do pós-guerra Fria e de uma política de ocidentalização. Mas a intervenção da NATO na ex-Jugoslávia, o alargamento tanto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), assim como da UE na Europa Central e na região do Báltico, assim como o compromisso da UE com uma nova Política Oriental de Vizinhança ainda mais a leste, tornaram impossíveis, na perspetiva da Rússia, a continua cooperação com o Ocidente, já que este, na sua ótica, seguia políticas que visavam aproximar os países de leste cada vez mais ao Ocidente, em detrimento dos interesses da Rússia. Assim, o programa da Parceria Oriental da UE foi projetado, segundo a Rússia, para expandir o espaço geopolítico controlado ocidental para o leste ao passo que, contra isso, a política assertiva da Rússia na Ucrânia, e mais recentemente na Síria, tornaram-se uma parte importante na resposta da Rússia na consolidação do seu próprio projeto político-securitário.

Estes três primeiros artigos explicam, assim, as dinâmicas do processo de transformação da ordem internacional do pós-Guerra Fria, e da transformação de uma lógica integrativa para uma lógica de competição. Numa segunda parte, a publicação retoma a temática da ordem internacional mas insere-a na análise de três estudos de caso que ilustram a dinâmica de competição crescente.

**Vanda Amaro Dias** argumenta que a crise na Ucrânia, vista de uma perspetiva internacional, resultou das políticas antagónicas para uma vizinhança contestada entre a UE e a Rússia, e reivindicada como zona de projeção de interesses e influência de ambas as partes. Vanda Dias demonstra como a crise na Ucrânia se revela simultaneamente como o resultado e o catalisador de dinâmicas de poder e de narrativas securitárias diferenciadas

entre a UE e a Rússia no que poderia ser um espaço da vizinhança comum. A iniciativa polaca e sueca, com o apoio da Alemanha, em criar uma Parceria Oriental (*Eastern Partnership*) com seis países da ex-URSS, em 2009, foi interpretada como uma afronta aos interesses da Rússia. Talvez pela capacidade transformadora da Política Europeia de Vizinhança e do impulso democrático europeu e de estabilização económica, a Rússia respondeu de forma crescentemente agressiva, como se viu nas crises energéticas com a Ucrânia, na guerra russo-georgiana em 2008, com a crise na Ucrânia representando culminar dessa rivalidade.

**Licinia Simão** analisa no seu contributo as relações da UE com os países do Cáucaso do Sul – Arménia, Azerbaijão e Geórgia – no âmbito da Política Europeia de Vizinhança (PEV). A autora analisa os sustentos diferenciadores que orientam as políticas externas da UE e da Rússia, e argumenta que os conflitos congelados da região dos países que integram a Parceria Oriental (PO) são altamente limitadores da capacidade da UE para atuar enquanto ator securitário na gestão de conflitos. Como afirma Licinia Simão, “as relações da UE com os países do Cáucaso do Sul ilustram bem os dilemas da PEV/PO em promover estabilidade na periferia da UE com base na exportação do modelo de governação da UE, na ausência de perspectivas de adesão e num contexto de grande contestação e competição regional”. É interessante que conclui que, embora “a UE rejeite a linguagem das esferas de influência e não se veja como uma potência hegemónica, a realidade é que os seus modelos governativos, regulatórios e normativos visam criar condições favoráveis ao exercício de poder”, o que, por sua vez, reforça a competição crescente com a Rússia.

Por último, **Sandra Fernandes** e **Daniel Correia** analisam as relações entre a UE e a Rússia no contexto do alargamento da União e da securitização dos países Bálticos, de 2004, e questionam em que medida os acontecimentos na Ucrânia desde final de 2013 levaram a uma re-securitarização dos países bálticos. Analisando a questão da securitização nas dimensões discursivas e da implementação, os autores argumentam que as políticas dos estados bálticos face à Rússia têm sido marcadas por uma crescente perceção de ameaça, desde a ingerência russa em políticas nacionais às ações da Rússia na Geórgia em 2008: os autores argumentam que um processo de re-securitização está a ter lugar após um período de securitização ‘leve’ que se seguiu à entrada destes três estados na UE. Neste sentido, as relações assumem cada vez mais um carácter securitário.

Em jeito de conclusão, o enquadramento atual da relação bilateral entre a União Europeia e a Rússia é profundamente negativo. Nunca antes a confiança esteve tão ausente, desde o fim da União Soviética e nunca antes presenciamos um nível de tensão e rivalidade tão elevado como nos tempos atuais. E não se perspectiva uma melhoria nas relações a curto prazo, principalmente enquanto não tiver sido desbloqueada a situação na Ucrânia, e enquanto não for garantido o cumprimento dos Acordos de Minsk. Só assim se pode perspetivar o fim do regime de sanções aplicado pela UE a Rússia. Contudo, como bem mostram os contributos da publicação que aqui apresentámos, e que louvamos,

esta evolução, não terá sido inevitável, nem é uma situação cuja trajetória não se pudesse de alguma forma, ter antecipado.

De formas diferentes, Casier, Sakwa e Kanet partilham o argumento de que foi o alargamento da UE e da NATO para o Leste que levou a Rússia a um sentimento de exclusão e de conseqüente reafirmação do seu estatuto de poder, e que conseqüentemente, um comportamento menos assertivo e exclusivista por parte do Ocidente teria produzido uma resposta diferente da Rússia. Seria, talvez, interessante, fazer o exercício do que teria acontecido se a Europa e a Aliança Atlântica não tivessem estendido o braço democrático aos países de leste – o que incluía a Rússia – que tinham acabado de sair do sistema hegemónico soviético, e se não tivesse sido criada a Parceria para a Paz, o Ato Fundador NATO-Rússia e o Conselho NATO-Rússia. Sendo impossível responder de forma conclusiva a esta questão, fica a questão de saber se, independentemente da atuação do Ocidente, a Rússia não teria, de qualquer forma, enveredado por uma política mais assertiva na recuperação do seu estatuto perdido de grande potência e de afirmação do seu poder.

Certo parece que a relação da Rússia com o Ocidente sofreu uma nova mudança qualitativa nos últimos quatro anos, onde a insegurança e incerteza entre os dois lados aumentou em vez de diminuir. O discurso sobre o estado da união, de Vladimir Putin, em Março de 2018 - dias antes de ganhar as eleições presidenciais para um quarto mandato – e onde ele anunciou que a Rússia desenvolveu um novo míssil nuclear indetetável ao sistema de defesa anti-aérea ocidental reforça a ideia de que as narrativas diferenciadas e os quadros normativos em que se inserem a Europa e a Rússia estão a distanciar-se cada vez mais em vez de se aproximarem.

Perante este cenário preocupante e destabilizador, esta publicação de Maria Raquel Freire representa assim um contributo muito importante na tentativa de, perante as adversidades analisadas e explicadas no volume, contribuir para um melhor entendimento das causas para as relações problemáticas entre a UE e a Rússia, e para que, futuras novas dinâmicas de cooperação e de entendimento, possam, mesmo que a longo prazo apenas, emergir.

(Página deixada propositadamente em branco)

