

100

---

## ELEIÇÕES EUROPEIAS: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

ISABEL COSTA LEITE

### RESUMO

À medida que a integração europeia avança para novas etapas, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de reforçar a participação dos cidadãos na construção de um objectivo comum. Após as primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu, em 1979, outras medidas de carácter político, através da cidadania da União Europeia, foram introduzidas em 1993. O seu resultado tem vindo a verificar-se aquando das eleições europeias e municipais desde aí realizadas. Alguns indicadores mostram em que grau se efectiva a participação eleitoral decorrente dos novos direitos de cidadania.

### ABSTRACT

As the European integration goes forward to new levels, it is more and more evident that it's necessary to strenghten the citizens' participation in the building of a common aim. After the first direct elections for the European Parliament, in 1979, other political measures, through the citizenship of the European Union, were introduced in 1993. It's effectiveness has been checked during the European and municipal elections since then occurred. Some elements show in what level the electoral participation develops from the new rights of citizenship.

A interdependência crescente entre os Estados levou à criação de diversas organizações internacionais, entre as quais se encontram as organizações de integração ou de carácter supranacional. Este modelo, seguido na integração europeia, determinou a necessidade de participação dos cidadãos por via da criação de um estatuto de cidadania da União Europeia. Simultaneamente, a relação político-jurídica entre o Estado e os seus cidadãos tem sofrido um processo de adaptação deixando de assentar exclusivamente no critério da nacionalidade e num espaço territorial definido.

Dentro do espaço comunitário tendem a aparecer novos elementos de cidadania que permitirão a sua aplicação num sistema supranacional e o desenvolvimento de uma consciência colectiva europeia (BARBALET 1989:51). Aos direitos e deveres existentes no quadro político e legal nacional, acrescentam-se os direitos e deveres atribuídos por uma organização de carácter supranacional. Por intermédio dos Estados, como sujeitos de direito

## ELEIÇÕES EUROPEIAS: A PARTICIPAÇÃO...

internacional, assiste-se a uma tendência, já evidente, para que a relação bilateral cidadãos/Estado passe a uma relação trilateral cidadãos/Estado/União Europeia.

Diversos Tratados permitiram aprofundar o processo económico em direcção a um Mercado Único com início em 1993 (Acto Único Europeu) e de uma União Económica e Monetária a partir de 1999 (Tratado da União Europeia). Esta reforma dos Tratados comunitários introduziu, igualmente, diversos mecanismos que levam a integração para uma vertente política tendo sido consolidada no Tratado de Amesterdão em 1997. Para tal, foi introduzido o princípio de subsidiariedade como forma de relacionar todos os níveis de decisão, locais e regionais, e permitir uma maior descentralização do poder de decisão. No seguimento deste objectivo, foi criado o Comité das Regiões e o Parlamento Europeu obteve um reforço da sua competência legislativa (processo de co-decisão), o que permite uma maior representatividade perante os interesses dos seus eleitores.

A construção de uma unidade económica na Europa conduziu à introdução de medidas de carácter político com a finalidade de criar uma identificação entre os cidadãos e a União Europeia. O estatuto de cidadania resultou de diversos esforços iniciados a partir da Cimeira de Paris de 1974. Existia o sentimento de que a participação efectiva dos cidadãos seria fundamental para o êxito da construção europeia. Nesse sentido, em 1979, foi possível concretizar a primeira eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo.

Em 1984, a prioridade “Europa dos Cidadãos” voltou a aparecer associada às propostas de reforma dos Tratados e ao avanço para uma nova etapa que criaria uma Europa sem fronteiras e uma identidade própria da Comunidade. Diversas propostas de alcance político foram apresentadas nos relatórios elaborados para tal efeito (relatório Adonnino de 1985)<sup>1</sup> mas não chegaram a ser introduzidos no Acto Único Europeu de 1986 – reforma limitada à vertente da realização do Mercado Único a partir de 1993. Um grande vazio continuava nos Tratados comunitários pois os direitos de livre circulação, residência e estabelecimento não foram seguidos pelos direitos políticos, impedindo que milhões de cidadãos participassem de forma integrada na vida política e social das localidades e Estados de residência.

Durante a preparação da segunda revisão dos Tratados, a partir de 1989, conduzindo ao Tratado da União Europeia, a questão dos direitos políticos

---

<sup>1</sup> L'Europe des Citoyens, Rapports du Comité ad hoc, Bulletin des Communautés Européennes, Supl. 7/85, 1985

volta a ser considerada por meio de diversas propostas <sup>2</sup> que levam à criação de um estatuto de cidadania, automático e complementar da cidadania nacional, atribuído aos nacionais dos Estados membros (CLOSA 1992:1137-1169; KOVAR 1993:285-315).

O estatuto político conferido aos cidadãos nacionais dos Estados membros da União Europeia veio permitir a sua participação eleitoral assim como a sua candidatura no Estado de residência (artº 8º TUE). A adopção das Directivas respectivas – Directiva nº 93/109/CE de 6 de Dezembro<sup>3</sup> para as eleições do Parlamento Europeu e Directiva nº 94/80/CE de 19 de Dezembro<sup>4</sup> para as eleições municipais - permitiu a aplicação daquele direito em qualquer Estado membro <sup>5</sup>.

Ainda que limitada às eleições municipais e europeias, esta nova oportunidade eleitoral tem vindo a ser praticada por um número crescente de cidadãos a residir num Estado de que não são nacionais, aplicando-se a cerca de 5.916.700 cidadãos que se encontram distribuídos pelos diferentes Estados membros da União Europeia, como segue:

**Nacionais dos E.M. da UE residentes  
nos Estados de que não são nacionais**

Alemanha	-	1.861.100
Áustria	-	94.000
Bélgica	-	568.400
Dinamarca	-	53.500
Espanha	-	269.500
Finlândia	-	15.800
França	-	1.375.500
Grécia	-	45.000
Holanda	-	191.400
Irlanda	-	85.200
Itália	-	142.300
Luxemburgo	-	128.700
Portugal	-	48.300
Reino Unido	-	862.000
Suécia	-	176.000

Fonte: Parlement Européen, Lois electorales européennes, 1999

QUADRO I

<sup>2</sup> Cf. Propostas do Governo holandês e do Governo espanhol assim como a proposta apresentada pela Comissão de Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu sobre a cidadania europeia, 6.11.91,A3-0300/91, pp.5-6,

<sup>3</sup> JOCE nº L 329, 30.12.93, p.34

<sup>4</sup> JOCE nº L 368, 31.12.94, p.38

<sup>5</sup> Algumas excepções mantêm-se na Bélgica, França e Luxemburgo

Em Portugal, o processo de revisão constitucional de 1992 resultou, essencialmente, da necessidade de modificar o artº 15º 4., introduzindo a capacidade eleitoral activa e passiva na eleição dos órgãos dos municípios locais e acrescentando o ponto 5. que atribui aos cidadãos dos Estados membros da União, em condições de reciprocidade, o direito de eleger e ser eleito como deputados ao Parlamento Europeu. A respectiva legislação foi adoptada em 1994 para o ponto 5. - Lei nº 4/94 de 9 de Março<sup>6</sup> - e em 1996 para o ponto 4. - Lei nº 50/96 de 4 de Setembro<sup>7</sup> - de acordo com as Directivas comunitárias já adoptadas nesta matéria. Esta última lei eleitoral alargou o direito eleitoral activo e passivo tanto aos nacionais dos Estados comunitários como também aos nacionais de países terceiros residentes em Portugal, numa situação de reciprocidade<sup>8</sup>.

Os novos direitos constituíram um importante meio de participação se tivermos em conta o aumento progressivo de nacionais dos Estados membros da U.E. a residir em Portugal, o que se tem mostrado evidente desde 1993. O número de 34.640 residentes da U.E em Portugal passou para 48.300 em 1999, o que representa mais 39%<sup>9</sup>.

Este fenómeno tem vindo a reflectir-se na participação eleitoral dos mesmos, através do processo de recenseamento eleitoral que lhes confere a possibilidade de votarem e serem eleitos nas eleições autárquicas portuguesas assim como de optarem por exercer o direito de voto e apresentarem-se como candidatos nas eleições europeias a nível local, nas mesmas condições que os cidadãos portugueses.

Considerando que se trata de uma opção política, o recenseamento eleitoral de cidadãos da União Europeia que se encontram a residir em Portugal tem evidenciado um acréscimo significativo desde as eleições europeias de Junho de 1994. Nesta data, encontravam-se inscritos como potenciais eleitores para o Parlamento Europeu 882 cidadãos nacionais dos Estados membros, com excepção da Grécia.

---

<sup>6</sup> DR 1ª série A, nº 57, 9.3.94, p.1192

<sup>7</sup> DR 1ª série A, nº 205, 4.9.96, p.2946

<sup>8</sup> Declaração nº2-A/97, DR 1ª série A, nº85, 11.4.97

Capacidade eleitoral activa: Países UE; Brasil e Cabo Verde; Argentina, Israel, Noruega, Perú e Uruguai

Capacidade eleitoral activa e passiva: Países UE; Brasil e Cabo Verde; Perú e Uruguai

<sup>9</sup> Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, *População estrangeira residente*, Divisão de Planeamento, 1997 e Parlement Européen, *Lois electorales européennes*, 1999

Em 1997, assistiu-se a um aumento de 358 %, passando para 3.158 inscritos, o que permitiu a participação eleitoral nas eleições autárquicas de 14 Dezembro de 1997. Nas eleições europeias de Junho de 1999, entre os 4.088 inscritos, 2.495 cidadãos da União Europeia, não nacionais, optaram por votar nas listas apresentadas pelos partidos políticos portugueses (cf. Quadro II)<sup>10</sup>. O facto de se inscreverem no recenseamento demonstra a opção pelas eleições realizadas em Portugal, a nível autárquico, podendo, igualmente, optar pelas eleições europeias no próprio Estado de residência. No entanto, esta intenção tem de ser registada para evitar o voto duplo, isto é, que o mesmo eleitor vote simultaneamente no Estado de residência e no Estado de origem.

O recurso ao recenseamento mostra-se tendencialmente crescente, de acordo com dados fornecidos pelo Stape, permitindo a participação nas próximas eleições autárquicas pois estas assumem uma importância fundamental como acto eleitoral de primeiro nível para os residentes da UE. Esta aproximação aos órgãos de decisão determina o interesse político e, consequentemente, uma participação eleitoral activa e passiva mais significativa.

País de nacionalidade	Recenseamento eleitoral (Portugal)		
	1997 eleições autárquicas	1999	Votam nas listas portuguesas PE
Alemanha	283	766	502
Áustria	2	22	10
Bélgica	86	218	151
Dinamarca	24	53	33
Espanha	304	931	530
Finlândia	3	20	6
França	138	446	270
Grécia	-	4	0
Holanda	106	328	191
Irlanda	11	35	22
Itália	67	217	119
Luxemburgo	5	5	8
Reino Unido	346	993	632
Suécia	2	40	21
Não determinado	1.781	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3.158</b>	<b>4.088</b>	<b>2.495</b>

Fonte: Actualização do Recenseamento Eleitoral, STAPE, 1997 e 1999

QUADRO II

<sup>10</sup> <http://www.stape.pt>

As últimas eleições europeias, em Junho de 1999, reflectem uma diminuição da participação eleitoral média no conjunto de todos os Estados membros. Relativamente às eleições de 1994, assistimos a menos 16.048.792 votantes, ainda que o número de inscritos tenha aumentado 6.974.925. Como podemos verificar no quadro seguinte, a taxa de participação desceu de 56,9% para 49,9%.

**Taxas de participação nas eleições europeias (1994 e 1999)**

Eleitores Inscritos 94	Votantes 94	Taxa 94	Eleitores inscritos 99	Votantes 99	Taxa 99
281.076.716	159.849.402	56,9%	288.051.641	143.800.610	49,9%

Fonte: Parlamento Europeu, Resultados das Eleições Europeias, 1999

**QUADRO III**

A participação reduzida nas eleições para o PE é normalmente apontada como consequência de dois factores. O primeiro relaciona-se com a importância relativa atribuída pelos cidadãos ao Parlamento Europeu. Não sendo considerado como um órgão fundamental no funcionamento das Instituições que mais influência têm na vida política, económica e social, a sua eleição é remetida para um plano secundário pelo que intervêm apenas os cidadãos mais informados e conscientes do seu dever cívico. O segundo factor deve-se à data escolhida para a realização das eleições. A prática tem demonstrado que se as eleições para o PE se efectuarem em simultâneo com as eleições nacionais ou municipais, a participação eleitoral tende a ser superior (SCHMITT 1994:414).

**Taxas de participação nas eleições europeias por Estado membro**

Estado membro	Taxa 1994 (%)	Taxa 1999 (%)
Alemanha	60,0	45,2
Áustria	67,7	49,0
Bélgica	90,7	91,0
Dinamarca	52,9	50,4
Espanha	59,1	64,4
Finlândia	57,6	30,1
França	52,7	46,8
Grécia	80,4	75,3
Irlanda	44,0	50,7
Itália	74,8	70,8
Luxemburgo	88,5	85,8
Países Baixos	35,6	29,9
Portugal	35,5	40,4
Reino Unido	36,4	24,0
Suécia	41,6	38,8

Fonte: Parlamento Europeu, Resultados das Eleições Europeias, 1999

**QUADRO IV**

No entanto, ainda que a Alemanha e o Luxemburgo tenham realizado eleições nacionais em simultâneo – locais e legislativas, respectivamente – assistiram a uma diminuição da taxa de participação, o que vem contrariar esta última posição.

Entre os Estados membros que demonstraram um aumento da taxa encontram-se apenas a Bélgica, Espanha, Irlanda e Portugal. Aproximando-se da Irlanda, Estado membro com a taxa de aumento mais alta (6,7%), a participação portuguesa obteve um relativo acréscimo de 4,9% entre 1994 e 1999, mostrando-se ainda distante das taxas de participação verificadas nas eleições de 1987 (72,4%) e 1989 (51,1%) (cf. Quadro V). No entanto, este comportamento político pode ser considerado significativo se pensarmos que não coincidiu com eleições nacionais, o que se verificou tanto na Bélgica como em Espanha.

Por outro lado, mostra-se evidente que os Estados que têm a mais alta taxa de participação eleitoral são os que instituíram o voto como obrigatório. Nesse sentido, a Bélgica, a Grécia, o Luxemburgo apresentam taxas superiores a 75%. A Itália considera o exercício do direito de voto como um dever cívico pelo que se posiciona imediatamente a seguir atingindo 70,8%.

**PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES PARA O PE  
(PORTUGAL)**

	19 JULHO 87*	18 JUNHO 89	12 JUNHO 94	13 JUNHO 99
<b>ELEITORES INSCRITOS</b>	7.787.603	8.121.564	8.565.822	8.572.953
<b>VOTANTES</b>	5.639.650	4.149.756	3.044.001	3.460.777
<b>TAXA</b>	72,42%	51,10%	35,54%	40,4%

\*Em simultâneo com eleições nacionais

Fonte: DR, 1ª série, nº 184, 12.8.87  
DR, 1ª série, nº 161, 15.7.89  
DR, 1ª série, nº 168, 22.7.94  
DR, 1ª série, nº 167, 20.7.99

QUADRO V

Considerando que a participação nas eleições para o Parlamento Europeu constitui um mecanismo que os cidadãos têm ao seu alcance para intervir e decidir sobre o futuro da União Europeia, os resultados eleitorais até agora verificados mostram-se insuficientes. O Parlamento tem vindo a reforçar cada vez mais o seu poder legislativo (alargamento gradual da co-decisão a um maior número de matérias) o que lhe permitirá determinar a efectiva adopção dos actos jurídicos comunitários que tanto influenciarão o enquadramento político, económico e social dos Estados membros. O reconhecimento dos seus poderes é condição para uma participação na construção europeia mais consciente.

Nesse sentido, a União Europeia tende a criar novas vertentes de cidadania que se adaptarão à necessidade de aprofundamento da democracia, do aumento de participação política dos cidadãos e da aproximação destes ao poder político.

**290**

Este estatuto segue um processo evolutivo e dinâmico que tende a consolidar-se à medida que se aperfeiçoa a vertente política da construção europeia (PEREZ GONZALEZ s/d: pp.85-88). Por sua vez, Portugal, por força da sua integração, adaptou o seu sistema político criando novas condições e oportunidades de participação política dirigidas não apenas aos seus nacionais como também aos nacionais de Estados membros da União Europeia e de países terceiros aí residentes (LEITE 1999:pp.289-435).

A consolidação dos novos direitos políticos dependerá, na prática, do seu efectivo recurso por parte dos cidadãos da UE. Nestes assentará a construção de um espaço europeu mais democrático.

L  
Co  
'

#### BIBLIOGRAFIA

**BARBALET, J.M.**, A cidadania, col. Ciências Sociais, Lisboa: Editorial Estampa, 1989

**CLOSA, Carlos**, "The concept of citizenship in the Treaty on European Union" in Common Market Law Review, 29,(1992): pp.1137-1169

"Europe des Citoyens (L)", Rapport du Comité ad hoc", Bulletin des Communautés Européennes, Supl. 7/85, 1985

**KOVAR, Robert e SIMON, Denys**, "La citoyenneté européenne" in Cahiers de droit européen, nºs 3-4 (1993): pp.285-315

**LEITE, Maria Isabel Costa**, A cidadania europeia: evolução do seu conceito político e aplicação na União Europeia. Influência no sistema político português, Tese de Doutoramento, Madrid, 1999

**PARLAMENTO EUROPEU**, Resultados das Eleições europeias, 1999

**PARLEMENT EUROPÉEN**, Lois Electorales européennes, 1999

**PEREZ GONZALEZ, Manuel**, "La ciudadanía de la Unión: un estatuto evolutivo", Documentación Jurídica, Ministerio de Justicia, nº82-83, pp.85-88

"Projet neerlandais de Traité vers l'Union européenne (Le)", Europe, Agence Internationale d'Information pour la Presse, nº 1733/1734, octobre, 1991

"Propuesta de texto articulado sobre ciudadanía europea presentado por la delegación española a la Conferencia Intergubernamental sobre Union Política (20 febrero de 1991)", in Revista de Instituciones Europeas, vol.18, nº 1, Madrid, (1991): pp.405-409

**SCHMITT, Hermann e MANNHEIMER, Renato**, "Votantes y no votantes en las elecciones europeas de junio de 1989" in Castillo, Pilar del, Comportamiento político y electoral, CIS, (1994): p.414

**SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS**, População estrangeira residente, Divisão de Planeamento, 1997

**STAPE**, Atualização do Recenseamento Eleitoral, 1997 e 1999