

O processo integracionista europeu sob a ótica da solidariedade e do interesse comum: a cidadania europeia como elemento unificador

*Aline Beltrame de Moura**

Resumo: Os aspectos históricos do processo integracionista europeu nos remetem à construção da unidade balizada pela busca de interesses comuns que fossem aptos ao estabelecimento de laços de solidariedade entre seus membros. A manutenção da paz, em meados do século XX, tornou-se um dos objetivos prementes a fim de afastar o espectro da guerra e assegurar o desenvolvimento da Europa. A economia foi o primeiro passo tomado rumo à integração do continente, porém o ideal da consolidação de uma Comunidade envolvida política e socialmente com seus cidadãos crescia com o decorrer do tempo, culminando com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992. Esse tratado simboliza a passagem de uma Europa dos Mercados para uma Europa dos cidadãos.

Palavras-chave: Integração regional – Solidariedade – Cidadania europeia – União Europeia.

* Mestranda em Direito, área de Relações Internacionais, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel pela mesma instituição. Bolsista CAPES. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas de Direito Internacional CNPQ/UFSC, coordenado pelo Prof. Arno Dal Ri Júnior.

Data de recebimento: 15/7/2009 – Data de aceitação: 12/11/2009.

The European integration process from the perspective of solidarity and common interest: European citizenship as a unifying element

Abstract: The historical aspects of the integration process in Europe refer to the construction of the unit marked out by the search for common interests that were able to establish bonds of solidarity among its members. The maintenance of peace in the middle of the twentieth century became one of the pressing goals for removing the specter of war and ensuring the development of Europe. The economy was the first step taken towards integrating the continent, but the idea of consolidating a community politically and socially involved with its citizens grew with the passage of time, culminating with the signing of the Maastricht Treaty in 1992. This treaty symbolizes the passing of a Europe of Markets to a Europe of the citizens.

Key-words: Regional integration – Solidarity – European citizenship – European Union.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, objetiva-se analisar o longo caminho percorrido pelo processo integracionista europeu e interpretá-lo sob a ótica da solidariedade¹ e do interesse em comum, a fim de vislumbrá-lo em um contexto mais amplo que aquele relativo à mera tecnicidade dos acontecimentos, sempre buscando decifrá-lo por detrás dos desígnios econômicos e políticos subjacentes. Nesse contexto, nota-se que muitas das situações, decisões e crises ocorridas foram necessárias para a configuração do que hoje conhecemos por União Européia.

¹ Para fins deste ensaio utilizou-se o princípio da solidariedade no âmbito do direito internacional, conforme elaborado nas obras de Georges Salle e Nicolas Politis.

Buscou-se demonstrar que a cidadania europeia surgiu como um elemento unificador dos ideais comunitários, configurando-se como uma *ponte* entre duas realidades diversas: uma Europa dos Mercados e uma Europa dos Cidadãos. Como se analisou, as tentativas do estabelecimento de uma união mais estreita no plano político nos remontam a década de 1950; no entanto, em razão do caráter liberal, tais propostas somente vieram a ser concretizadas com a ratificação do Tratado de Maastricht, em 1992, representando um grande passo em direção a uma Europa unida pelos laços de solidariedade entre os povos.

Por fim, salientaram-se algumas questões conceituais sobre o instituto da cidadania europeia e sua importância no processo integracionista europeu, ainda que muitas vezes restrita a um rol meramente simbólico de aproximação dos indivíduos às esferas comunitárias, em face do crescente déficit democrático que preocupa os comunitaristas e dificulta a plena consecução dos fins políticos e sociais almejados pela União Europeia.

2 A SOLIDARIEDADE NO PROCESSO INTEGRACIONISTA EUROPEU E A BUSCA POR INTERESSES EM COMUM

O passo decisivo na transformação da história da Europa ocorreu com a elaboração do Tratado sobre a União Europeia,² firmado na cidade de Maastricht, na Holanda, em 7 de fevereiro

² O Tratado sobre a União Europeia foi assinado em Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992, pelos doze Estados-Membros e entrou em vigor em 1º de novembro de 1993. Em nível formal, o tratado não substituiu os Tratados institutivos, mas modificou-lhes uma série de disposições, instituindo os três pilares da União: as três Comunidades originárias, a Política externa e de segurança comum e a Cooperação nos setores da justiça e dos negócios internos. Ressalte-se que o Tratado de Maastricht foi posteriormente modificado pelo Tratado de Amsterdã, em 1997, e pela Carta de Nice, em 2001.

de 1992, pelos doze países que até então tinham aderido às três Comunidades Europeias. Contudo, para chegarmos ao cenário institucional europeu do início do novo milênio, é necessário partir da gradualidade e das incertezas que caracterizaram esse processo de integração, isto é, o longo caminho iniciado na metade do século passado rumo à construção de uma Europa sempre mais unida nos planos econômico, monetário, político e social.

Até a o fim da Primeira Guerra Mundial, as idéias europeístas cingiam-se a personalidades cujos pensamentos eram vistos como idealistas demais para a realidade presente, tais como Abade de Saint Pierre e seu *Projet de Traité pour rendre La Paix Perpétuelle entre les Souverains Chrétiens*³, em 1713, e Immanuel Kant, no seu ensaio filosófico *Vers La Pax Perpétuelle*,⁴ em 1795. Nota-se, portanto, que eram filosofias que versavam sobre a necessidade da união entre as nações, a fim de que reinasse a paz e a solidariedade entre elas. Contudo, somente na década de 1920 esses ideais tornaram-se a força motriz de movimentos militantes compostos pela elite europeia e por intelectuais politicamente empenhados.⁵

Nasceu, em 1923, o Movimento Paneuropeu,⁶ fruto das aspirações do austríaco Richard Koudenhove-Kalergi em proteger a Europa contra a ameaça vinda dos novos centros de poder que haviam se estabelecido após a assinatura do Tratado de Versalhes em 1919, quais sejam, Estados Unidos, União Soviética e Japão. Para tanto, era necessário que o continente europeu se unisse e, por conseguinte, se fortalecesse contra as ingerências externas.

³ Cf. SAINT-PIERRE, Abade de. *Projeto para tornar a Paz Perpétua na Europa*. Brasília: Ed. UnB, 2004.

⁴ Cf. KANT, Immanuel. *A paz perpétua: um projecto filosófico*. Tradução de Artur Morão. Covilha: Lusofia, 2008.

⁵ No campo do Direito Internacional, representado por Léon Duguit, Georges Salle, Nicolas Politis e Marc Règlade.

⁶ Cf. RICCERI, Marco. *Il cammino dell'idea d'Europa: appunti e lecture*, p. 163-165.

Apesar dos esforços integracionistas, porém, a grande depressão econômica, no final da década de 1920, assolou a Europa e varreu do panorama internacional os ideais de cooperação e de solidariedade. A chegada de Adolf Hitler à chancelaria alemã em 1933 pôs, definitivamente, fim à concórdia européia e fez renascer o monstro do nacionalismo na sua pior versão. Impulsionado pelo mito da “punhalada pelas costas” e as injustiças do pós-guerra, Hitler incentivou o ressentimento dos alemães e fez com que a paz de Versalhes facilitasse a ascensão do nazismo e a preparação para a nova guerra.⁷

A aparente tranqüilidade do entre guerras não tardou a ser perturbada. O plano de hegemonia e superioridade da raça ariana, aliado ao orgulho ferido dos alemães, impulsionou os ideais expansionistas de Hitler, postos em prática com a invasão da Polônia, em 1939. Menos de um ano após o início da Segunda Grande Guerra, a França havia caído em decorrência do poder nazista.⁸

Diante desse cenário, era preciso proteger a Inglaterra, forte aliada da França. Considerando a situação de vulnerabilidade em que se encontravam os países do Eixo, em razão da facilidade com que a Alemanha tomou parte do território francês, surgiu a necessidade de criar relações franco-britânicas mais estreitas e coesas. Nesse contexto, surgiu a figura do francês Jean Omer Marie Gabriel Monnet,⁹ mais conhecido como Jean Monnet, homem

⁷ ARARIPE, Luiz de Alencar. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *Histórias das Guerras*, p. 346-347.

⁸ “Os franceses jamais esquecerão o que aconteceu em 4 de junho de 1940, quando as tropas e a bandeira alemã com a cruz suástica foi afixada na Torre Eiffel. [Cf. TOTA, Pedro. Segunda Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *Histórias das guerras*, p. 367]

⁹ Nascido na pequena cidade de Cognac em 1889, já durante a Primeira Guerra Mundial, Jean Monnet atuou como comissário do governo francês em Londres, participou da criação da Liga das Nações, da qual foi Secretário-Geral Adjunto. Com o fim da Segunda Grande Guerra, começou a idealizar os alicerces do que um dia viria a ser a União Européia. Está na base do Plano Schuman, instituidor

que faz de sua vida um exemplo de dedicação à causa européia. Juntamente com seus assessores, elaborou um projeto para a declaração de uma união indissolúvel entre França e Inglaterra, cujo conteúdo dispunha que

todo francês, todo inglês gozaria em cada um dos dois países de todos os direitos de cidadão. Seria criada uma união alfandegária e também uma moeda única. As perdas sofridas pelos dois países seriam reparadas em conjunto.¹⁰

Além disso, previa que a União comportaria organizações comuns para a defesa, a política externa e os negócios econômicos, sendo que “qualquer cidadão francês usufruirá imediatamente a cidadania inglesa, qualquer indivíduo inglês tornar-se-á um cidadão francês”.¹¹ Nota-se que, apesar da não-implementação desse projeto, não há como olvidar o caráter inovador e ousado da proposta, demonstrando que, muito antes da criação da primeira Comunidade Européia, Monnet já lançava as bases da integração política e social que somente viria a ser concretizada na década de 1990.

De fato, conforme recorda Bino Olivi, o método utilizado por esse homem político francês consistia na aplicação rigorosa da idéia de que

a Europa se fará através da modificação das condições econômicas que determinam o comportamento humano. Ele [Jean Monnet] tinha declarado em outra ocasião: ‘Nós não aliamos Estados, nós

da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, e também das outras duas Comunidades, da Energia Atômica e a Econômica. Em 1976, é condecorado como “Cidadão de honra da Europa”, vindo a falecer em 1979. Indubitavelmente, Jean Monnet foi um dos grandes nomes da Europa, contribuindo em grande parte a formação e a consolidação do que hoje se chama União Européia.

¹⁰ MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade européia*, p. 19.

¹¹ MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade européia*, p. 23.

unimos os homens', reafirmou, portanto, a necessidade de criar os cidadãos europeus antes de se criar a Europa.¹²

Cerca de cinco anos após os primeiros disparos no território polonês, terminou, no continente europeu, o segundo conflito armado instaurado em menos de trinta anos na região. O retrato da Europa no pós-guerra era desolador: cidades devastadas, famílias destruídas, mortes, fome, miséria. Diante desse cenário, uma idéia tornou-se premente: a paz deveria ser assegurada a qualquer custo. Um terceiro conflito era inimaginável.

Os europeus tinham consciência da debilidade de sua situação e de que não mais detinham a hegemonia de outrora. Novos atores surgiam no contexto internacional, dentre eles os Estados Unidos e a União Soviética, protagonistas de uma nova “espécie” de guerra, na qual havia a disputa pelo poder ideológico e não havia derramamento de sangue: era a chamada Guerra Fria.

Com vista a controlar a avanço comunista nos países europeus, ainda fragilizados e vulneráveis com o fim da guerra, bem como assegurar o potencial mercado consumidor para os excedentes dos produtos norte-americanos, o governo estadunidense ofereceu, em 1947, uma ajuda financeira para a reconstrução da economia europeia, mediante a implementação de um plano. De fato, “O plano Marshall pressupõe um acordo regional europeu, que poderia muito bem ser o precursor imediato do sonho da União Europeia que perdurou no velho mundo durante o século”.¹³

¹² OLIVI, Bino. *L'Europe difficile: histoire politique de l'integration européenne*, p. 41, tradução nossa: *L'Europe se fera par la modification des conditions économiques qui déterminent le comportement humain. Il a declare à une autre occasion: 'Nous ne coalisons pas de États, nous unissons des hommes', réaffirmant ainsi la nécessité de créer des citoyens européens avant que de créer l'Europe.*

¹³ ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE. *Recueil des Cours*, p. 329, tradução nossa: *Le plain Marshall présuppose un accord regional européen, qui pourrait bien être le précurseur immédiat de ce rêve d'union européenne que le vieux monde a poursuivi pendant le siècle.*”

Em razão da exigência de que os próprios Estados europeus acordassem na distribuição dos recursos provenientes dos fundos americanos, foi criada, em 1948, a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), simbolizando uma primeira tentativa do estabelecimento de relações recíprocas e pacíficas entre países que até pouco tempo estavam em lados opostos nos campos de batalha.

A atmosfera de esperança e euforia tornou o início da década de 1950 o momento ideal para a consolidação das bases de solidariedade que viriam a permear a construção da unidade européia das décadas seguintes. Era proclamada, em 1950, a Declaração Schuman¹⁴ que, sob as inspirações de Jean Monnet, previa a criação de uma Alta Autoridade capaz de integrar e gerir em comum a produção franco-alemã do carvão e do aço. A finalidade política era a criação de uma Europa unida que assegurasse a paz mundial e que eliminasse a antiga inimizada entre França e Alemanha.

Mas por que a escolha do controle por via supranacional da produção do carvão e do aço? Primeiro, por que ambas são matérias-primas de base não apenas da indústria civil, mas também da fabricação de armas e da potência militar, sendo que a França queria ter a certeza de que essa produção seria apenas utilizada para fins civis. Segundo, para a Alemanha, a cooperação nesse setor surgia como uma alternativa à superação das desconfianças de seus vizinhos em face do medo da remilitarização alemã.

Meses antes da mencionada Declaração, já demonstrando o espírito de integração que pairava na Europa, o chanceler alemão,

¹⁴ Em 9 de maio de 1950, o Ministro de Exterior francês, refazendo-se das idéias de Monnet, declarou o conhecido Plano Schuman, no qual salientava que “a Europa não se fará de uma só vez nem por um esforço conjunto, mas resultará de realizações concretas que exigem, em primeiro lugar, uma solidariedade de fato”. Essa data, atualmente, é festejada como o dia da Europa.

Konrad Adenauer, afirmou, durante uma entrevista a um jornalista do *International News Service* que desejava

uma completa união entre França e Alemanha com a fusão das respectivas economias, dos Parlamentos e com a adoção de uma cidadania comum. Era uma proposta que invocava aquela feita pelo governo inglês a França no momento da derrota francesa em junho de 1940, mas que, como aquela, não poderia ter mais que um valor simbólico.¹⁵

Não podemos olvidar que o objetivo político subjacente a esse pronunciamento de Adenauer era, indubitavelmente, assegurar à Alemanha sua retomada no cenário internacional como um país democrático, no qual todos os outros pudessem confiar sem hesitação. A imagem germânica nesse período não era a das melhores. O espectro do soldado alemão ainda era muito vivo no imaginário do povo europeu, o que dificultava sua reinserção nas relações interestatais. Nota-se, portanto, a importância e o avanço tomado quando da criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA),¹⁶ em 1951, simbolizando a união entre dois países com querelas históricas: França e Alemanha.

¹⁵ MAMMARELLA, Giuseppe; CACACE, Paolo. *Storia e politica dell'Unione europea (1926-1999)*, p. 50-51, tradução nossa: *uma completa união entre França e Alemanha com a fusão das respectivas economias, dos Parlamentos e com a adoção de uma cidadania comum. Era uma proposta que invocava aquela feita pelo governo inglês a França no momento da derrota francesa em junho de 1940, mas que, como aquela, não poderia ter mais que um valor simbólico.*

¹⁶ A CECA foi a primeira comunidade instituída pelos Estados-Membros fundadores: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, por meio do Tratado de Paris de 1951, sendo criada para vigorar por cinquenta anos. O seu objetivo era terminar com o antagonismo entre Alemanha e França na produção de carbono e aço, criando uma comunidade comum sem fronteiras ou obstáculos ao exercício da liberdade de concorrência. Em 2002, logo após a decadência do prazo previsto para a sua duração, a CECA extinguiu-se e suas competências passaram à Comunidade Européia.

O clima de prosperidade e euforia que embalava a Europa nesse período teve um grande abalo com o fracasso, em 1954, da instituição de uma Comunidade Européia de Defesa (CED). Essa derrota trouxe à baila um problema até então negligenciado pelos europeístas: a unidade política e militar era ainda uma utopia. A integração econômica, por conseguinte, era o único caminho claro até uma unidade que deveria acontecer em um momento ulterior.

Assim, conscientes dos limites circunstanciais e temporais do processo integracionista, são assinados, em 1957, os tratados de Roma que criaram a Comunidade Econômica Européia (CEE)¹⁷ e a Comunidade da Energia Atômica (EURATOM).¹⁸ ambas destinadas a regulamentar aspectos econômicos das relações entre os Estados-Membros.

A solidariedade atuou, nesse contexto, como um elemento norteador do processo integracionista europeu. Ela surgiu da necessidade de preservação da paz e da convergência de interesses comuns, inicialmente apenas econômicos, mas que tenderam a encontrar amparo numa integração cada vez mais ampla e profunda, culminando em uma união política e social, respaldada na noção de povo comum europeu e de cidadania européia, ideal que somente viria a ser concretizado quarenta anos após a criação da primeira Comunidade.

Com efeito, a história integracionista não escapa ileso às dificuldades inerentes a complexidade desse processo e uma

¹⁷ A CEE foi instituída em 1957 pelo Tratado de Roma. Em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, a então CEE recebeu a denominação de Comunidade Européia (CE), uma tentativa de demonstrar a extensão das competências comunitárias para além das relações econômicas.

¹⁸ A EURATOM, ou CEEA representa o segundo passo do processo de integração entre os Estados europeus, sendo criada, juntamente com a CEE, pelo Tratado de Roma em 1957. Seu objetivo era elaborar, no campo da utilização pacífica da energia nuclear, uma política comum em matéria de difusão dos conhecimentos científicos e de segurança.

grande crise assola a Comunidade na década de 1960, mais precisamente em 1º de julho de 1965, ensejando a chamada “crise da cadeira vazia”.¹⁹ A razão desse conflito surgiu de uma proposta elaborada pela Comissão que pretendia atribuir à CEE recursos próprios, oriundos dos direitos aduaneiros, a fim de financiar as despesas com a política agrícola comum, até então cobertas pelas contribuições dos Estados.

Nota-se, portanto, que “a autonomia financeira contribuiria diretamente para aumentar a independência da estrutura institucional em relação às autoridades nacionais”.²⁰ Extremamente nacionalista, Charles De Gaulle²¹ não admitia qualquer tentativa de união federalista e, após a aprovação da referida proposta por maioria, ordenou a retirada da delegação francesa de todos os órgãos da Comunidade em forma de protesto.

O impasse durou cerca de sete meses, até que em 30 de janeiro de 1966 chegou-se ao denominado “Compromisso de Luxemburgo”, documento que evidencia o êxito das exigências feitas pelo governo francês para que retornasse ao seu posto na Comunidade. Segundo tal acordo, quando interesses “muito importantes” de um país estivessem em jogo, os membros do Conselho se esforçariam para encontrar soluções que pudessem

¹⁹ MAMMARELLA, Giuseppe. CACACE, Paolo. *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-1999)*, p. 124-126.

²⁰ OLIVI, Bino. *L'Europe difficile: histoire politique de l'integration européenne*, p. 127, tradução nossa: *L'autonomie financière aurait directement contribué à accroître l'indépendance de la structure institutionnelle vis-à-vis des pouvoirs nationaux*.

²¹ Nascido na cidade de Lilla, em 1890, Charles André Joseph Marie De Gaulle foi general e presidente da França. Como militar, participou de ambas as Guerras Mundiais, tornando-se presidente em 1959, deixando o poder após ter renunciado em 1969. Ficou conhecido pelo seu forte nacionalismo que, muitas vezes, obstruía os avanços do processo integracionista europeu, tais como o alargamento para outros Estados.

ser adotadas por todos os países, caso contrário, deveria ser utilizada a votação por unanimidade.

Nesse sentido, Antonia Calvo Hornero salienta

As decisões por unanimidade, e o direito de veto tinham impedido a tomada de decisões ágeis e o avanço da CE em um ritmo mais rápido e apropriado, conforme iam evoluindo as circunstâncias internas e externas da Comunidade Européia.²²

Na prática, pois, ao possibilitar a adoção de decisões por unanimidade, estabeleceu-se um verdadeiro direito de veto e a Europa; ao invés de avançar um passo à frente, acabou retroagindo dois.

Nota-se, portanto, que ainda era prematura uma mudança tão substancial na estrutura da Comunidade, porém, não tardou para que fosse de fato implementada. Em 1º de janeiro de 1979 é introduzido no seu regime jurídico os chamados “recursos próprios da Comunidade”, isto é, a substituição das contribuições financeiras dos Estados-Membros pelos recursos próprios da Comunidade [...],²³ simbolizando o êxito da proposta que anos antes havia ensejado uma grande crise institucional no bloco.

Assim, é possível constatar que o processo de integração europeu foi, ao longo de sua história, sempre marcado por diversos momentos de incerteza e insegurança acerca do seu real potencial. Questionada e posta à prova por governantes nacionalistas e avessos aos ideais supranacionais, a Europa mostrou-se frágil em

²² HOMERO. Antonia Calvo. *Organización de la Unión Europea*, p. 100, tradução nossa: *Las decisiones por unanimidad, y el derecho de veto habían impedido la tomada de decisiones ágiles y el avance de la CE a un ritmo más rápido y apropiado, conforme iban evolucionando las circunstancias internas y externas a la Comunidad Europea.*

²³ BALLARINO, Tito. *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, p. 38, tradução nossa: *'risorse proprie della Comunità', cioè dalla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità [...].*

momentos que exigiam uma maior interação no plano político, porém tenaz sempre que foi necessário reafirmar a sua posição de gerenciadora de interesses comuns e mantenedora da paz em países tão antagônicos quanto os pertencentes ao Velho continente.

Conforme salienta Odete Maria de Oliveira, não há como negar que a integração regional européia sempre esteve fortemente caracterizada pela busca da consolidação de um exponencial bloco econômico, cujas liberdades fundamentais

[...] encontravam-se inseridas no marco econômico da integração européia, e nesse mesmo âmbito econômico também eram considerados seus cidadãos e não no viés ou no campo jurídico-político do instituto da cidadania.²⁴

A dificuldade de superação do marco econômico, como visto, já havia sido observada quando da tentativa de criação de uma comunidade de defesa européia. Porém, aos poucos, a consciência de que era necessário muito mais que uma união dos mercados foi, gradualmente, ganhando mais espaço nos foros de debate dos líderes europeus.

Nesse sentido, as primeiras discussões sobre a necessidade de criação de um estatuto comum aos cidadãos dos Estados-Membros das Comunidades Europeias tiveram origem no início da década de 1960, com a sugestão dos governos italiano e belga ao Vértice Europeu de Paris, em outubro de 1972.²⁵ A proposta previa a instituição de uma cidadania relativa àqueles que fossem nacionais de qualquer um dos países-membros e que consentissem ser cidadãos da Comunidade, ressaltando que somente após certo

²⁴ OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*, p. 503.

²⁵ LIPPOLIS, Vincenzo. *LacCittadinanza Europea*, p. 12.

período de permanência em um dos Estados-Membros seria possível adquirir a fruição de alguns direitos políticos, tais como o de participação nas eleições municipais.

Ao comentar esse acontecimento Jean Monnet salienta que havia sido fixado um calendário delimitado por prazos econômicos, políticos e institucionais que conduziu os chefes de Estado e de Governo a pronunciarem-se no sentido de que “os Estados-Membros da Comunidade, elemento motor da construção europeia, afirmam sua intenção de transformar antes do fim da década atual o conjunto de suas relações em uma *União Europeia*”.²⁶ A forma final dessa União, contudo, não estava muito definida.

Embora a proposta supramencionada demonstre, em uma primeira leitura, um grande avanço em direção a uma Europa mais voltada ao político e ao social, não podemos esquecer que os grandes beneficiários dessa sugestão eram, sem dúvida, os trabalhadores, isto é, os sujeitos economicamente ativos que contribuíssem com o crescimento econômico da Comunidade.

Em razão de seu caráter um tanto quanto liberal, tal proposta foi negada, sendo, posteriormente, reenviada ao Vértice Europeu de Paris de 1974, momento em que, pela primeira vez, foi viabilizada a possibilidade do estabelecimento de uma união de passaportes e o reconhecimento de “direitos especiais” aos cidadãos dos Estados-Membros das Comunidades. Frisa-se que esse ato representa um esforço direto à superação das fronteiras internas do bloco, cuja finalidade seria a criação de um espaço territorial único, notadamente econômico, onde houvesse apenas o controle nas fronteiras externas e que permitisse a plena liberdade de circulação em seu interior.

Dessa forma, o ponto 11 do comunicado final do Vértice dispôs que “um grupo de trabalho será encarregado de estudar as

²⁶ MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade europeia*, p. 441.

condições e os limites temporais entre os quais poderiam ser reconhecidos direitos especiais aos cidadãos dos nove Estados-Membros da Comunidade”.²⁷ Como ressalta Maria Cristina Pensovecchio,²⁸ a fórmula empregada pelo comunicado não contém uma expressa menção a uma “cidadania europeia”, porém, recorda que, ineditamente, é usada a expressão “cidadão” ao invés do habitual “nacional” e que a designação de “direitos especiais” pretendia referir-se propriamente aos direitos de natureza civil e política.

No tocante a essa situação, a Comissão Europeia, objetivando a identificação dessa nova categoria de “direitos especiais”, apresentou

[...] um relatório no qual se excluía a possibilidade que tais direitos pudessem identificar-se tanto com os direitos civis ou privados e as liberdades públicas exercitados no interior dos ordenamentos nacionais dos Estados-membros, quanto [...] com os conexos a todos os estrangeiros e com aqueles direitos já reconhecidos aos cidadãos dos Estados-membros por meio dos tratados comunitários, quais sejam os direitos econômicos e sociais e os direitos nas relações com as instituições comunitárias, vale dizer, o acesso à função pública europeia e o direito de voto e de elegibilidade ao Parlamento europeu.²⁹

²⁷ Ponto 11: *Un gruppo di lavoro sarà incaricato di studiare le condizioni e i termini di tempo entro cui potrebbero essere riconosciuti diritti speciali ai cittadini dei nove Stati membri in quanto membri della Comunità.*

²⁸ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: i diritti dei cittadini dell'Unione europea*, p. 16-17.

²⁹ LIPPOLIS, Vincenzo. *La cittadinanza europea*, p. 12-13, tradução nossa: *Una relazione nella quale si escludeva che tali diritti potessero identificarsi sia con i diritti civili o privati e le libertà pubbliche da esercitarsi all'interno degli ordinamento nazionale degli stati membri, in quanto [...] a concessi a tutti gli stranieri, sia con quei diritti già riconosciuti ai cittadini degli stati membri dai trattati comunitari, quali i diritti economici e sociali e i diritti nei rapporti con le istituzioni comunitarie, vale a dire l'accesso alla pubblica funzione europea e il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo.*

É evidente que a Comissão criou alguns empecilhos relativos ao reconhecimento dos aludidos “direitos especiais”, tais como o da ligação entre direito de voto, elegibilidade e residência, bem como entre elegibilidade e o direito de constituição de uma associação política. Todavia, após a decisão do Vértice de Paris de 1977, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução, em 22 de novembro de 1977, que “convidava” a Comissão a elaborar propostas em matéria de direitos especiais, porém, em uma lista previamente formulada pelo próprio Parlamento, o qual já havia elencado quais os direitos que deveriam ser reconhecidos prioritariamente, tais como os de natureza política, os direitos fundamentais em âmbito comunitário e os de caráter social.

Trabalhando para dar maior definição ao conceito de cidadania europeia, o mesmo Parlamento aprovou, em 14 de fevereiro de 1984, um projeto de tratado que instituiria a União Européia, mais conhecido como Projeto Spinelli, cujo art. 3º previa, de forma limitada, que a cidadania da União diria respeito à qualidade do cidadão de um dos Estados-Membros e que este poderia participar da vida política.

Entretanto, como salienta Vincenzo Lippolis,

o Projeto não teria dado um imediato e concreto prosseguimento no processo de integração europeia e, também, sob o aspecto que interessa, pode-se notar como nas conclusões do Conselho europeu de Fontainebleau de junho de 1984, se procedeu a instituição de um comitê *ad hoc* para a ‘Europa dos cidadãos’ [...] sem, contudo, fazer referência a instituição de uma cidadania comum.³⁰

³⁰ LIPPOLIS, Vincenzo. La cittadinanza europea, p. 15, tradução nossa: *il Progetto non ebbe un immediato e ‘concreto seguito nel processo di integrazione europea e, anche sotto l’aspetto che interessa, si può notare come nelle conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, si procedette all’istituzione di un comitato ad hoc per ‘L’Europa dei cittadini’ [...] senza però far riferimento all’istituzione di una cittadinanza comune.*

De fato, durante o Conselho Europeu de Fontainebleau foi instituído um comitê *ad hoc*, presidido pelo italiano Pietro Adonnino, com o objetivo de estudar uma série de medidas e atos que reforçassem a imagem da Comunidade perante os seus cidadãos e o mundo. O segundo dos dois relatórios do Comitê para uma Europa dos cidadãos, publicados respectivamente em março e junho de 1985, previa um capítulo intitulado “direitos especiais dos cidadãos”, em que se exaltava tanto o reforço da participação dos cidadãos no processo decisional na Comunidade quanto a equiparação dos cidadãos europeus aos nacionais dos Estados-Membros do ponto de vista do gozo dos direitos políticos. Entretanto, apesar dessa tentativa de promover o envolvimento dos cidadãos na construção europeia, mais uma vez as decisões e os interesses intergovernamentais prevaleceram em detrimento da participação popular.

O clima amigável dos últimos anos havia favorecido a aprovação do Ato Único Europeu,³¹ em 1986, cujo principal objetivo, no campo da integração econômica, era a realização, até 30 de dezembro de 1992, do Mercado Interno Único, um espaço sem fronteiras internas, no qual fosse possível a liberdade de circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas. Significativa, outrossim, a menção, em seu Preâmbulo, da vontade de os Estados-Membros promoverem juntos a democracia e, por conseguinte, a ampliação dos direitos dos cidadãos europeus.

Importante salientar que, nesse ínterim, ocorreu a queda do Muro de Berlim, fato que simboliza o fim da Guerra Fria e a vitória

³¹ O Ato Único Europeu foi assinado em 17 de fevereiro de 1986, em Luxemburgo, pelos nove Estados-Membros, e em 28 de fevereiro de 1986 pela Dinamarca, Itália e Grécia. O Tratado entrou em vigor em 1º de julho de 1987 e importou uma grande reforma dos Tratados Institutivos das Comunidades europeias. A denominação de “Ato Único” deriva do fato de que os tratados contêm duas partes originariamente muito distintas: uma com as modificações relativas aos tratados institutivos e outra sobre a política externa e de segurança comum.

do capitalismo. Com a dissolução da União Soviética, diversos países recém-saídos do comunismo passaram a enxergar na Comunidade Econômica Européia uma organização capacitada a garantir a estabilidade em uma Europa em convulsão. Dessa forma, tornou-se premente o estabelecimento de um viés também político na organização, a fim de afixar bases mais coesas de integração.

Assim, no início da década de 1990, a instituição de uma verdadeira “cidadania comunitária” assumiu contornos mais definidos, notadamente com o Conselho Europeu de Dublin, em 28 de abril de 1990, cuja decisão foi no sentido de que seria necessário analisar uma eventual modificação no texto do tratado a fim de reforçar a legitimação política e a eficiência da União. Com isso, foram convocadas duas conferências intergovernativas para dar prosseguimento aos trabalhos sobre a criação de uma união monetária e política européia. Nesse momento, após uma série de adesões iniciadas na década de 1970, as três Comunidades Européias já contavam com doze Estados-Membros.³²

Um importante passo ocorreu quando da aprovação de uma resolução intitulada “Direitos e Liberdade Fundamental e Europa dos Cidadãos”, que previa, em seu art. 19, a inserção, no Projeto de Tratado da União Européia, de algumas disposições com vista à promoção do desenvolvimento da cidadania européia, mediante a instituição do direito de voto às eleições municipais e européias no Estado-Membro de residência do indivíduo.

Durante os trabalhos dessa conferência intergovernamental, o chefe de governo espanhol, Felipe Gonzales, propôs a realização de uma cidadania européia concebida como *status* pessoal e

³² Superadas as resistências francesas, Reino Unido, Irlanda e Dinamarca ingressaram em 1º de janeiro de 1973. Grécia, Espanha e Portugal aguardaram a queda das suas ditaduras militares e se tornaram membros, respectivamente, em 1º de janeiro de 1981 e, as últimas, em 1º de janeiro de 1986.

inseparável das cidadanias nacionais, ou seja, de cada Estado-Membro, e que o fato de pertencer à União proporcionaria a aquisição de direitos e deveres específicos.³³

Assim, em uma nova resolução, o Parlamento Europeu aprovou uma série de propostas de alterações do Tratado da Comunidade Européia, entre elas a previsão do então art. 8º D, cujo § 4º qualificava como cidadão europeu todo aquele que possuísse a cidadania de algum dos Estados-Membros. Posteriormente, a mesma instituição aprovou outras duas resoluções, em 14 de junho e 21 de novembro de 1991, cujos conteúdos são substancialmente análogos, pois evidenciam a estreita ligação entre a cidadania da União e as bases democráticas da União Européia. Além disso, ambas ressaltam a exigência de uma cidadania européia que não somente seja caracterizada pela soma de direitos e deveres, como até então estava previsto nos precedentes documentos – inclusive na proposta espanhola –, mas como detentora de um verdadeiro e próprio *status* jurídico complexo, merecedor de autônoma consideração.

Imperioso ressaltar que não faltaram obstáculos durante essas negociações, como as divergências de alguns Estados-Membros, “sobretudo da Grã-Bretanha, acerca de alguns pontos específicos, mas que não eram de preclusão de ordem geral em relação à própria idéia de cidadania comum”.³⁴ Mas, por outro lado, também haviam posições favoráveis, como as oferecidas por inúmeros Estados-Membros e pelas instituições comunitárias, notadamente o Parlamento Europeu.

³³ LIPPOLIS, Vincenzo. *La cittadinanza europea*, p. 16.

³⁴ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: i diritti dei cittadini dell'Unione Europea*, p. 20, tradução nossa: *soprattutto della Gran Bretagna, su alcuni specifici punti che non ad una preclusione di ordine generale nei confronti dell'idea stessa di una cittadinanza comune*.

O início da década de 1990 era, sem dúvida, o momento oportuno do qual falava Jean Monnet para dar um passo em direção a uma união política. As bases lançadas pela integração econômica já haviam alcançado um nível tal que se tornou importante a efetiva regulamentação de aspectos até então renegados, como o político e o social. Havia chegado a hora de o indivíduo também participar desse processo: a Europa dos Mercados daria lugar a Europa dos Cidadãos.

3 A CIDADANIA EUROPÉIA COMO ELEMENTO UNIFICADOR

Das Conferências Intergovernativas sucederam a elaboração do texto que culminou na ratificação do Tratado de Maastricht, também conhecido como o Tratado sobre a União Européia, em 1992. Esse tratado assinala um marco na transformação da Europa, sendo que “a primeira grande inovação, certamente a mais decisiva do ponto de vista político, é a criação da UEM [União Econômica e Monetária],”³⁵ cujo escopo era o estabelecimento de uma moeda única, a qual viria a ser denominada euro, até 1999.

Dentre outras novidades, regulamentou o instituto da cidadania européia, no capítulo intitulado “Cidadania da União”, elencando direitos tais como o de liberdade de circulação e estadia, eleitorado ativo e passivo às eleições municipais e ao Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, proteção diplomática e consular, direito de denúncia ao Provedor de Justiça europeu e de petição ao Parlamento europeu. Cabe ressaltar, porém, que a referência ao mencionado instituto não se restringe apenas a esse

³⁵ OLIVI, Bino. *L'Europe difficile: histoire politique de l'intégration européenne*, p. 515, tradução nossa: *La première grande innovation, certainement La plus décisive du point de vue politique, est la création de l'UEM.*

tratado, uma vez que existem, outrossim, disposições sobre o tema em outras fontes do direito comunitário, em especial na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.³⁶

No entanto, Vincenzo Lippolis alerta que, indubitavelmente, “as primeiras configurações da cidadania da União Européia eram mais ambiciosas do que aquelas efetivamente realizadas, mas o resultado não pode ser menosprezado, porque o núcleo essencial foi inserido no Tratado”.³⁷ Consabido é a dificuldade de se chegar a um consenso quando se trata de países tão diversificados econômica, política e culturalmente; porém, o grande aliado à resolução desse impasse é a convergência ao redor de temas que tratam de interesses comuns, e, quando realmente se deseja a consecução de um bem maior, a solidariedade emerge como o elemento imprescindível nesse processo e o êxito é de todos.

Procedendo a uma análise histórica e referenciando o Tratado de Roma, Luisa Azzena sustenta ter sido de extrema importância a instituição da cidadania européia,

reconhecimento formal de um conteúdo, como foi visto, na essência do Tratado de Roma. Cidadania, aquela comunitária, por assim dizer ‘de segundo grau’, não substituindo, mas pressupondo da cidadania de um Estado-membro.³⁸

³⁶ Ver: C-26/1962 de 5/2/1963; C-53/84 de 7/11/1985; C-369/90 de 1º/12/1990; C-148/2002 de 2/10/2003; C-200/2002 de 19/10/2004; C-209/2003 de 11/11/2004.

³⁷ LIPPOLIS, Vincenzo. *La cittadinanza europea*, p. 18, tradução nossa: *le iniziali configurazioni della cittadinanza dell’Unione erano più ambiziose di quella effettivamente realizzatasi, ma il risultato non può essere misconosciuto poiché il nucleo essenziale è stato inserito nel Trattato.*

³⁸ AZZENA, Luisa. *L’integrazione Attraverso I diritti: dal cittadino italiano al cittadino europeo*, p. 59, tradução nossa: *Di estrema importanza è l’istituzione della cittadinanza europea, riconoscimento formale di un contenuto, come si è visto, in germe nel Trattato di Roma. Cittadinanza, quella comunitaria, per così dire ‘di secondo grado’, non sostituendosi, ma presupponendo della cittadinanza di uno Stato membri.*

Ademais, nesse contexto, podemos afirmar que a cidadania européia apresenta-se como a grande obra pela qual sonhava o francês Jean Monnet, idealizador da integração do continente por meio das suas três Comunidades e defensor assíduo da solidariedade entre os povos europeus, cujo enorme legado pode ser sinteticamente resumido no seguinte excerto:

À medida que a ação das Comunidades se afirmar, os laços entre os homens e a solidariedade que já se esboçam se reforçarão e se estenderão. Então as próprias realidades permitirão extrair a união política que é o objetivo de nossa Comunidade, a saber, o estabelecimento dos Estados Unidos da Europa.³⁹

Cumprido salientar, nesse contexto, que a expressa previsão no Tratado de Maastricht de uma cidadania comum, reveste-se de um notável significado político, testemunhando a vontade dos Estados-Membros de inserirem, definitivamente, o indivíduo na cena principal da construção de uma Europa renovada, baseada na idéia de democracia e da igualdade de tratamento, após décadas de guerras e conflitos no continente.

De mais a mais, em última análise, a instituição de uma cidadania chamada “européia” pode parecer, de um lado, uma possível contradição, devido ao fato de esta noção estar normalmente ligada ao instituto da nacionalidade, mas por outro, constitui uma importante novidade na transformação do direito comunitário. Assinala uma evolução na construção do ordenamento europeu, que sempre esteve relacionado a uma união meramente econômica e monetária e que agora, com a cidadania, ostenta claramente uma ambição política.

A clássica noção de cidadania coincide historicamente com a Revolução Francesa e com o nascimento do Estado Moderno onde,

³⁹ MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade européia*, p. 379.

pela primeira vez, através da afirmação de uma concessão personalista do Estado, reconhecem-se ao indivíduo situações jurídicas subjetivas, ou seja, pretensões jurídicas tuteláveis. E esta é a essência do *status civitatis*⁴⁰ que, conforme salienta Maria Cristina Pensovecchio, conduz ao reconhecimento para o indivíduo da “possibilidade de agir em nome do Estado, de participar da formação da vontade estatal, em particular por meio do exercício dos direitos políticos, assinalando a definitiva passagem da condição de súdito àquela de cidadão”.⁴¹

Sobre o conceito de cidadania, salienta Pietro Costaque

a expressão ‘cidadania’ na linguagem comum e no léxico jurídico tradicional, designa a pertença de um indivíduo a um Estado e evoca principalmente os problemas relativos a perda e a aquisição do ‘status’ de cidadão. Em tempos recentes, todavia, o termo ‘cidadania’ tem adquirido um significado mais amplo [...]. Nesta perspectiva, convém entender como ‘cidadania’ a relação político fundamental, a relação e a ordem político-jurídica no qual este se insere.⁴²

⁴⁰ O *status civitatis* designava a condição daqueles que, enquanto pertencentes a um *gens*, ou seja, a uma família titular de uma posição social privilegiada perante o direito público, isto é, com “capacidade de agir”, de poder exercer cargos públicos e gozar de todos os direitos reservados a tal *status* que, em contrapartida, eram negados aos escravos, plebeus, mulheres, crianças e estrangeiros. Para a cidadania em época romana ver Vincenzo Arangio-Ruiz *Storia del diritto romano*, p. 65.

⁴¹ PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: i diritti dei cittadini dell’Unione Europea*, p. 5-6, tradução nossa: *possibilità di agire per conto dello Stato, di partecipare alla formazione della volontà statale, in particolare attraverso l’esercizio dei c.d. diritti politici, segna il definitivo trapasso dalla condizione di suddito a quella di cittadino*.

⁴² COSTA, Pietro. *Cittadinanza*, p. 3, tradução nossa: *l’espressione ‘cittadinanza’ nel linguaggio comune e nel lessico giuridico tradizionale, designa l’appartenenza di un individuo a uno Stato ed evoca principalmente i problemi relativi alla perdita e all’acquisto dello ‘status’ di cittadino. In tempi recenti, tuttavia, il termine ‘cittadinanza’ ha acquisito un significato più ampio [...]. In questa prospettiva conviene intendere per ‘cittadinanza’ il rapporto politico fondamentale, il rapporto e l’ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce*.

No tocante ao desenvolvimento do presente estudo, se torna importante compreender a diferença entre os institutos da “cidadania” e da “nacionalidade”, tendo em vista que conforme expressa Giovanni Cordini⁴³, tais conceitos são comumente confundidos, pois, segundo o autor, “a nacionalidade consiste no vínculo político do indivíduo a um determinado Estado, enquanto a cidadania compreende o gozo e o exercício dos direitos políticos, civis e sociais reconhecidos ao nacional”.

Em termos análogos, Ennio Triggiani⁴⁴ considera que a nacionalidade identifica uma posição passiva a respeito da ordem estatal, cuja atividade consiste em distinguir um membro do Estado de um estrangeiro. Por sua vez, a cidadania é, ao contrário, um fator de coesão social que implica numa participação consciente na vida política e na adesão a uma comunidade. O citado autor aduz que a progressiva afirmação de atos e de instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos fundamentais está limitando o poder absoluto dos Estados na determinação da própria estrutura normativa em matéria de atribuição, negação ou privação da cidadania, além de reconhecer ao estrangeiro um *corpus* sempre mais significativo. Conclui que, dessa forma, se produz uma progressiva contradição entre os direitos humanos que são universais, uniformes e definidos globalmente e as identidades sociais que, por sua vez, são particulares e territorialmente definidas.

⁴³ CORDINI, Giovanni. *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza: profili di diritto pubblico comparato*, apud DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. De (Coord.). *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*, p. 212.

⁴⁴ TRIGGIANI, Ennio. *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. Studi sull’Integrazione Europea: rivista quadrimestrale*, p. 438, tradução nossa: *una progressiva contraddizione fra tali diritti, i quali sono universali, uniformi e definiti globalmente, e le identità sociali, che sono particolaristiche e territorialmente definite*.

Contudo, há autores mais voltados ao direito constitucional estatal que não apresentam diferenças substanciais com relação às peculiaridades dos institutos ora em comento, apresentando uma visão *strito sensu* sobre o assunto, não considerando o caráter supranacional que pode ser revestida a cidadania. Nesse sentido, Bastos suscita: “Entende-se por nacional aquela pessoa vinculada a um Estado ou em virtude do *jus sanguinis*, ou em virtude do *jus solis*. [...] A cidadania implica a nacionalidade, uma vez que todo cidadão é também nacional”.⁴⁵

Para Naiara Posenato,⁴⁶ as normas brasileiras sempre deram à cidadania uma interpretação vertical, distinguindo materialmente a nacionalidade da cidadania, pois à primeira é vista como uma relação baseada na neutralidade política, e à segunda, como a garantia de tais direitos, concedida com maior ou menor amplitude segundo o período histórico.

Por sua vez, na lição de Vera Regina Pereira de Andrade, a diferenciação entre nacionalidade e cidadania é sutil, mas importante:

[A diferença] se acha, fundamentalmente, no caráter liberal da segunda, que dá ênfase ao respeito à individualidade de cada sujeito, e no caráter estritamente social da construção da nacionalidade. Na segunda, é o indivíduo dentro da sociedade o que está em jogo. Na nacionalidade, é a sociedade como um todo que se coloca em pauta. [...] A cidadania ‘exprime uma dimensão jurídica de nacionalidade’, pois no centro de sua definição encontram-se os direitos e obrigações do indivíduo perante o Estado-Nação.

⁴⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*, p. 80.

⁴⁶ POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: DAL RI JUNIOR, Arno e OLIVEIRA, Odete M. de (Coord.). *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*, p. 242.

Dessa forma, poderíamos dizer que a nacionalidade consiste no vínculo político do indivíduo a um determinado Estado, sendo, por vezes, *apolítica*, enquanto a cidadania compreende o gozo e o exercício dos direitos políticos, civis e sociais reconhecidos ao nacional. Ademais, o caráter estratificado da cidadania é estabelecido pelo próprio direito, utilizando a retórica da igualdade perante a lei, para fazer com que vigorem direitos formalmente desiguais para indivíduos desiguais.⁴⁷

Antes de tudo, cumpre aqui dizer que tal entendimento não se aplica aos estudos atinentes à esfera do direito comunitário, quanto menos à cidadania européia, pois essa definição resta lacunosa à análise e à contextualização desse instituto, haja vista que possui diversas facetas e se recobre de aspectos jurídicos, econômicos, sociais e políticos, ademais de sua já aclamada característica supranacional.

Com efeito, diversos esforços foram feitos para ampliar a noção de cidadania, levando-a para o âmbito internacional, tais como a cidadania européia que, na visão de Jürgen Habermas, “envolve não apenas as possibilidades para uma ação política coletiva através das fronteiras, mas também a consciência de uma obrigação com relação ao bem comum europeu”.⁴⁸ Deve existir, portanto, um equilíbrio entre o universalismo e o particularismo, pois, como bem observa Boaventura de Souza Santos, “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza”.⁴⁹

⁴⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*, p. 69.

⁴⁸ VIEIRA, Liszt. Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização *apud* HABERMAS, Jürgen. *Struggles for recognition in the democratic constitutional state*. In: GUTMAN, Amy (Org.). *Multiculturalism*, p. 263.

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 1.

Nesse enredo, a cidadania nacional clássica vem sendo abalada pela formação de instituições supranacionais, como é o caso da União Européia, bem como pela irrupção de identidades infranacionais, que assumem a forma de movimentos reivindicatórios ou até mesmo separatistas.⁵⁰ Assim, a vinculação entre cidadania e Estado-Nação começa a enfraquecer-se e este deixa de ser o lar único e exclusivo da cidadania.

Com relação à crescente positivação de dispositivos de caráter universal, ressalte-se a observação feita por Laura Picchio Forlati, segundo a qual atualmente subsiste uma tendência no ordenamento internacional de proteção aos direitos humanos, que pode produzir uma neutralização ou até mesmo uma banalização da função da cidadania, afirmando que, diante da globalidade com que se caracteriza este *status*, a diferença de tratamento entre cidadão e não cidadão parece destinada a desaparecer”.⁵¹ Nesse caso, por exemplo, podemos citar o direito de qualquer pessoa, independentemente da nacionalidade, participar ativamente da vida pública da comunidade em que vive, bem como o direito de imigração, ambos previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

De fato, a progressiva afirmação de atos e de instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos fundamentais está limitando o poder absoluto dos Estados na determinação da própria estrutura normativa em matéria de atribuição, negação ou privação

⁵⁰ VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu: a cidadania do nacional ao global. In: ANNONI, Danielle (Org.) *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania democracia e direitos humanos*, p. 397.

⁵¹ PICCHIO FORLATI, Laura. A cidadania plúrima como reflexo da competição entre sistemas-estados: a experiência européia. In: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*, p. 337-338.

da cidadania, além de reconhecer ao estrangeiro um *corpus* sempre mais significativo. Dessa forma, se produz “uma progressiva contradição entre os direitos humanos que são universais, uniformes e definidos globalmente e as identidades sociais que, por sua vez, são particulares e territorialmente definidas”.⁵²

Alguns elementos recentes parecem enfraquecer essa relação entre cidadania e Estado nacional. Entre eles, Liszt Vieira ressalta os seguintes:

a) os Direitos Humanos Internacionais – os direitos do indivíduo não são mais protegidos apenas pelo Estado-Nação; b) as migrações em massa, que mudam a composição da população, que deixa de ser homogênea; c) a globalização – a informação e a comunicação não estão mais confinadas às fronteiras nacionais.⁵³

Cumprе salientar, como dito, que o processo de globalização enfraquece visivelmente os Estados nacionais, haja vista que sua autonomia decisória está cada vez mais restrita. Tal situação é plenamente verificada no caso da União Européia, pelo fato de os Estados-Membros transferirem parcelas de suas soberanias em favor da organização supranacional. Por outro lado, extrai-se dos ensinamentos de Benedeta Pricoloque:

Os processos de globalização podem ser governados por sujeitos democraticamente legitimados, e não somente por protagonistas da ação econômica, os direitos fundamentais apresentam-se como

⁵² TRIGGIANI, Ennio. La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. *Studi sull’Integrazione Europea*: rivista quadrimestrale, p. 438, tradução nossa: *una progressiva contraddizione fra tali diritti, i quali sono universali, uniformi e definiti globalmente, e le identità sociali, che sono particolaristiche e territorialmente definite*.

⁵³ VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu: a cidadania do nacional ao global. In: ANNONI, Danielle (Org.) *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania democracia e direitos humanos*, p. 390.

o instrumento mais adaptado à reconstrução do equilíbrio, movendo-se a um novo sistema de *cheks e bilance*.⁵⁴

De fato, a globalização é um ponto de considerável relevância no estudo do instituto da cidadania porque influencia diversos setores de interesse dos cidadãos, configurando-se como um processo heterogêneo e desequilibrado de integração. Com a globalização, o “velho” conceito de Estado está sendo superado, as fronteiras estão se alargando cada vez mais e a soberania estatal diluindo-se em favor de uma integração em nível supranacional.

A respeito do assunto, comenta Giuseppe Franco Ferrari⁵⁵ que o fato de os cidadãos não europeus terem reconhecido direitos civis e políticos, sem necessidade de aquisição da nacionalidade do local de residência, assinala, no seio da sociedade européia, os princípios de uma cidadania cosmopolita. Assim, a afirmação do princípio de que todos os homens, independentemente da sua nacionalidade, como seres racionais, sejam vistos de forma igualitária no tocante ao exercício dos seus direitos representa o primeiro passo para a extensão desse princípio em nível mundial.

Corroborando tal hipótese, Liszt Vieira⁵⁶ enfatiza que estamos vivendo em uma fase de transição entre um paradigma anterior,

⁵⁴ PRICOLO, Benedetta. *Nazionalità, cittadinanza e diritti umani: la molteplicità dei Dèmoi*. Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003. Disponível em: www.studiperlapace.it. Acesso *on line*, tradução nossa: *I processi di globalizzazione possano essere governati da soggetti democraticamente legittimanti, e non solo dai protagonisti dell'azione economica, i diritti fondamentali si presentano come lo strumento più adatto per cercar di ricostituire un equilibrio, di muovere verso un nuovo sistema di "cheks" e "bilance"*.

⁵⁵ FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di). *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza*, p. 197.

⁵⁶ VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu: a cidadania do nacional ao global. In: ANNONI, Danielle (Org.) *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania democracia e direitos humanos*, p. 405.

baseado no Estado-Nação e um paradigma pós-nacional futuro que só existe como tendência, mas que já apresenta contornos visíveis. Seria a chamada cidadania pós-nacional, baseada na idéia de que a soberania nacional está em processo de esvaziamento, não apenas pela criação de instituições supranacionais, mas também pela multiplicidade de filiações e de identidades decorrente do deslocamento das populações. Continua o autor:

As populações estrangeiras querem permanecer fiéis à cultura e à nacionalidade de origem, mas participando na sociedade onde se instalaram. Isto se torna possível com a ruptura do elo entre nacionalidade enquanto comunidade cultural e cidadania enquanto participação política. Entre as diversas fórmulas encontradas para viabilizar esta concepção, destaca-se a proposta de um ‘contrato de cidadania’, sendo o qual os direitos de cidadania seriam concedidos a estrangeiros, que guardariam sua própria cultura, mas de comprometeriam a aderir aos valores democráticos e às legislações nacionais de proteção dos direitos humanos. Os estrangeiros seriam livres de manter sua própria cultura, desde que ela não seja incompatível com os princípios supranacionais de direitos humanos.⁵⁷

Em última análise, considerando essa observação, poderíamos dizer que os direitos conexos à cidadania da União deveriam ser exclusivos aos seus cidadãos e, conseqüentemente, a dicotomia nacional/estrangeiro seria naturalmente a definição de cidadania. Porém, essa conceituação não seria correta no caso da cidadania européia, tendo em vista a existência de alguns direitos concedidos tanto aos cidadãos europeus quanto a pessoas de países terceiros. Diante de tal situação, Vlad Constantinesco afirma:

⁵⁷ VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu: a cidadania do nacional ao global. In: ANNONI, Danielle (Org.) *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania democracia e direitos humanos*, p. 399.

Essa extensão dos direitos da cidadania é, provavelmente, o sinal de uma tendência à generalização da proteção jurídica oferecida, se não por meio da concessão de um *status* idêntico para todos, ao menos através da atribuição dos direitos reconhecidos, potencialmente ou efetivamente, a todos.⁵⁸

De fato, a cidadania européia constitui um importante passo ao reconhecimento da Comunidade Européia como um “ordenamento político genérico”, pois todos esses ordenamentos estatais possuem uma característica em comum: reconhecem a existência de um “substrato social”, isto é, de uma coletividade, identificando-a e atribuindo-lhe direitos perante os poderes públicos.⁵⁹ E esse substrato social nada mais seria do que os cidadãos europeus em sua totalidade, no pleno gozo de seus direitos políticos e civis.

Contudo, os resultados são muito inferiores ao esperado, sobretudo em razão do chamado “déficit democrático” dos cidadãos perante as instituições comunitárias, contribuindo para a formação da idéia de que a União seja alguma coisa muito distante e, ao mesmo tempo, muito invasiva na vida da população.

A respeito do tema, Arno Dal Ri Júnior frisa que ao mesmo tempo em que se busca consolidar um novo paradigma relativo a uma inovadora concepção do fenômeno europeu e comunitário, este, em sentido contrário, mostra-se ainda frágil na sua direta

⁵⁸ CONSTANTINESCO, Vlad. La cittadinanza dell’Unione: una “vera” cittadinanza? In: ROSSI, Lucia S. (a cura di). *Il progetto de Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell’Unione Europea*, p. 227, tradução nossa: *Esta extensão dos direitos de cidadania é provavelmente o signo de uma tendência à generalização da proteção jurídica offerta, se non attraverso la concessione di uno status identico per tutti, per li meno attraverso l’attribuzione di diritti riconosciuti, potenzialmente o effettivamente, a tutti.*

⁵⁹ CASSESE, Sabino. La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell’Europa. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, p. 869.

relação com os cidadãos, implicando na acentuação do déficit democrático nos processos de decisão da Comunidade, isto porque um número cada vez maior de medidas econômicas adotadas em nível supranacional tem normatizado mais áreas que condicionam o cotidiano do cidadão, contudo, a normatização, em si, não é o problema:

O grande problema desse contexto reside na impossibilidade de o cidadão europeu influenciar diretamente no processo de decisão da União Européia. [...] Pode-se notar, então, a total ausência de um ‘espaço público’ europeu, fruto de um modo de comunicação efetivo entre os cidadãos e os seus representantes e de um contexto político onde se manifeste um verdadeiro poder de deliberação.⁶⁰

A resolução desse impasse reside, pois, inicialmente, no compromisso das instituições democráticas e dos representantes dos povos, tanto em âmbito nacional quanto supranacional, de criar as medidas necessárias a fim de unir a Europa e seus cidadãos, almejando tornar as políticas mais eficazes e adequadas aos anseios da população.

Assim, o exercício da cidadania, seja essa relativa a um ente estatal ou até mesmo supranacional, torna-se fundamental, caso contrário não se poderia falar em participação política do indivíduo nos negócios do Estado ou da Comunidade ou mesmo em outras áreas de interesse público e comum a todos; por conseguinte, não há que se falar em democracia. Assim, a cidadania, em última análise, consiste na manifestação das prerrogativas políticas, civis, sociais e culturais que um indivíduo possui em uma organização,

⁶⁰ DAL RI JÚNIOR, Arno. A cidadania na União Européia e a livre circulação de pessoas. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*, p. 314.

seja ela estatal – Estado-Nação – seja ela supranacional – como a União Européia.

Por fim, esse processo de integração européia, pautado na noção de cidadania da União, vem assumindo novos e relevantes contornos mesmo após Maastricht, especialmente com o Tratado de Amsterdã, em 1997, que incorporou o texto da Convenção Schengen; a Carta de Nice, em 2001, também conhecida como a Carta de Direitos Fundamentais da União Européia e o recente Tratado de Lisboa, de 2007, em processo de ratificação. Todos esses documentos legais representam a constante e gradual transformação pela qual a Europa vem passando, sempre almejando a conquista de um espaço político e social tão consolidado quanto o econômico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo integracionista europeu sempre esteve pautado na noção de união econômica e das liberdades dela decorrentes. A solidariedade surge, nesse contexto, como expressão da necessidade da manutenção da paz e do gerenciamento dos interesses comuns entre países que até pouco tempo encontravam-se em lados opostos nos campos de batalha. Uma integração não apenas econômica, mas baseada nas idéias de democracia e de igualdade de tratamento faz emergir um novo elemento unificador do continente: a cidadania européia. Ela representa muito mais do que o marco da transposição de uma Europa dos Mercados para uma Europa dos Cidadãos: é vista como a condição ontológica a viabilizar as transformações às quais o povo europeu aspirava.

É criada, assim, uma estrutura para a construção de uma cidadania pós-nacional, fortemente marcada pelo viés supranacional, capaz de transcender as fronteiras estatais e apresentar-se como um elemento essencial à organização de um espaço público transnacional que torne viável a democratização das relações

internacionais e flexibilize a noção de Estado como único e exclusivo detentor do conteúdo da cidadania. Dessa forma, imperioso ressaltar que todo o percurso histórico da construção da idéia de cidadania da União é notadamente marcado por ímpetus econômicos, mas que, no momento de sua efetiva regulamentação, assume forte conotação política e social, apresentando-se como um instrumento de inserção dos indivíduos na esfera pública comunitária, construindo e revitalizando as relações entre a população e as instituições européias, em que pese o aclamado déficit democrático ainda hoje existente na Europa.

REFERÊNCIAS

ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE. *Recueil des Cours* (1947/II) Brill Academic Pub., v. 71, 1968.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

ARARIPE, Luiz de Alencar. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *Histórias das guerras*. São Paulo: Contexto, 2008.

AZZENA, Luisa. *L'integrazione attraverso i diritti: dal cittadino italiano al cittadino europeu*. Torino: Giappichelli, 1998.

BALLARINO, Tito. *Manuale di diritto dell'Unione Europea*. Padova: Cedam, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. São Paulo: CB Editora, 2002.

CASSESE, Sabino. La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996.

CONSTANTINESCO, Vlad. La cittadinanza dell'Unione: una "vera" cittadinanza? In: ROSSI, Lucia S. (a cura di). *Il progetto de trattato-costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè, 2004.

CORDINI, Giovanni. *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*: profili di diritto pubblico comparato. Padova: Cedam, 1998, *apud* DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. de (Coord.). *Cidadania e nacionalidade*: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais. Ijuí: Unijuí, 2002.

COSTA, Pietro. *Cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza, 2005.

DAL RI JÚNIOR, Arno. A cidadania na União Européia e a livre circulação de pessoas. *In*: ____; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Cidadania e nacionalidade*: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais. Ijuí: Unijuí, 2002.

FERRARI, Giuseppe Franco (a cura di). *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza*. Padova: Cedam, 2001.

HOMERO. Antonia Calvo. *Organización de la Unión Europea*. Madrid: Ramon Areces, 2007.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua*: um projecto filosófico. Tradução de Artur Morão. Covilha: Lusofia, 2008.

LIPPOLIS, Vincenzo. *La cittadinanza europea*. Bologna: Mulino, 1994.

MAMMARELLA, Giuseppe; CACACE, Paolo. *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-1999)*. Roma-Bari: Laterza, 2000.

MONNET, Jean. *Memórias*: a construção da unidade européia. Tradução de Ana Maria Falcão. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. *In*: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. de. *Cidadania e nacionalidade*: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais. Ijuí: Unijuí, 2002.

OLIVI, Bino. *L'Europe difficile*: histoire politique de l'integration européenne. Saint-Amand: Gallimard, 2001.

POSENATO. Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. *In*: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. de (Coord.). *Cidadania e nacionalidade*: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais. Ijuí: Unijuí, 2002.

PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: i diritti dei cittadini dell'Unione Europea*. Palermo: Farina, 1994.

PICCHIO FORLATI, Laura. A Cidadania Plúrima como reflexo da competição entre Sistemas-Estados: a Experiência Européia. In: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete M. de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ijuí: Unijuí, 2002.

PRICOLO, Benedetta. *Nazionalità, cittadinanza e diritti umani*. La molteplicità dei Dèmoi. Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003. Disponível em: www.studiperlapace.it.

RICCERI, Marco. *Il cammino dell'idea d'Europa: appunti e letture*. Soveria Manelli: Rubbettino, 2004.

SAINT-PIERRE, Abade de. *Projeto para tornar a paz perpétua na Europa*. Brasília: Ed. UnB, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova: revista de cultura e política*, v. 39, n. 1, 1997.

TOTA, Pedro. Segunda Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *Histórias das guerras*. São Paulo: Contexto, 2008.

TRIGGIANI, Ennio. La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. *Studi sull'Integrazione Europea: rivista quadrimestrale*, Bari, n. 3, 2006-2007.

VIEIRA, Liszt. Entre a terra e o céu: a cidadania do nacional ao global. In: ANNONI, Danielle (Org.) *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

VIEIRA, Liszt. Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001, *apud* HABERMAS, Jürgen. Struggles for recognition in the democratic constitutional state. In: GUTMAN, Amy (Org.). *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press, 1994.