

Cidadania e Supranacionalidade na União Europeia

Citizenship and Supranationality in the European Union

Heitor Pagliaro

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6431-930X>

Letícia Graziani

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4603-0240>

Resumo

O artigo analisa a cidadania da União Europeia a partir de suas fontes documentais primárias e das contribuições teóricas que auxiliam a compreensão desse instituto jurídico do direito eurocomunitário. A pesquisa fornece contribuições para o estudo de seu objeto do ponto de vista do direito e da teoria política, considerando que a cidadania europeia é uma realidade híbrida, isto é, jurídica e política. A análise da cidadania europeia é feita de forma comparada com a concepção tradicional de cidadania ligada exclusivamente ao Estado-nação. O texto se divide em duas partes. A primeira situa a construção do instituto no contexto histórico-político de integração e coordenação regional europeia pós-guerra. A segunda analisa os contornos normativos do instituto e também seus significados no âmbito da teoria política. As contribuições teóricas de Patricia Mindus sobre o tema são o principal referencial teórico da pesquisa. Em geral, o artigo mostra como se deu a evolução conceitual da cidadania europeia, mostrando principalmente duas coisas: como a Europa de trabalhadores se transforma na Europa de cidadãos e como a cidadania europeia realiza, inicialmente, uma liberdade negativa e, posteriormente, uma liberdade positiva, aprimorando a experiência política da democracia participativa na comunidade europeia.

Palavras-chave: Supranacionalidade, Cidadania, União Europeia.

Abstract

This article analyses the citizenship of the European Union through its primary documental sources and theoretical contributions to understand this legal and political concept in the European Union Law. This research contributes to the studies on Euro-

pean citizenship in the field of law and political theory, considering that this is a hybrid concept (both legal and political). This article conducts a comparative study, trying to distinguish the difference between the European citizenship and the traditional conception of citizenship, which is based exclusively on the nation-State idea. The text is divided into two parts. The first one studies the historical and political context of regional integration and politics of coordination in the post-war era. The second one analyses European citizenship's legal contents and its meanings in terms of political theory, based mainly on Patricia Mindus. In general terms, the article presents the evolution of the conception of European citizenship, trying to explain two main ideas: how the Europe of workers became the Europe of citizens and how the European citizenship realized, in the beginning, the concept of negative liberty and, recently, the notion of positive liberty, enriching the political experience of participative democracy in the European community.

Keywords: Supranationality, Citizenship, European Union.

Introdução

O surgimento da União Europeia (UE) e a instituição da cidadania europeia, no final do século XX, remodelaram a concepção tradicional de cidadania. Esta designa um estatuto de pertencimento de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada, que lhe atribui um conjunto de direitos e obrigações, estando ligada, dessa forma, a um Estado-nação, que é a base da cidadania e também os seus limites. Isso significa que a concepção tradicional de cidadania tem no Estado-nação tanto a sua origem quanto o seu horizonte de projeção. Neste sentido, a cidadania é um vínculo jurídico-político entre um indivíduo e um Estado. Ao ter o *status* de cidadão, uma pessoa goza de direitos (como o voto) e deve respeitar deveres (como o pagamento de tributos). Patricia Mindus explicou que, pelo viés jurídico, essa noção de cidadania tem origem no direito romano. Segundo ela, “esse modo de compreender a cidadania ainda é o foco da maioria dos juristas”.¹

Contudo, a cidadania europeia realiza uma ideia mais ampla de *pertencimento*, na medida em que o seu horizonte de projeção ultrapassa a unidade política do Estado-nação, ainda que neste conserve a sua origem. Essa supranacionalidade é o que constitui precisamente o seu caráter inovador. Não se trata de um vínculo jurídico-político entre o indivíduo e o Estado, mas entre uma pessoa e a UE. Portanto, os *cidadãos europeus* têm direitos e deveres que não são relativos ao Estado-nação, mas à própria UE - e essa relação de pertencimento é mediada pelos Estados membros.

¹ MINDUS, P. — The Contemporary Debate on Citizenship in *Journal for Constitutional and Philosophy of Law*, Vol. 9, p. 29-44, Suíça, 2009, p. 37. Tradução nossa: “This way of understanding citizenship is still the focus of most legal scholars”.

É importante precisar que Europa, de um lado, é uma realidade geográfica e a União Europeia, de outro lado, é uma realidade política. Ainda que nem todos os países do continente europeu sejam membros da realidade política da UE, a expressão *cidadão europeu* – que designa, a rigor, os cidadãos da UE – é comumente empregada na literatura jurídica e política.

O caráter *sui generis* desse instituto jurídico-político justifica seu estudo, uma vez que sua compreensão e definição fogem às categorias tradicionalmente empregadas pela teoria política e jurídica para explicar o que é o *status civitatis*, pois o rompimento do Estado-nação como horizonte de projeção de seus efeitos é uma inovação prática que requer o esforço de um novo vocabulário teórico para sua explicação. A partir daí surge o objetivo principal deste artigo, que é compreender os fundamentos jurídico-políticos da cidadania europeia, isto é, quais são as condições de possibilidade desse fenômeno.

Parte-se da hipótese de que a cidadania europeia é um *processo*, ou seja, não se trata de uma realidade estática, passível de uma descrição pontual, mas é um fenômeno cuja existência é um processo em constante desenvolvimento e cujos contornos são dados pelos tratados, pela sua aplicação, pela atividade jurisdicional e pela atividade teórica de seus estudiosos. Isso significa que qualquer tentativa de sua compreensão deve enfrentar essa *condição histórica* e mutável do objeto de pesquisa. Portanto, o esforço de compreender a cidadania europeia se confunde (e se complementa) com a tarefa de conhecer as características de sua evolução no direito eurocomunitário.

Este artigo busca elementos para possibilitar a construção de um entendimento acerca da cidadania europeia em dois âmbitos: o legislativo e o teórico.² Por isso, a presente pesquisa emprega, como metodologia, a consulta às fontes primárias (especificamente aos textos originais dos sucessivos tratados que constituem a base do direito eurocomunitário para a existência da cidadania europeia), bem como a revisão bibliográfica crítica do estado da arte sobre o objeto de pesquisa, de tal modo que as contribuições teóricas auxiliem a interpretação direta das fontes primárias acessadas.

Entre as fontes primárias documentais, as principais são: Tratados de Roma, Tratado de Maastricht, Tratado de Amsterdã, Trabalho de Nice, Tratado de Lisboa e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Entre os autores que compõem a literatura na qual se baseia a pesquisa, Patricia Mindus figura como o principal referencial teórico.

O artigo é dividido em duas partes. A primeira situa o contexto histórico da criação da União Europeia, com o objetivo de compreender as bases que possibilitaram o movimento de coordenação política regional que propiciou a criação da cidadania europeia. A segunda se debruça sobre a análise pormenorizada e crítica dos dispositivos jurídicos constantes nos tratados da União Europeia, a fim de compreender as características do instituto da cidadania europeia e especialmente delinear a progressão expansiva de seu conteúdo.

² É feito um recorte metodológico, quanto ao objeto de pesquisa, no sentido de restringir a abordagem aos planos legais e teóricos. Sabe-se que a atividade jurisdicional também participa da construção da cidadania europeia, mas sua análise demandaria uma outra pesquisa.

1 Integração Regional Europeia: da união econômica à sociopolítica.

Esta primeira parte do artigo apresenta a contextualização política que está na base do processo de integração regional europeia, tendo como foco o papel dos tratados internacionais, como marcos legais do direito eurocomunitário que remodelaram a experiência de coordenação política naquele continente, deflagrando a criação da União Europeia e, conseqüentemente, da cidadania europeia.

A União Europeia foi criada formalmente em 1992, com o Tratado de Maastricht (que entrou em vigor no ano seguinte), também chamado de Tratado da União Europeia (TUE). Ainda que este seja o marco jurídico-normativo, a construção da UE é um processo gradual e histórico de coordenação política regional que teve início bem antes de sua formalização legislativa em 1992. Os primeiros movimentos desse processo de integração remontam ao contexto da primeira metade do século XX.

O início do século XX foi marcado pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que teve resultados desastrosos para a maioria dos países europeus, em termos econômicos, políticos e humanos. O documento político que formaliza o fim desta guerra foi o Tratado de Versalhes, basicamente um tratado de paz no qual figuravam, de um lado, vinte e sete países (denominados *aliados*) e, do outro lado, somente a Alemanha. Conforme este documento, as nações aliadas “desejam igualmente que a guerra, na qual elas estavam direta ou indiretamente envolvidas [...] deveria dar lugar a uma sólida, justa e duradoura paz”.³

Ainda que a Primeira Guerra Mundial tenha se concentrado territorialmente na Europa, várias nações de outros continentes estavam envolvidas direta ou indiretamente. Sendo um documento cujo conteúdo ia além dos interesses exclusivos da Europa, o Tratado de Versalhes instituiu - na primeira parte do documento - o Pacto da Liga das Nações (*The Covenant of the League of Nations*), que tinha o objetivo de “promover a cooperação internacional e atingir a paz e a segurança internacionais”.⁴

No contexto da Liga das Nações, no período entreguerras, foram ventiladas algumas ideias de unificação europeia, dentre as quais destacam-se quatro portavoices. O primeiro é Luigi Einaudi (1874-1961) - que foi, posteriormente, presidente da Itália. Ele se manifestou publicamente em defesa da necessidade de congregar a população europeia, com a expectativa de superar o cenário proveniente da guerra,

³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Treaty of Versailles. **Multilateral Agreements 1918-1930**. Washington: Library of Congress, p. 44. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2020. Tradução nossa: “being equally desirous that the war in which they were successively involved directly or indirectly (...) should be replaced by a firm, just and durable Peace”.

⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Treaty of Versailles. **Multilateral Agreements 1918-1930**. Washington: Library of Congress, p. 48. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2020. Tradução nossa: “to promote international co-operation and to achieve international peace and security”.

a fim de criar uma Europa unida.⁵ O segundo é Richard von Coudenhove-Kalergi, que fundou o primeiro movimento pela unificação europeia - denominado Movimento Pan-Europeu -, que propunha uma união política europeia alternativa ao Tratado de Versalhes.⁶ Coudenhove-Kalergi publicou um texto em 1923, o célebre “Pan-Europa”, no qual fundamentava as suas pretensões unificadoras. Sua postura intelectual visionária era nítida, como se nota no trecho no qual ele analisava a modificação na sensação do tempo e do espaço provocada pela evolução tecnológica - apontando isso como algo que tornaria possível a unificação europeia:

Há um século a Terra diminuiu de tamanho, cidades se aproximaram em proporção direta ao aumento da velocidade de um trem expresso, comparado com uma carroça, de um avião, comparado com um cavaleiro, de um navio a vapor, comparado com um veleiro, de um telegrama, comparado com um pombo-correio. Em função dessas coisas, os Estados se encolheram e se aproximaram.⁷

O terceiro é Aristide Briand, então ministro dos negócios estrangeiros da França. Amparado pelas reivindicações anteriores, ele apresentou na Assembleia da Liga das Nações, em 5 de setembro de 1929, uma proposta concreta de unificação. Todavia, com a morte de Briand, somada à chegada de Adolf Hitler no poder alemão, a proposta não obteve êxito.

O quarto, por fim, é Jean Monnet, outra figura pública que, já no contexto da Segunda Guerra Mundial, influenciou as ideias de unificação: “reconhecido como um dos pais da ideia da União Europeia, ele foi um dos precursores da crítica da soberania nacional”.⁸ Segundo ele, a possibilidade de paz dependeria do abandono da ideia rigorosa de soberania nacional.⁹ A expansão da União Europeia atualmente, incluindo países do leste europeu, por exemplo, mostra que as ideias de Monnet – considerado o *pai da União Europeia* -, apesar de terem sido pensadas especificamente para a Europa ocidental, valem também para toda a Europa, além

⁵ CAMPOS, J. M. de. — *Direito Comunitário. O Direito Institucional*. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 30.

⁶ CAMPOS, J. M. de. — *Direito Comunitário. O Direito Institucional*. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 31.

⁷ COUDENHOVE-KALERGI, R. von. — *Pan-Europa. Un grande progetto per l'Europa unita*. Tradução: Laura Cavara. Rimini: Il Cerchio Iniziative Editoriali, 1997, p. 15. Tradução nossa: “Da un secolo la terra è diventata più piccola, città e paesi si sono ravvicinati in proporzione diretta con l'aumento della velocità d'un treno espresso rispetto ad una diligenza, d'un aereo rispetto a un cavaliere, d'un piroscapo rispetto a un veliero, d'un telegramma rispetto ad un piccione viaggiatore. A causa di ciò tutti gli Stati si sono rimpiccioliti ed avvicinati”.

⁸ PAGLIARO, H. de C. — *O Público e o Privado na Teoria Política de Jean-Jacques Rousseau e Hannah Arendt*. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2018. Orientador: Miroslav Milovic, p. 159.

⁹ MONNET, J. — *Note de Réflexion de Jean Monnet (1943)*. Lausanne: Fondation Jean Monnet, 2012, p. 2.

de ainda serem atuais.¹⁰ Como se nota, as ideias de unificação começaram a aparecer no início do século XX, no contexto das guerras mundiais, do que se depreende que a construção da União Europeia foi um processo histórico lento e gradual de busca por alternativas à organização política baseada exclusivamente na soberania nacional:

o processo internacional da segunda metade do século XX de deslocamento do eixo de poder, das comunidades nacionais para um domínio internacional, que limita, de certa forma, a autoridade nacional (não seu poder), é uma forma de criação de um espaço público plural em âmbito não só supranacional, mas transnacional.¹¹

A atuação da Liga das Nações no período entreguerras não foi suficiente para impedir o próximo confronto bélico, a Segunda Guerra Mundial, cujo fim foi seguido pela extinção da Liga das Nações e sua substituição pela Organização das Nações Unidas, que teve como tratado fundacional a Carta das Nações Unidas (*Charter of the United Nations*), que, entre outros objetivos, reafirmava “a crença nos direitos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos entre homens e mulheres e entre nações grandes e pequenas”.¹²

Com o término da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a Europa experimentou as consequências econômicas das guerras. Por isso, os países buscaram na coordenação política em blocos econômicos a saída para a crise. Nesse sentido, o processo da integração e unificação europeia foi conduzido primariamente por interesses econômicos, através de uniões políticas multilaterais. Um ano antes do fim da Segunda Guerra, foi criado (em 1944) o bloco Benelux, sigla composta pelas letras iniciais dos nomes ingleses dos seus três países membros: Bélgica (Be), Holanda (ne) e Luxemburgo (lux). Sendo “a primeira tentativa de integração econômica na Europa”¹³, o objetivo inicial deste bloco foi criar um mercado comum e único, com a redução das tarifas aduaneiras.

¹⁰ BOZÓKI, A. The New Central Europe. In: ORTINO, Sergio; ZAGAR, Mitja; MASTNY, Vojtech. (edit.). — *The Changing Faces of Federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*. Manchester e Nova Iorque: Manchester University Press, 2005, p. 104.

¹¹ PAGLIARO, H. de C. — *O Público e o Privado na Teoria Política de Jean-Jacques Rousseau e Hannah Arendt*. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2018. Orientador: Miroslav Milovic, p. 159.

¹² UNITED NATIONS. — *Charter of the United Nations*. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/un-charter/preamble/index.html>. Acesso em: 07 jul. 2020. Tradução nossa: “to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small”.

¹³ LASOK, D. — *The Trade and Customs Law of the European Union*. Londres: Kluwer Law International, 1997, p. 29. Tradução nossa: “the earliest attempt at economic integration in Europe”.

Outra iniciativa importante para a história da integração europeia foi o Tratado de Roma, em 1957, que fundou a Comunidade Econômica Europeia (CEE).¹⁴ A coordenação das políticas econômicas dos países membros com as desta Comunidade era um dos principais pontos, previsto no artigo seis do referido tratado:

Os Estados membros, agindo em colaboração próxima com as instituições da Comunidade, devem coordenar suas respectivas políticas econômicas na medida em que for necessário para atingir os objetivos deste Tratado.¹⁵

Essa tradição *econômica* de integração política regional europeia passou a ter um aspecto *social*¹⁶ com o *Tratado de Maastricht*, em 1992, que criou o *Tratado da União Europeia (TUE)* e também alterou o tratado de 1957 acima mencionado, renomeando a CEE para simplesmente *Comunidade Europeia (CE)*, retirando do nome (e do seu conteúdo legal) a ênfase econômica. Enquanto o *Tratado de Roma (1957)* estabeleceu uma *cooperação econômica regional*, o *Tratado de Maastricht*, em 1992, estendeu essa integração para níveis políticos e sociais mais profundos. A CEE foi a base histórico-política para a CE. O caráter dessa transição política foi bem observada por Gotschalg:

Com essa inovação trazida pelo tratado da União Européia, podemos perceber que o processo de integração deixou de ser meramente econômico, ao ponto de os tratados começarem a preocupar com a cidadania da União, estabelecendo uma forte figura integralista sustentada por componentes sociais e humanistas.¹⁷

Uma das expressões desse aspecto social do TUE é o instituto da *cidadania europeia*, que proporciona aos cidadãos dos países membros um quadro único e compartilhado de direitos e deveres. Este tratado marca um novo processo na união política europeia. Conforme esclarece Borchardt: “O Tratado de Maastricht definiu a si próprio como uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais

¹⁴ O Tratado de Roma - que instituiu não só a Comunidade Econômica Europeia, mas também a Comunidade Europeia da Energia Atômica - sofreu modificações posteriores: em 1992, pelo Tratado de Maastricht; em 1997, pelo Tratado de Amsterdã; em 2002, pelo Tratado de Nice; e em 2007, pelo Tratado de Lisboa.

¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. — *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*. 1957. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>. Acesso em 2 jul. 2020. Tradução nossa: “Member States, acting in close collaboration with the institutions of the Community, shall co-ordinate their respective economic policies to the extent that is necessary to attain the objectives of this Treaty”.

¹⁶ O Tratado de Maastricht não teve um caráter apenas social, mas também econômico - a instituição da moeda única, o euro, é um exemplo disso.

¹⁷ GOTSCHALG, R. V. — A Evolução da Cidadania da União Europeia e a Proteção Diplomática em Países. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 7, p. 334-371, 2010, p. 347.

estreita entre os povos da Europa”.¹⁸ A cidadania europeia é apenas uma das expressões do aspecto social da integração europeia, que é mais amplo e abarca a construção de noções comuns de justiça e liberdade, tal como explicou Jacques Barrot:

Um dos principais objetivos da integração europeia é criar, para todos os cidadãos europeus, um espaço sem fronteiras de justiça, liberdade e segurança. Nesse espaço, deve ser possível ao cidadão exercer seus direitos sem impedimentos, circular com segurança e respeitar as liberdades individuais de cada um.¹⁹

Isso representa uma nova etapa no processo de integração regional europeia, introduzindo dimensões políticas neste processo, ao estabelecer disposições legais referentes à cidadania europeia, desenvolvendo um importante papel na consolidação e proteção dos direitos dos cidadãos europeus, como está expressamente disposto no texto do artigo A do Tratado de Maastricht:

O Tratado marca uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.²⁰

Deste modo, a Europa de *negócios* passa a ser também a Europa de *cidadãos*, através de um processo de integração regional que expande gradualmente o seu conteúdo.²¹

2 Inclusão Política Supranacional: da liberdade negativa à positiva.

Depois de situar, em linhas gerais, a construção da cidadania europeia no seu contexto histórico e político, é importante compreendê-la do ponto de vista normativo. O Tratado de Maastricht é o marco legal da construção da cidadania europeia. A parte da *exposição de motivos* deste tratado menciona que os Estados membros estão decididos a estabelecer uma cidadania comum a todos os seus nacionais.

¹⁸ BORCHARDT, D. K. — *O ABC do Direito da União Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2016, p. 16.

¹⁹ BARROT, J. — Justice, liberté et Sécurité, Fondements de la Citoyenneté Européenne. *Revue Française d'Administration Publique*, n. 129, p. 5-8, 2009, p. 5. Tradução nossa: “L’un des objectifs majeurs de la construction européenne est de créer, pour tous les citoyens européens, un espace sans frontières de justice, de liberté et de sécurité. Dans cet espace, il doit être possible pour le citoyen d’exercer ses droits sans entraves, de circuler en toute sécurité, de respecter les libertés individuelles de chacun”.

²⁰ EUROPEAN UNION. — *Treaty on European Union*. Luxemburgo; Bruxelas: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. ISBN: 92-824-0959-7, p. 7. Tradução nossa: “This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen”.

²¹ SOUSA, C. U. — Uma Europa dos Cidadãos? *OBSERVARE - Janus 2013 - As Incertezas da Europa*, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, p. 180.

No Título I, intitulado *Disposições Comuns*, o artigo B cria um rol de objetivos que devem ser seguidos pela UE. Um deles é “fortalecer a proteção dos direitos e interesses dos nacionais dos Estados membros através da introdução de uma cidadania da União”.²² Já no Título II, o artigo 8 dispõe: “É instituída a cidadania da União”.²³ Este artigo estabelece também as condições para a sua aquisição, de forma expressa e direta: qualquer pessoa que possua a cidadania de um dos Estados membros é considerada cidadã da União.

Assim, cidadão da União é qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro. Isso significa que o indivíduo passa a ser simultaneamente cidadão nacional e europeu, transformando-se em um sujeito de direitos e deveres em relação a dois ordenamentos: o doméstico e o eurocomunitário. Pensando dessa forma, a da União é uma cidadania adicional e complementar àquela nacional e não a substitui, ou seja, não é uma cidadania originária - em tese - pois sua existência não é autônoma, mas vinculada à cidadania proveniente do Estado-nação (Estado membro). Como explicou Patricia Mindus: “a cidadania da União tem sido entendida como a primeira cidadania pós-nacional do mundo, embora ainda seja complementar às cidadanias nacionais”.²⁴ Vale ressaltar que é competência exclusiva do direito interno dos Estados membros regular a concessão e perda da nacionalidade dos indivíduos, como explicou Gotschalg:

O Estado membro, utilizando-se de sua soberania determina quem são os seus nacionais, e dessa forma, determinará também quem será cidadão da União. Conceituando negativamente, qualquer pessoa/cidadão que não tiver a cidadania de algum Estado membro da União Europeia será denominado em termos jurídicos de estrangeiro, ou seja, será estrangeiro, qualquer cidadão com a cidadania de Estados terceiros, não membros da União Europeia.²⁵

Dessa maneira, o Estado membro tem preservada a sua soberania, conservando o poder de determinar quem são os seus nacionais e, assim, determinando também quem será cidadão da União. Ao estabelecer que o cidadão de um Estado membro é cidadão da União, o Tratado de Maastricht apenas *cria a regra* de atribuição da cidadania da União, mas quem constitui os cidadãos da União, de forma mediada, são os próprios

²² EUROPEAN UNION. — *Treaty on European Union*. Luxemburgo; Bruxelas: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. ISBN: 92-824-0959-7, p. 8. Tradução nossa: “to strengthen the protection of the rights and interests of the nationals of its Member States through the introduction of a citizenship of the Union”.

²³ EUROPEAN UNION. — *Treaty on European Union*. Luxemburgo; Bruxelas: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. ISBN: 92-824-0959-7, p. 15. Tradução nossa: “Citizenship of the Union is hereby established”.

²⁴ MINDUS, P. — Dimensions of Citizenship. *German Law Journal*, vol. 15, n. 5, p. 736-749, 2014, p. 735. Tradução nossa: “Union citizenship has been understood as the world’s first post-national citizenship, although it is still complementary to national citizenships”.

²⁵ GOTSCHALG, R. V. — A Evolução da Cidadania da União Europeia e a Proteção Diplomática em Países. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 7, p. 334-371, 2010, p. 347.

Estados membros, a partir das regras de perda e aquisição de cidadania de seus ordenamentos jurídicos domésticos. Patricia Mindus explicou esse caráter derivativo da cidadania europeia:

A cidadania europeia é um status que tem uma característica muito específica: é derivada. Uma pessoa passa a ter acesso a esse status pelo fato de ter acesso a um outro status: ser nacional de um Estado membro, para os fins da UE.²⁶

A aquisição da cidadania europeia não depende de um ato de vontade do indivíduo, isto é, sua obtenção é automática, dependendo simplesmente da existência prévia da relação jurídica que estabeleça a cidadania de um indivíduo em um Estado-nação. Isso quer dizer que se trata de um instituto jurídico compulsório. A cidadania da União não enriquece o patrimônio jurídico subjetivo do indivíduo em relação ao seu Estado membro de origem, mas apenas amplia seu âmbito de relações jurídicas em relação ao direito comunitário. Este - também denominado direito da União Europeia ou direito eurocomunitário - compreende o ordenamento jurídico supranacional da UE. Uma das características que o distingue do direito internacional, em geral, é que o *decision making* se dá em um plano supranacional. Isso significa que as decisões são tomadas em um âmbito superior ao Estado-nação, sem que haja a necessidade de ratificação interna - que seria algo próprio do direito internacional. Na linguagem da ciência política, poder-se-ia dizer que, ao voluntariamente se tornarem membros da UE, os Estados abdicam de parte de sua soberania interna, para poder participar desse âmbito de poder de decisão supranacional.

Como se nota, a cidadania europeia não abole a concepção clássica de cidadania, como vínculo de ligação entre o indivíduo e o Estado-nação, senão o reafirma, acrescentando-lhe um novo atributo, dele derivado. É uma espécie de extensão da cidadania *nacional*, pois esta é a sua *razão de ser* e a sua *causa* jurídica. Não se trata de uma cidadania baseada em um fato biológico ou territorial (como no caso dos princípios *ius sanguinis* e *ius solis*, respectivamente), mas em uma relação jurídica previamente constituída. Por isso não é uma relação jurídica *originária*.

Após analisar, em geral, os aspectos da *natureza jurídica* desse instituto do direito eurocomunitário, convém compreender algumas de suas características mais específicas. O artigo 8 do Tratado de Maastricht (1992) também cria um rol de direitos dos cidadãos da União. O primeiro direito é o de livre circulação e permanência no território dos Estados membros. É uma evolução da liberdade de circulação *para fins profissionais* proveniente do Tratado de Roma, que desde a década de cinquenta do

²⁶ MINDUS, P. — *European Citizenship After Brexit. Freedom of movement and rights of residence*. Cham: Palgrave McMillan, 2017, p. 15. Tradução nossa: “European citizenship is a status that has a very specific character: It is derivative. A person gains access to the status by already having access to another status: that of national of a member state for the purposes of EU law”.

século XX tinha perfil estritamente econômico e depois de 1992 passa a ser uma regra fundamental do direito eurocomunitário, independentemente de qualquer exigência de caráter econômico ou trabalhista. O Tratado de Roma regulamentava o direito de circulação exclusivamente dos *trabalhadores*, como se lê no seu artigo 48 (na versão original de 1957): “a livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade é assegurada até o fim do período transitório”.²⁷

Outro direito basilar é o de voto, pelo qual um cidadão da União, que mora em um país diverso daquele no qual é cidadão, passa a ter direito de votar exclusivamente nas eleições municipais da cidade onde vive. Além disso, no que diz respeito às eleições do Parlamento Europeu (PE), todo cidadão da União que mora em um país diverso do que é cidadão tem o direito de votar nos representantes do país de residência no PE e também de ser candidato ao PE representando o país no qual vive.

O Tratado de Maastricht também inaugurou o aspecto diplomático da cidadania da União, ao dispor que um cidadão europeu terá acesso à proteção consular ou diplomática de qualquer um dos países membros da União Europeia desde que se encontre em um país no qual não haja essa proteção pelo seu próprio país de origem. Além disso, o mesmo tratado criou o direito de petição ao Parlamento Europeu e também criou o Provedor de Justiça (*European Ombudsman*), para fortalecer a participação popular no movimento de integração política da União Europeia. Segundo Gustavo Costa Nassif:

O European Ombudsman, a Comissão de Petições do Parlamento e o Sistema Judicial da Comunidade Europeia, constituem um amplo espectro que garantem a participação dos cidadãos na vida cotidiana do bloco comunitário.²⁸

O direito de petição ao Parlamento Europeu e acesso ao Provedor de Justiça são direitos, conferidos aos cidadãos europeus, que possibilitam o exercício da cidadania de modo direto, fortalecendo, assim, o caráter democrático e participativo das instituições políticas da União Europeia. Trata-se da possibilidade queixa a respeito da má administração dos órgãos da União, ou seja, é uma capacidade ampla e genérica do cidadão de utilizar seu direito de petição, que poderá incidir sobre questões relacionadas aos domínios de qualquer atividade da União Europeia. O Parlamento Europeu responde individualmente as petições e o Provedor de Justiça tem o poder de instaurar inquérito administrativo para apurar os fatos que ensejaram as queixas.

²⁷ UNIÃO EUROPEIA. – *Trattato che Istituisce la Comunità Economica Europea*. 1957. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>. Acesso em 2 jul. 2020, p. 151. Tradução nossa: “La libera circolazione dei lavoratori all’interno della Comunità è assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio”.

²⁸ NASSIF, G. C. – European Ombudsman: uma abertura à participação social comunitária. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, volume especial, p. 58-83, 2012, p. 59.

É necessário compreender com precisão, pelo acesso e análise das fontes documentais primárias, quais foram as modificações sucessivas dos tratados que alteraram (expandiram) os contornos da cidadania europeia. O TUE, que teve sua redação inicial dada pelo Tratado de Maastricht, em 1992, foi alterado sucessivamente pelo Tratado de Amsterdã, em 1997, pelo Tratado de Nice, em 2001, e, finalmente, pelo Tratado de Lisboa em 2007. Todas essas alterações legislativas reforçaram e ampliaram a abrangência da cidadania da União. O mais recente dos tratados mencionados - o de Lisboa, em 2007 -, não só alterou o TUE, mas também renomeou o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (1992) para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). No corpo do tratado, a expressão Comunidade Europeia foi substituída por União Europeia. Desse modo, atualmente, as duas fontes legais de direito eurocomunitário da cidadania da União são o TUE e o TFUE.²⁹

O núcleo estruturante da cidadania da União se encontra nos artigos 18-24 do TFUE. É interessante observar que sua regulação aparece de forma associada ao tema da vedação da discriminação. Este é um dado relevante, pois se percebe que a cidadania europeia figura como a expressão de uma *proibição* (de discriminação). Isso conduz à ideia de que este tratado ressalta, por oposição, a noção de *discriminação*, que estaria ligada à concepção clássica de cidadania atrelada ao Estado-nação. Pensando assim, a cidadania europeia se apresenta como uma alternativa de *superação* à discriminação que decorreria, em tese, da concepção tradicional de cidadania - restrita ao Estado. Segundo Patricia Mindus, na acepção jurídica, “‘cidadania’ significa o ‘não estrangeiro’”.³⁰ Trata-se de um conceito construído com base na pressuposição de um dualismo (cidadão-estrangeiro), de modo que o cidadão é definido como aquele que *pertence* ao ordenamento jurídico, não só como *incluído*, mas também como *partícipe* (sujeito de direitos).

O poder político de estabelecimento de critérios que determinam o acesso à condição de *cidadão* opera como um *gatekeeper*, deixando algumas pessoas entrarem e outras de fora. Trata-se de uma decisão política que deflagra uma situação de inclusão ou uma exclusão. Contudo, é importante frisar o que afirmou Patricia Mindus:

os seres humanos vivem nesta situação em relação à maioria dos ordenamentos existentes. Contudo, há uma situação bem diferente: a de quem tem ou pretende ter uma relação com um ordenamento jurídico (...) que lhe nega a possibilidade de tal relação.³¹

²⁹ O tema da cidadania europeia está regulado pelo TFUE em três partes: suas características gerais se encontram nos artigos 18-24, bem como no artigo 9; o direito de petição ao Parlamento Europeu e o *European Ombudsman* estão regulados pelos artigos 227 e 228, respectivamente; e o artigo 15 trata do direito à informação, conferindo aos cidadãos europeus o acesso a documentos de órgãos da União Europeia.

³⁰ MINDUS, P. – The Contemporary Debate on Citizenship in *Journal for Constitutional and Philosophy of Law*, Vol. 9, p. 29-44, Suíça, 2009, p. 35. Tradução nossa: “‘citizenship’ means the ‘non-alien’”.

³¹ MINDUS, P. – Cidadania, Identidade e o Poder Soberano de Excluir. Tradução de Heitor Pagliaro, *Revista do Ministério Público*, vol. 40, n.158, p.117-139, 2019, p. 137.

Patricia Mindus se refere à condição de alguém que está em um território estrangeiro sem ter documentação hábil para ter relações jurídicas com o ordenamento jurídica daquele país. Segundo ela, “a distinção mais importante nos dias de hoje não é mais aquela entre o cidadão e o estrangeiro, mas sim aquela entre os que têm documentos para estar num território e os que não têm”.¹ É nesse sentido que a decisão que determina quem é (e quem não é) cidadão é uma decisão política, e não meramente técnico-jurídica - pode até se expressar na *forma jurídica*, como lei, mas é uma realização do poder soberano de um Estado, sendo, como tal, um ato político. Esse deslocamento da *cidadania* do âmbito jurídico para o político foi feito por Hannah Arendt, ao conceber a cidadania como o *direito a ter direitos*, isto é, como o ato político que inclui (e que também pode excluir) alguém como sujeito de direitos em um dado ordenamento jurídico. Como explicou Lyndsey Stonebridge:

Foi do rompimento da conexão entre cidadania e direitos que Arendt derivou o seu sugestivo “direito a ter direitos”, uma concepção de direitos como existentes para além da soberania, que ecoou nas discussões contemporâneas sobre cosmopolitismo ou direitos transnacionais.²

Pensando assim, a cidadania europeia significa um *direito a ter direitos* no âmbito do direito eurocomunitário e isso tem como consequência a própria *não discriminação*: um cidadão italiano, por exemplo, não pode mais ser considerado *estrangeiro* na Alemanha (não apenas em relação ao território, mas especialmente em relação ao ordenamento jurídico) - ainda que não seja completamente integrado do ponto de vista cultural ou linguístico. Ainda pensando neste exemplo, não se trata de uma relação subjetiva de *identificar-se* como nacional alemão, mas uma relação objetiva de *ser identificado* como nacional.³ Com isso, o italiano que vive na Alemanha não só goza dos direitos do ordenamento eurocomunitário, mas também por força deste, figura como sujeito de direitos perante o ordenamento jurídico doméstico

¹ MINDUS, P. – Cidadania, Identidade e o Poder Soberano de Excluir. Tradução de Heitor Pagliaro, *Revista do Ministério Público*, vol. 40, n.158, p.117-139, 2019, p. 138.

² STONEBRIDGE, L. – Hannah Arendt’s Message of III-Tidings: statelessness, rights and speech. KILBY, Jane; ROWLAND, Antony (editores). *The Future of Testimony: interdisciplinary perspectives on witnessing*. Nova Iorque: Routledge, 2014, p. 116. Tradução nossa: “It was from this laceration in the connection between citizenship and rights that Arendt derived her suggestive “right to have rights”, a concept of rights as existing beyond national sovereignty that has found new life in contemporary discussions of cosmopolitan or transnational rights”.

³ A questão da identificação poderia estender a discussão para a própria ideia de *nação*. Sobre isso, Patricia Mindus afirma que: “entende-se como nação ‘uma população que tenha experimentado por várias gerações uma certa forma de comunhão de elementos que vão do território à língua, da cultura à economia’ (...), através da qual os membros da referida população desenvolvem uma ‘certa forma de consciência’. Portanto, delimitar o conceito de nação sempre foi de natureza política e diz respeito aos limites da identificação com um grupo social particular” (MINDUS, P. – Cidadania, Identidade e o Poder Soberano de Excluir. Tradução de Heitor Pagliaro, *Revista do Ministério Público*, vol. 40, n.158, p.117-139, 2019, p. 118).

alemão - exclusivamente na proporção e nas matérias que são exigidas pelo direito eurocomunitário.

Os estrangeiros, do ponto de vista da UE, seriam os cidadãos extracomunitários. A cidadania europeia, assim, é afirmada como um movimento de inclusão e contra a discriminação - que resultaria, em tese, da manutenção da concepção tradicional de cidadania atrelada apenas ao Estado-nação. Segundo o artigo 18º: “é proibida toda e qualquer discriminação em razão de nacionalidade”.⁴

O Tratado de Lisboa tem um significado político maior do que a mera alteração legal do TUE e do TFUE. Ele representa as consequências do movimento constitucionalista europeu, que começou em 2001 e culminou na assinatura do Tratado Constitucional, em 2004, que não entrou em vigor, por não ter sido ratificado pelos Países Baixos e pela França (cujos referendos internos rejeitaram a proposta). O período de três anos após a frustração do processo de ratificação do Tratado Constitucional ficou conhecido como o *período de reflexão*, cujo resultado foi a elaboração do Tratado de Lisboa, que incluiu no ordenamento jurídico eurocomunitário as pautas contidas na proposta frustrada do Tratado Constitucional.

A abrangência do estatuto jurídico da cidadania europeia sofreu profundos avanços com o Tratado de Lisboa, na medida em que fortaleceu a participação direta dos cidadãos, criando uma nova configuração institucional voltada para a transparência, participação cidadã e eficiência. Um exemplo disso é o poder de iniciativa popular perante o Parlamento Europeu⁵, segundo o qual uma associação de cidadãos - composta por pelo menos sete pessoas residentes de países diferentes da UE - pode registrar uma proposta legislativa perante o PE, precisando, para tal, reunir um mínimo de um milhão de apoios - que podem ser coletados eletronicamente. Trata-se, portanto, de um instrumento de participação democrática direta nas tomadas de decisão da União Europeia.

O Tratado de Lisboa promoveu alterações sensíveis, que modificaram essencialmente a realização da liberdade política no âmbito da UE. A partir dele, a cidadania europeia passou a implicar – com mais ênfase - não apenas uma *liberdade negativa*, isto é, um *estar livre* para fazer na esfera privada o que não é proibido pela esfera pública do direito eurocomunitário (como a livre circulação entre os países membros), mas também uma *liberdade positiva*, no sentido de uma capacidade de participar ativamente da construção das decisões políticas da UE. Assim, a cidadania da União não apenas protege um espaço de livre ação na vida privada (garantindo uma *não intervenção*), no sentido do liberalismo político moderno, mas também garante a inserção do indivíduo no espaço

⁴ UNIÃO EUROPEIA. – *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2016, p. 56. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 20 mai. 2020.

⁵ A iniciativa popular é prevista no artigo 11º do TUE, regulada pelo artigo 24 do TFUE, pelos regulamentos da UE 211/2011 e 788/2019 e, finalmente, pelo Regimento do Parlamento Europeu.

público, atribuindo-lhe responsabilidade política e promovendo, assim, um avanço da experiência democrática participativa no âmbito da União Europeia.

As noções políticas de liberdade negativa e positiva foram levantadas por Benjamin Constant, em *The Liberty of the Ancients Compared with the that of the Moderns* (1819)⁶, e reformuladas por Isaiah Berlin, em *Two Concepts of Liberty* (1958).⁷ José Oscar Marques, comentando os dois autores mencionados, explica que a concepção negativa é uma “simples ausência de impedimento para o exercício da vontade”, enquanto que a positiva significa a “posse de condições que permitam alcançar um dado objetivo”.⁸ No sentido da liberdade negativa, um agente pode estar *livre de* coerções. Já no aspecto positivo da liberdade, um agente pode estar *livre para* realizar algo (na posse de determinadas condições que possibilitem tal realização). Pensando na expansão progressiva do instituto da cidadania europeia, percebe-se um desenvolvimento gradual que vai da liberdade negativa em direção à realização da liberdade positiva.

As condições de possibilidade de *existência* da cidadania europeia têm no Estado membro a sua referência, uma vez que é derivada deste. Todavia, no caso de alguns direitos decorrentes da cidadania da União, as condições de possibilidade de seu *exercício* têm como referência o país de residência, não o de nacionalidade. Isso se explica pelo princípio da não discriminação, que obriga o Estado membro a promover um tratamento igualitário entre seus residentes, sem diferenciar, entre estes, aqueles que são cidadãos deste Estado daqueles que são cidadãos de outros países da União Europeia. Portanto, em alguns casos, há uma diferença entre o que fundamenta a *existência* do direito à cidadania da União e o que fundamenta o *exercício* dos direitos dela decorrentes. Um exemplo é a possibilidade de votar e ser votado no Parlamento Europeu, dada pelo artigo 36 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que tem por referência o país de residência, não de nacionalidade.⁹

A cidadania da União ganhou status formal de *direito fundamental* com a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000, que adquiriu força jurídica vinculativa a partir do Tratado de Lisboa (2007), a partir do qual o TUE reconheceu que a Carta tem o mesmo valor jurídico que os Tratados no âmbito da UE (artigo 6º do TUE). O preâmbulo da Carta estabelece, como seu fundamento, que a cidadania da União coloca o ser humano no centro do fenômeno político da

⁶ CONSTANT, B. – *Political Writings*. Tradução: Biancamaria Fontana. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

⁷ BERLIN, I. – *Two Concepts of Liberty. Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.

⁸ ALMEIDA MARQUES, J. O. de. – Forçar-nos a ser livres? O paradoxo da liberdade no Contrato social de Jean-Jacques Rousseau. *Cadernos de ética e Filosofia Política*, v. 16, n. 1, p. 99-114. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010, p. 108.

⁹ UNIÃO EUROPEIA. – *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2012, p. 403. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>. Acesso em: 15 jul. 2020.

União Europeia, sob três princípios: liberdade, justiça e segurança. É interessante observar que a questão da segurança na Europa nunca deixou de ser um dos seus pilares de integração regional desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A Carta não só estende o rol de direitos ligados à cidadania europeia, mas reafirma e reforça a garantia daqueles direitos já existentes desde 1992, colocando o instituto da cidadania da União em uma posição de centralidade no centro do ordenamento jurídico eurocomunitário, criando uma unidade *jurídica*, expressando-se como uma identidade *legal* - que se sobrepõe à diversidade cultural dos Estados membros, como observou Maria Nóbrega:

A Europa deixou de ser um velho continente com suas tradições e cidadania nacional para passar a ser uma realidade europeia, com uma cidadania comum, na medida em que “se relacionam com a questão dos direitos especiais dos cidadãos, ou na multiplicação dos símbolos que traduzem a identidade europeia, ou ainda favorecendo a permuta cultural”.¹⁰

Ainda que o Tratado de Maastricht seja o documento fundador desse instituto, pode-se notar, pelo que vem sendo desenvolvido neste artigo, que a sua concepção - assim como a de qualquer outro instituto jurídico - é construída gradualmente e não apenas por meio de sua base legal, mas também por meio de sua aplicação extrajudicial, da atividade jurisdicional e especialmente das teorias jurídicas e políticas, que se esforçam para definir os seus contornos, características, fundamentos e implicações. Com isso se quer dizer que a cidadania da União tem seu conteúdo construído e reconstruído não apenas pelas sucessivas modificações legais dos tratados, mas também pelas outras forças que atuam no delineamento de seus contornos: como a jurisprudência, as práticas administrativas e as contribuições teóricas. Dessa maneira, a cidadania da União é uma realidade jurídico-política em constante construção desde a sua fundação formal em 1992.

Conclusão

O caráter *sui generis* da cidadania europeia expressa a singularidade da formação política da própria UE, que é um fenômeno político que contém características mescladas de “direito comunitário, com processo de integração supranacional, com componentes

¹⁰ NÓBREGA, M. F. de M. D. – *A Cidadania Europeia Antes e Pós-Lisboa e Correspondentes Direitos Atribuídos aos Cidadãos*. 2014. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Autónoma de Lisboa, 2014, p. 43.

intergovernamentais e com o de cooperação política entre Estados membros”.¹¹ Não se pode encaixar a UE nas categorias políticas tradicionais de Estado, bloco econômico, federação, confederação, nem organismo internacional, dadas as suas particularidades, como explicou Bernard Klingl.¹² É interessante observar que esse amorfismo político foi previsto por Jacques Delors, em 1985, quando afirmou que “não podemos descartar que em trinta, quarenta anos, a Europa formará um OPNI – um tipo de objeto político não identificado”.¹³ A evolução da cidadania europeia remodelou significados políticos clássicos, como afirmou Gerhards: “o processo de integração europeia mudou radicalmente a ideia de Estado-nação”.¹⁴

É notória a promoção de uma igualdade jurídica entre os europeus e o reforço da integração política europeia, incrementando a possibilidade de participação e proteção de seus cidadãos, promovendo a ideia de uma identidade europeia, que, apesar de ser *legal*, pode ter a capacidade de deflagrar, gradualmente, uma identidade *política*, a partir da possibilidade de agregação social desencadeada pela realidade jurídica. A cidadania da UE é, então, uma realidade jurídica que pode ter a capacidade de promover uma integração social e cultural, gerando, assim, efeitos extrajurídicos. Todavia, a questão da *identidade* política é mais complexa do que aquilo pode ser apreendido pelo estudo dos tratados e das contribuições teóricas sobre os tratados, ou seja, trata-se de um tema que ultrapassa os limites *disciplinares* do direito e exigiria uma pesquisa interdisciplinar. Contudo, o que se pode dizer com segurança, pelo que foi desenvolvido neste artigo é que a expansão da noção de cidadania no âmbito da União Europeia rompeu com a Modernidade, na medida em que esta acentuava as tendências de fortalecer as distinções entre aqueles que pertencem ao Estado-nação e aqueles que não pertencem, enquanto o instituto da cidadania europeia criou um arquétipo de sujeito jurídico que não é italiano, nem alemão, mas europeu. Como explicou Mindus:

O homem medieval primeiro era cristão, depois borgonhês (pessoa natural de Borgonha, região da França e por último francês. Com a modernidade, discute-se cada vez mais a diferença de fran-

¹¹ GRAZIANI, L. C. – *Fundamentos Jurídicos da Cidadania Europeia*. Orientador: Heitor Pagliaro. 2019. 62 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Goiás, 2019, p. 16.

¹² KLINGL, B. J. L. de G. – *A Evolução do Processo de Tomada de Decisão na União Europeia e sua Repercussão para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2014, p. 132.

¹³ DELORS, J. – *Bulletin des Communautés Européenne*, n. 9, septembre de 1985. Luxemburgo: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1985, p. 2. Tradução nossa: «on ne peut pas écarter que, dans trente ans, quarante ans l'Europe formera un OPNI - une sorte d'objet politique non identifié».

¹⁴ GEHARDS, J. – Free to Move? The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe. *European Societies*, vol. 10, n. 1, 2008, p. 120-140. DOI: 10.1080/14616690701536323, p. 134. Tradução nossa: “The process of European integration has tremendously changed the idea of the nation-state”.

cês, inglês, escocês, e a partir daí a ideia de nação se expressa no momento que o sentido individual prevalece sobre o universal.¹⁵

A evolução jurídica da concepção de cidadania europeia só pode ser compreendida pela análise direta de suas fontes documentais primárias, no caso, os tratados da EU. É necessário, também, distinguir o conteúdo de cada documento, a fim de se perceber quais foram os contornos dados ao instituto por cada tratado. Esse é um exercício de história *interna* do direito internacional, isto é, um exercício de estudo e análise de como as normas sobre determinado objeto evoluíram no decorrer do tempo, alterando o significado de determinadas noções jurídicas.

Do Tratado de Roma (1957) até o Tratado de Lisboa (2007) houve uma modificação substancial dos direitos dos *cidadãos europeus*, ainda que esta expressão deva ser empregada, a rigor, exclusivamente a partir do Tratado de Maastricht (1992), para evitar anacronismo jurídico. É possível notar um percurso que tem início com um aspecto econômico e laboral, depois passa a ser social (expressando o aspecto da *liberdade negativa*, em termos de ciência política), para, finalmente, chegar a um conteúdo verdadeiramente participativo (que denota o aspecto da *liberdade positiva*).

É evidente que o estudo da cidadania europeia é feito de modo comparado ao modelo tradicional de cidadania ligada ao Estado-nação, tanto porque é a referência política moderna quanto porque com ela está necessariamente imbricada. Trata-se de uma experiência recente na história política, que guarda relações muito particulares com a conjuntura europeia do século XX e se apresenta propriamente como uma reação a essa conjuntura.

Em geral, pelo que foi pensado neste artigo, pode-se dizer que a cidadania da União apresenta dez características principais: a) é *derivada*, pois se origina através de uma relação de extensão em relação à cidadania do Estado-nação; b) é *transnacional*, pois seu âmbito de vigência material e territorial é o do direito eurocomunitário, que transcende os limites internos dos Estados membros e vincula os ordenamentos jurídicos domésticos; c) é *supranacional*, pois trata os cidadãos europeus como sujeitos de direito em um âmbito externo ao Estado-nação; d) é *complementar*, pois não substitui a cidadania do Estado membro; e) é *vinculada*, pois sua natureza jurídica não é autônoma, mas sua existência é vinculada a outra relação jurídica prévia; f) é *inclusiva*, na medida em que é *juridicamente* associada à ideia de não discriminação; g) tem status de *direito fundamental*, a partir do Tratado de Lisboa (2007), que, por meio de um ato legislativo vinculativo, atribuiu juridicidade à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, posicionando a cidadania europeia no epicentro jurídico-político da UE; h) é *referencial*, porque o exercício de alguns direitos do

¹⁵ MINDUS, P. – Cidadania, Identidade e o Poder Soberano de Excluir. Tradução de Heitor Pagliaro, *Revista do Ministério Público*, vol. 40, n.158, p.117-139, 2019, p. 118.

cidadão europeu depende da referência ao país de residência e não de nacionalidade; i) é *automática*, pois sua aquisição não depende de um ato volitivo do indivíduo, tendo, por isso, um caráter compulsório; j) e, por fim, é *processual*, no sentido de que não tem uma essência imutável, não é uma realidade posta, pronta e estática, mas um instituto jurídico de direito eurocomunitário que é um processo em constante desenvolvimento, por força das sucessivas modificações legais, da atividade jurisdicional, dos costumes administrativos de sua aplicação e também da atividade teórica dos estudiosos que se esforçam por definir e redefinir seu conteúdo.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA MARQUES, J. O. – de. Forçar-nos a ser livres? O paradoxo da liberdade no Contrato social de Jean-Jacques Rousseau. *Cadernos de ética e Filosofia Política*, v. 16, n. 1, p. 99-114. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.
- BARROT, J. – Justice, liberté et Sécurité, Fondements de la Citoyenneté Européenne. *Revue Française d'Administration Publique*, n. 129, 2009, p. 5-8.
- BERLIN, I. – Two Concepts of Liberty. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- BORCHARDT, D. K. – *O ABC do Direito da União Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2016.
- BOZÓKI, A. – The New Central Europe. In: ORTINO, Sergio; ZAGAR, Mitja; MASTNY, Vojtech. (edit.). *The Changing Faces of Federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*. Manchester e Nova Iorque: Manchester University Press, 2005.
- CAMPOS, J. M. de. – *Direito Comunitário. O Direito Institucional*. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.
- CONSTANT, B. – *Political Writings*. Tradução: Biancamaria Fontana. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- COUDENHOVE-KALERGI, R. von. – *Pan-Europa. Un grande progetto per l'Europa unita*. Tradução: Laura Cavara. Rimini: Il Cerchio Iniziative Editoriali, 1997.
- DELORS, J. – *Bulletin des Communautés Européenne*, n. 9, septembre de 1985. Luxemburgo: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1985.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. – Treaty of Versailles. *Multilateral Agreements 1918-1930*. Washington: Library of Congress. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/must000002-0043.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2020.
- EUROPEAN UNION. – *Treaty on European Union*. Luxemburgo; Bruxelas: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. ISBN: 92-824-0959-7.
- GEHARDS, J. – Free to Move? The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe. *European Societies*, vol. 10, n. 1, 2008, p. 120-140. DOI: 10.1080/14616690701536323.
- GOTSCHALG, R. V. – A Evolução da Cidadania da União Europeia e a Proteção Diplomática em Países. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 7, p. 334-371, 2010.
- GRAZIANI, L. C. – *Fundamentos Jurídicos da Cidadania Europeia*. Orientador: Heitor Pagliaro. 2019. 62 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Goiás, 2019.
- KLINGL, B. J. L. de G. – *A Evolução do Processo de Tomada de Decisão na União Europeia e sua Repercussão para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2014.
- LASOK, D. – *The Trade and Customs Law of the European Union*. Londres: Kluwer Law International, 1997.
- MINDUS, P. – Cidadania, Identidade e o Poder Soberano de Excluir. Tradução de Heitor Pagliaro, *Revista do Ministério Público*, vol. 40, n.158, p.117-139, 2019.
- MINDUS, P. – Dimensions of Citizenship. *German Law Journal*, vol. 15, n. 5, p. 736-749, 2014.
- MINDUS, P. – *European Citizenship After Brexit. Freedom of movement and rights of residence*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.
- MINDUS, Patricia. – The Contemporary Debate on Citizenship in *Journal for Constitutional and Philosophy of Law*, Vol. 9, p. 29-44, Suíça, 2009.

- MONNET, J. – *Note de Réflexion de Jean Monnet (1943)*. Lausanne: Fondation Jean Monnet, 2012.
- NASSIF, G. C. – European Ombudsman: uma abertura à participação social comunitária. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, volume especial, 2012, p. 58-83.
- NÓBREGA, M. F. de M. D. – *A Cidadania Europeia Antes e Pós-Lisboa e Correspondentes Direitos Atribuídos aos Cidadãos*. 2014. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Autónoma de Lisboa, 2014.
- PAGLIARO, H. de C. – *O Público e o Privado na Teoria Política de Jean-Jacques Rousseau e Hannah Arendt*. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2018. Orientador: Miroslav Milovic.
- PARLAMENTO EUROPEU. – *Regimento*. Estrasburgo: 2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02_PT.pdf. Acesso em: 19 jul. 2020.
- SOUSA, C. U. – Uma Europa dos Cidadãos? *OBSERVARE - Janus 2013 - As Incertezas da Europa*, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2013.
- STONEBRIDGE, L. – Hannah Arendt's Message of III-Tidings: statelessness, rights and speech. KILBY, Jane; ROWLAND, Antony (editores). *The Future of Testimony: interdisciplinary perspectives on witnessing*. Nova Iorque: Routledge, 2014.
- UNIÃO EUROPEIA. – *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>. Acesso em: 15 jul. 2020.
- UNIÃO EUROPEIA. – *Regulamento (UE) n. 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 2011 sobre a iniciativa de cidadania*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PT:PDF>.
- UNIÃO EUROPEIA. – *Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, sobre a iniciativa de cidadania europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2019:130:FULL&from=PT>.
- UNIÃO EUROPEIA. – *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 20 mai. 2020
- UNIÃO EUROPEIA. – *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*. 1957. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>. Acesso em 2 jul. 2020.
- UNITED NATIONS. – *Charter of the United Nations*. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/un-charter/preamble/index.html>. Acesso em: 07 jul. 2020.