

CIDADANIA EUROPEIA: Uma Verdadeira e Própria Cidadania?

Aline Beltrame de Moura

Resumo:

O instituto da cidadania no continente europeu apresenta-se como uma tentativa da União Europeia de aproximar os indivíduos, por meio do estabelecimento do princípio de subsidiariedade, da cena principal do processo decisional supranacional, bem como proceder a uma integração que transcenda as fronteiras econômicas e que avance em direção ao político, liquidando com o chamado déficit democrático. A teoria, contudo, distancia-se da realidade à medida que, na prática, muitas são as dificuldades encontradas para a efetivação completa desse instituto. Há problemas concernentes à questão de se tratar de uma cidadania de gênero supranacional que não comporta mais a tradicional vinculação entre nacionalidade e cidadania, assim como da tutela de direitos sem a existência de sua contraprestação, isto é, os deveres e, por fim, o afastamento dos cidadãos, dito europeus, do espaço público comunitário, implicando, portanto, a cristalização de situações jurídicas subjetivas emancipadoras.

Palavras-chave:

Cidadania europeia. União europeia. Deveres. Princípio de subsidiariedade. Déficit democrático.

Abstract:

The Institute of citizenship on the European continent is presented as an EU attempt to bring individuals, through the establishment of the principle of subsidiarity, the main scene of supranational decision-making process, and proceed to an integration that transcends borders and economic that go toward political, settling with the so-called democratic deficit. The theory, however, distances itself from reality as, in practice, there are many difficulties in the full realization of this institute. There are problems concerning the question of whether it is a kind of supranational citizenship entails more than the traditional link between nationality and citizenship as well as the protection of rights without the existence of their consideration, namely, the duties and, finally, the alienation of these citizens of the community public space, implying, therefore, the crystallization of emancipatory subjective legal situations.

Keywords:

Citizenship. Union. Union duties. Principle. Subsidiarity. Deficit democratic.

Sumário:

Introdução. 1 Considerações iniciais acerca do instituto da cidadania europeia. 2 As anomalias da cidadania europeia: uma cidadania sem Estado e direitos sem deveres. 3 O viés político do princípio de subsidiariedade. 4 O déficit democrático da cidadania europeia. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar o fenômeno da cidadania europeia sob um viés crítico, abordando a temática sob um viés não apenas jurídico, mas também político e social, haja vista que se trata de um instituto multifacetário e, sobretudo, ímpar na ordem jurídica moderna, porém ainda frágil em suas estruturas. O objetivo do estudo, portanto, é demonstrar que a cidadania europeia, apesar de exprimir um conceito que evoluiu por intermédio dos tratados em âmbito europeu, ainda é considerada por muitos apenas em seu valor simbólico na construção de uma *Europa verdadeiramente dos cidadãos*, devendo, pois, ser mais bem adaptada e concebida não somente pelos Estados-membros, mas, principalmente, por seus próprios cidadãos.

Dessa forma, por meio da análise das dificuldades encontradas para sua plena concretização, emerge, inevitavelmente, o questionamento acerca da possibilidade da existência de uma cidadania política do tipo europeu que não apenas tenha condições de agir coletivamente na área política além das fronteiras nacionais, mas, principalmente, que possua uma consciência de obrigações morais perante o patrimônio comum europeu. Buscar-se-á demonstrar que as peculiaridades dessa nova cidadania requerem a execução de um longo e gradual projeto, pautado na noção de respeito às diversidades e anseio pelo bem comum, capaz de ultrapassar as barreiras econômicas e estabelecer-se como uma verdadeira *ponte* entre a *Europa dos Mercados* e a *Europa dos Cidadãos*.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DO INSTITUTO DA CIDADANIA EUROPEIA

A cidadania da União surgiu no momento em que a Comunidade Europeia assumia novas e relevantes competências legislativas em matérias que interferiam diretamente na vida e nos interesses do homem comum, como a

tutela ao meio ambiente, aos consumidores, a proteção à saúde e a política social. Nesse contexto, era imprescindível aproximar, informar e fazer com que o cidadão europeu participasse das decisões adotadas no plano supranacional.

Inicialmente o ponto central da *Europa dos Mercados* era a liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais garantidos aos indivíduos *produtivos*, isto é, capazes de desenvolverem uma atividade econômica relevante que contribuísse para o crescimento da economia comunitária. Somente mais tarde o reconhecimento deste direito foi estendido aos familiares dos beneficiários primários, por meio da diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004.¹ Esse marco assinala um passo decisivo para a construção do ordenamento comunitário, que sempre esteve ligado a uma união apenas econômica e monetária e que agora, com a cidadania, ostentaria claramente uma ambição também política.

Nesse sentido, salienta Maria Cristina Pensovecchio² que a substancial limitação da esfera de competência comunitária ao setor econômico e a ausência de organizações em estruturas de tipo político fizeram com que se tornasse difícil a configuração, a favor dos cidadãos dos Estados-membros, de situações jurídicas subjetivas de natureza política junto a Comunidade. Dessa forma, apenas com a regulamentação do instituto da cidadania europeia pelo Tratado de Maastricht,³ em 1992, é que foi criado um suporte institucional a fim de amparar e dar condições legais para o desenvolvimento desses ideais.

O mencionado documento traz em seu bojo direitos expressamente previstos no capítulo intitulado “Cidadania da União”, estabelecendo, por conseguinte, benefícios jamais antes atribuídos aos agora chamados cidadãos europeus. Dentre esses direitos, podemos destacar o de liberdade de circulação

¹ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* L 158, 30 de abril de 2004. p. 77 et seq.

² Pensovecchio, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: I diritti dei cittadini dell'Unione europea*. Palermo: Tipolitografia F.lli Farina s.n.c., 1994. p. 91.

³ O Tratado sobre a União Europeia foi assinado em Maastricht em 7/2/1992 pelos então 12 Estados-membros e entrou em vigor em 1º/11/1993.

e estadia, de eleitorado ativo e passivo ao Parlamento europeu e às eleições municipais no Estado-membro de residência, de proteção diplomática e consular, direito de petição ao Parlamento europeu e de denúncia e ao Provedor de Justiça europeu.

Logo, não há como negar o caráter único e exemplar da União Europeia, oriundo do fato de que, como modelo de integração econômica, ela foi mais longe do que qualquer outra forma de integração passada ou atual.⁴ Não podemos ignorar, entretanto, a dificuldade de inserção dos ditos cidadãos europeus no espaço público comunitário, o que faria com que a integração econômica se tornasse também política e o consumidor europeu um verdadeiramente cidadão da União.

2 AS ANOMALIAS DA CIDADANIA EUROPEIA: uma Cidadania sem Estado e Direitos sem Deveres

A ausência de um vínculo jurídico-político direto entre os cidadãos e a União, bem como a distância dos elementos que diferenciam a noção legal-formal de cidadania de acordo com a posição jurídica do sujeito – portador de direitos e deveres –, criam uma problemática concernente ao *status civitatis* nacional. É notório que, pela primeira vez na história, com a instituição da cidadania europeia, pertencer a um território, a uma comunidade e a uma cultura definida nos limites nacionais passou ao controle de uma entidade supranacional: a União Europeia. Como veremos, porém, tal situação gera um intenso debate na doutrina.

O artigo 17, § 2º do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) dispõe, genericamente, que os “cidadãos da União gozam de direitos e são sujeitos de deveres previstos no presente Tratado”, porém nem na Parte II do citado

⁴ D’arcy, François. *União Européia*. Instituições, Políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 13.

documento nem em qualquer outra disposição do mesmo é possível encontrar uma indicação clara e precisa dos deveres concernentes aos respectivos cidadãos.

Com efeito, um dos grandes problemas encontrados no sistema jurídico comunitário reside no fato de que inexistem deveres expressos no tocante ao cumprimento de obrigações comuns para além das fronteiras estatais. Essa ausência, em contraposição aos inúmeros direitos elencados quer nas fontes originárias quer nas derivadas do ordenamento comunitário, fragiliza e gera uma sensação de descrença no que diz respeito à efetividade do *status* de cidadão europeu.

Ousamos, por tal motivo, discordar, em parte, dos ensinamentos do ilustre jurista italiano Ennio Triggiani,⁵ o qual sustenta que com a instituição da cidadania europeia

se supera, enfim, o conceito tradicional de cidadania, que se ligava a nacionalidade e a territorialidade, prevendo, em sua substituição, um *sistema composto de direitos, deveres e lealdade política como pressuposto decisivo para a democratização da Europa*.

Em realidade a instituição da cidadania europeia parece mais um ato simbólico de unificação e uma tentativa de construção da paz, após um longo período marcado pelas guerras mais devastadoras que a História conheceu, do que um verdadeiro catálogo de direitos e deveres. Por esse motivo, o mencionado autor carece de razão ao afirmar que a cidadania europeia criou um sistema de deveres, pois, como referido, nenhum dever é expressamente encontrado nas fontes comunitárias. É evidente que nos sistemas jurídicos internos dos Estados-

⁵ Triggiani, Ennio. La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. In: *Studi sull'integrazione europea*, Cacucci Bari, Editore, Riv. Quadrimestrale - n.3/2006, p. 440, 2007: “si supera pertanto il concetto tradizionale di cittadinanza, che si ricollegava alla nazionalità ed alla territorialità, prevedendo in sua sostituzione un *sistema composto di diritti, doveri e lealtà politiche come presupposto decisivo per la democratizzazione dell'Europa*” (grifo nosso) (tradução de Aline Beltrame de Moura).

membros seus cidadãos são destinatários de direitos e deveres, mas somente enquanto cidadãos nacionais, sem expressar, contudo, nenhuma obrigação em âmbito comunitário.

Sob tal perspectiva, Bruno Nascimbene⁶ salienta que

a ausência de deveres similares àqueles de solidariedade política, como o dever de defesa do Estado, de prestação de serviço militar, de fidelidade ao Estado, não somente pode induzir a fazer referência a deveres genéricos de observância das normas comunitárias, do uso correto das liberdades, em particular da ampla liberdade de circulação, derivada da abolição do controle das fronteiras, com a conseqüente obrigação do indivíduo a não se elidir (fazendo o uso abusivo da mesma) dos deveres perante o próprio Estado ou de outros Estados-membros. A proposta de indicar deveres precisos, como o respeito às expressões culturais de outrem, a contribuição a preservação ambiental, assegurar a solidariedade entre os cidadãos da União e de países extracomunitários residentes na UE [...], por mais que seja respeitável, não fornece elementos próprios de uma condição específica objetiva do cidadão da União.

No mais, a característica particular da cidadania da União decorre da circunstância de que as normas primárias, ou seja, os tratados, somente distribuem poderes e regulam procedimentos, não se ocupando da formalização de um verdadeiro rol de direitos. Diante dessa situação, de grande valia foi o

⁶ Nascimbene, Bruno. Profili della cittadinanza dell'Unione Europea. In: *Rivista Internazionale di Diritto dell'Uomo*, p. 259-260, 1995: "la mancanza di doveri assimilabili a quelli di solidarietà politica quali il dovere di difesa dello Stato, di prestazione del servizio militare, di fedeltà dello Stato, non può che indurre a fare riferimento a generici doveri di osservanza delle norme comunitarie, di uso corretto delle libertà, in particolare dell'ampia libertà di circolazione derivante dall'abolizione dei controlli alle frontiere, con il conseguente obbligo del singolo di non sottrarsi (facendo un uso abusivo della stessa) ai doveri nei confronti del proprio Stato o degli altri Stati membri. La proposta di indicare precisi doveri, quali il rispetto dell'espressione delle culture altrui, il contribuire alla salvaguardia dell'ambiente, l'assicurare solidarietà fra cittadini UE e di Paesi terzi residenti nell'UE [...], per quanto apprezzabile non è proposta tale da fornire elementi propri di una specifica condizione oggettiva del cittadino dell'Unione" (tradução da autora deste artigo).

trabalho realizado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que reconheceu, por meio de sua vasta jurisprudência, os direitos fundamentais⁷ já garantidos internamente nos países da Comunidade.

Interessante também observar que a cláusula evolutiva prevista no artigo 22 do TCE diz respeito à definição de novos direitos, sem nada pronunciar acerca dos deveres. Compartilha desta perspectiva a Carta de Direitos Fundamentais da União Européia,⁸ também conhecida como Carta de Nice, pois se limita a enumerar direitos sem fazer menção precisamente aos deveres, fazendo somente uma citação genérica em seu Preâmbulo: “o gozo desses direitos faz surgir responsabilidades e deveres nos confrontos entre as pessoas ou mesmo da Comunidade humana e das gerações futuras.”

A possível justificativa para essa situação poderia fundar-se na errônea ideia de que o processo integracionista europeu não estaria apto a aceitar o fato de a União configurar-se como um ente dotado de características próprias de um Estado nacional e, como tal, apto a permitir a criação de um vínculo jurídico-político. Nesse sentido, sustenta Vincenzo Lippolis⁹ que

é o grau da integração comunitária, imperfeito em comparação com a criação de um Estado, que implica na impossibilidade de impor tais deveres. Mais precisamente, porque a União não possui todos os requisitos próprios de um Estado, permanecendo, então, como entidade soberana os Estados-membros.

⁷ Nesse sentido, ver o caso *Rudy Grzelczyk*, C-184/99 de 20/07/1999, caso *Baubast*, C-413/99 de 7/9/2002 e caso *Schmidberger*, C-112/00 de 12/6/2003.

⁸ A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia foi assinada na cidade de Nice em 7/12/2000. Seu objetivo principal era preencher uma grave lacuna no Direito Comunitário, relativa à inexistência nos Tratados de um catálogo de direitos fundamentais. Em que pese o trabalho constante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nesse sentido, o déficit originário não foi superado, pois a Carta não restou ratificada, não adquirindo, portanto, valor jurídico vinculante. O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, visa incorporá-la ao *acquis* comunitário, todavia tal documento ainda encontra-se em processo de ratificação.

⁹ Lippolis, Vincenzo. *La Cittadinanza Europea*. Mulino: Ed. Bologna, 1994. p. 47: “è il grado dell’integrazione comunitaria, imperfetto rispetto al costituirsi di un’entità statale, che comporta l’impossibilità di imporre tali doveri. Più precisamente, poiché l’Unione non possiede tutti i requisiti propri dello stato, finché permangono come entità sovrane gli stati membri [...]” (tradução da autora deste artigo).

Diante dessa problemática, referir-se a uma nacionalidade ou a uma cidadania comunitárias pode parecer algo prematuro. Frisa Roberto Dromi¹⁰ que “na União Europeia já existe um conceito de cidadania, mas não, todavia, de nacionalidade”, e isso ocorre devido ao fato de a Comunidade, como já dito, não conter os elementos típicos de um Estado. De outro lado, afirma o autor que o sentimento de pertença adquire especial transcendência no sistema comunitário, porquanto não há democracia sem a consciência de pertencer a uma coletividade política, seja ela uma nação, uma região, uma cidade ou, até mesmo, um conjunto federal como a União Europeia.

No tocante ao desenvolvimento do presente estudo, torna-se imprescindível compreender a diferença entre os institutos da *ciudadania* e da *nacionalidade*, conceitos estes comumente confundidos. Conforme expressa Giovanni Cordini,¹¹ “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”.

A cidadania em sentido técnico, portanto, refere-se a uma relação do indivíduo com o Estado, que se traduz no poder direto e geral do ente estatal sobre o complexo de direitos dos próprios cidadãos. A Comunidade Europeia, porém, não possui nenhum poder autoritário geral e direto que possa se chamar de *governo* sobre os cidadãos dos Estados-membros. Assim, entre a Comunidade e os indivíduos destinatários dos seus atos há sempre o obstáculo do diafragma das organizações estatais, exclusivamente competentes a exercitar o *imperium* sobre os indivíduos estabilizados e operantes sobre o seu território.¹²

¹⁰ Dromi, Roberto; Ekmekdjian, Miguel A.; Rivera, Julio C. *Derecho Comunitario: Sistemas de Integración-Regimen del Mercosur*. Ediciones Ciudad Buenos Aires Argentina, 1995. p. 207: “En la Unión Europea existe ya un concepto de ciudadanía aunque todavía no el de nacionalidad.”

¹¹ Cordini, Giovanni, *apud* Posenato, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: Dal Ri Junior, Arno; Oliveira, Odete Maria de. *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. p. 212.

¹² Pensovecchio, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: I diritti dei cittadini dell'Unione europea*. Palermo: Tipolitografia F.lli Farina s.n.c., 1994. p. 14.

A propósito, imprescindível a análise de Vlad Constantinesco¹³ acerca do fato de que

não se espera da União (nem das suas instituições) definir de modo direto quem sejam os próprios cidadãos. Se a cidadania, segundo uma concepção clássica, representa o marco de participação a um corpo político, é inevitável constatar que nem a União nem a Comunidade Europeia constituem ainda aquele “corpo político” ou aquele “povo”. Somente os Estados-membros são competentes a identificar – indiretamente e sobre a base das condições das atribuições da própria nacionalidade – quais são os cidadãos da União européia.

Conclui o autor afirmando que, sob esse ponto de vista, estaríamos diante de uma situação que lembra mais um modelo de Confederação de Estados do que um Estado federal propriamente dito.

Por sua vez, não deixa de ser irônico observar que é justamente na Europa, onde nasceu o sistema estatal, o qual foi dotado, por meio do Tratado de Westfália,¹⁴ de poderes soberanos territoriais, bem como de toda a ideologia e aparato próprios, “que começa a se desenvolver uma instância política por cima dos Estados nacionais, intermediária entre o Estado territorial e uma ordem política unificada globalmente.”¹⁵

¹³ Constantinesco, Vlad. La cittadinanza dell’Unione: una “vera” cittadinanza? In: Rossi, Lucia Serena (a cura di). *Il progetto de Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell’Unione Europea*. Milano: Giuffrè Editore, 2004. p. 224. “non spetta all’Unione (né alle sue istituzioni) definire in modo diretto quali sono i propri cittadini. Se la cittadinanza, secondo una concezione classica, rappresenta il marchio d’appartenenza ad un corpo politico, è giocoforza constatare che né l’Unione né la Comunità europea costituiscono ancora quel ‘corpo politico’ o quel ‘popolo’. Soltanto gli Stati membri sono competenti ad identificare – indirettamente e sulla base delle condizioni di attribuzione della propria nazionalità – quali sono i cittadini dell’Unione europea” (tradução da autora deste artigo).

¹⁴ O Tratado de Westfália foi assinado em 24/10/1648 e pôs fim à Guerra dos Trinta Anos. Além disso, é conhecido como o marco moderno do surgimento do Direito Internacional, ao reconhecer noções e princípios como o de soberania estatal e o de Estado-nação.

¹⁵ Vieira, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 252.

Pois bem, não restam dúvidas de que a União Europeia de fato não seja um Estado. O que ela é, então? Podemos dizer que seja simplesmente um conjunto de instituições políticas e judiciárias dotadas de poderes supranacionais, “resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista os anseios integracionistas.”¹⁶ Nesse sentido, importante frisar que se deve falar em transferência de parcelas de soberania e não da soberania em toda a sua essência, pois a limitação sofrida pela soberania estatal não é generalizada, uma vez que não se verifica em todas as matérias, mas cinge-se àquelas concernentes aos fins comunitários.

Nas palavras de Vlad Constantinesco,¹⁷ se a União Europeia não pertence à categoria de Estado, é necessário mencionar que esta constitui um *ente político*, no sentido de que nela se encontra um verdadeiro e próprio poder público compartilhado com os Estados-membros que decidiram exercitá-la em comum.

Sob tal perspectiva, apesar de a Carta de Nice não ter valor jurídico vinculante, importante é sua análise. No tocante ao artigo 51, § 2º, salienta Giuseppe Franco Ferrari¹⁸ que

a ausência de incorporação nos tratados predis põem a considerar a Carta como um documento suscetível de melhoramentos e não como qualquer coisa que seja destinada a ser esculpida na pedra e permanecer inalterada no tempo [No mais,] aquilo que me parece o paradoxo da

¹⁶ Stelzer, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 75.

¹⁷ Constantinesco, 2004. p. 233.

¹⁸ Ferrari, Giuseppe Franco (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza*. Padova: Cedam, 2001. p. 186, 195. “la mancata incorporazione nei trattati predis pone il pensiero a considerare la Carta come un documento suscettibile di miglioramenti e non come qualcosa che è destinato a essere scolpito nella pietra e a rimanere inalterato nel tempo. [...] Inoltre [...] quello che a me pare il paradosso dell’attuale fase costituente: quello dei diritti senza doveri. [...] i limiti della cittadinanza europea sono dunque i limiti di una cittadinanza senza Costituzione e senza Stato” (tradução da autora deste artigo).

atual fase constituinte: a questão dos direitos sem deveres. [...] os limites da cidadania europeia são, assim, os limites de uma cidadania sem Constituição e sem Estado.

Importante a constatação feita pelo citado autor a respeito do paradoxo dos direitos sem deveres, pois seria uma grande contradição, em uma comunidade estatal que se funda necessariamente na correspondência entre direitos e deveres, afirmar que somente um Estado é capaz de possuir uma Constituição no sentido autêntico da palavra, quando ao mesmo tempo assegura o império da lei e a liberdade do indivíduo. É necessário evidenciar que é em momentos como estes que se põe à prova a capacidade dos cidadãos de superarem os limites mesquinhos dos egoísmos individuais.¹⁹

Outra parte da doutrina,²⁰ todavia, sustenta que a ausência de uma referência expressa aos deveres concernentes aos cidadãos da União não implica a negação da configuração de alguma forma de obrigação. Esta pode ser proclamada em caráter geral, como no caso do dever relativo à observância e a lealdade na aplicação das prescrições do Direito comunitário, bem como na existência de um dever de fidelidade para com a Comunidade, desde que não sejam contrários aos deveres relativos ao próprio Estado nacional.

Uma proposta viável para o desenvolvimento da União Europeia seria a confecção de um *Bill of Rights* europeu, ou seja, um catálogo de direitos para serem acrescentados àqueles já existentes. Destaca Sabino Cassese,²¹ contudo, que seria um grave erro partir dos direitos sociais, porquanto existem países onde tais direitos são fortemente descentralizados e, em outros, extremamente centralizados, ou ainda Estados em que os mesmos são mais desenvolvidos e em outros nem tanto.

¹⁹ Ferrari, 2001, p. 198.

²⁰ Nesse sentido ver Monaco, Lo 'status' dell'individuo nell'ordinamento comunitario. In: *Studi in onore di Manlio Udina*. Milano, 1975. p. 563; Pensavecchio, 1994, p. 35.

²¹ Cassese, Sabino. La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa. In: *Riv. Italiana Dir. Publ. Comunitario*, 1996. p. 872.

Nesse caso, mais prudente seria começar pelos direitos processuais, que possuem um conteúdo imaterial e já constituem parte do *jus receptum* da Europa, tendo em vista que são reconhecidos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Como exemplos, o autor sugere o estabelecimento do direito a uma eficaz proteção judiciária das situações jurídicas subjetivas; direito do sujeito interessado de ser ouvido antes da adoção de um procedimento administrativo que incida sobre a sua esfera jurídica; direito à motivação dos procedimentos administrativos e direito de acesso aos documentos administrativos. Procedendo dessa forma, obter-se-ia um duplo resultado: maximização de convergências entre os diversos países e estabelecimento de uma espécie de infraestrutura comum aos direitos substanciais.

Por fim, faz-se necessário admitir que todos esses esforços não se mostram suficientes para alcançar o verdadeiro processo de integração por muitos aspirado, uma vez que o conceito de cidadania europeia, semelhante ao empregado para definir as relações de um nacional com o seu Estado de origem, resta superficial e limitado. Imprescindível, por conseguinte, a configuração de uma cidadania de gênero supranacional nos moldes de uma verdadeira cidadania comum, dotada de um autêntico *status civitatis*, capaz de superar a vinculação do nacional com o seu ente estatal e, ao mesmo tempo, aproximá-los da Comunidade por meio do método da subsidiariedade. Somente após essa conquista poder-se-á falar em um conjunto homogêneo de direitos e deveres dos cidadãos para com a União, independentemente daqueles relativos a sua nacionalidade originária.

3 O VIÉS POLÍTICO DO PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE

Como falar de cidadania sem pensar em participação política? Este é um dos questionamentos que conduziram ao desenvolvimento de métodos capazes de aproximar os indivíduos desse intenso debate. Com efeito, um dos problemas de maior incidência para a realização dos objetivos comunitários, dentre eles o político e social, é aquele relativo às incertezas dos limites da competência

jurisdicional entre a União e os Estados-membros. O Tratado de Maastricht teve o mérito de preencher esta lacuna por meio da regulamentação do princípio da subsidiariedade.

Segundo sua origem etimológica,²² a subsidiariedade pode ser entendida como um princípio segundo o qual uma autoridade de nível hierárquico superior substitui uma de nível inferior quando esta última não for capaz de cumprir devidamente os atos de sua competência. O cânone em questão concretiza o princípio de colaboração entre a União e os Estados-membros, aproximando-se da ideia de democracia, pois procura ligar os cidadãos às decisões em âmbito nacional e comunitário, em conformidade com o disposto no artigo 1º do mencionado Tratado.

A subsidiariedade, dentro do sistema jurídico e institucional da Comunidade é, na lição de Louis Cartou,²³

Um exemplo de direito comunitário resultante de duas idéias fundamentais: a subsidiariedade é um princípio regulador do exercício de competências, e não de atribuição de competências, situação esta relegada ao poder constituinte. Ele não altera os equilíbrios existentes; a subsidiariedade deve manter na íntegra o acervo comunitário.

Trata-se de um princípio fundamental no quadro de uma organização federal, no sentido de que comporta uma associação de Estados independentes que nos Tratados constitutivos das Comunidades apenas conferiram as suas

²² Devoto, Giacomo; Oli, Gian Carlo. *Il Dizionario della Lingua Italiana*. Firenze: Editrice Le Monnier, 2002-2003. p. 222.

²³ Cartou, Louis. *L'Union européenne*. Traités de Paris - Rome - Maastricht. Paris: Dalloz, 1996. p. 272: "l'ensemble du droit communautaire résulte d'une double idée fondamentale: La subsidiarité est un principe régulateur de l'exercice des compétences, non d'attribution des compétences, ce qui relève du pouvoir constituant. Elle ne doit pas modifier les équilibres existants; La subsidiarité doit maintenir intégralement l'acquis communautaire" (tradução da autora deste artigo).

instituições as atribuições e poderes que quiseram confiar-lhes. Supõe, portanto, um adequado sistema de repartições de competências entre os órgãos centrais da Federação e os Estados federados.²⁴

Relevante, nesse contexto, a lição de Barbara Fuchs Lola Herbig,²⁵ para quem o princípio ora em comento visa à realização dos ideais fundamentais da democracia, da cooperação e da descentralização no processo europeu de integração,

afirmando que a integração respeitará a história, a cultura e a tradição dos povos da Europa, não só a identidade nacional dos Estados-membros, o princípio de subsidiariedade concilia a idéia de pátria e de federação europeia e afasta-se da idéia dos serviços do federalismo para destruir a pátria. Os Estados devem renunciar à pretensão de afirmar que a Comissão é responsável por suas faltas sucessivas na construção da Europa; a Comunidade, por sua vez, deveria aprender a resistir melhor à tentação da centralização e da burocracia e deveria ter a modéstia de dialogar quotidianamente com os Estados e seus cidadãos.

Sob esse ponto de vista, o artigo 5º do TCE prevê que, à luz do princípio da subsidiariedade, a Comunidade pode intervir nos setores que não são de sua competência exclusiva somente se, e na medida que, os objetivos das ações previstas não possam ser suficientemente realizados por parte dos Estados-

²⁴ Mota de Campos, João. *Manual de Direito Comunitário*. Lisboa: Gulbenkian, 2001. p. 269.

²⁵ Herbig, Barbara Fuchs Lola. Il principio di sussidiarietà nel diritto CE dopo Maastricht. In: *Riv. Dir. Com. Scam. Int.*, p. 232, 1994: “il principio di sussidiarietà si limita, quindi, a realizzare coerentemente, con l’integrazione europea, le idee fondamentali di democrazia, di cooperazione e di decentramento nel processo europeo d’integrazione. Affermando che l’integrazione rispetterà la storia, la cultura e la tradizione dei popoli dell’Europa, nonché l’identità nazionale degli Stati membri, il principio di sussidiarietà concilia l’idea di patria e di federazione europea e respinge invece l’idea di servirsi del federalismo per distruggere le patrie. Gli Stati dovranno rinunciare alla pretesa di ritenere la Commissione responsabile dei loro mancati successi nella costruzione dell’Europa; la Comunità dal canto suo dovrebbe imparare a resistere meglio alla tentazione della centralizzazione e della burocrazia e dovrebbe avere la modestia di dialogare quotidianamente con gli Stati e i loro cittadini” (tradução da autora deste artigo).

membros, mas que, por sua vez, possam ser mais bem concretizados no âmbito comunitário. Reafirma ainda que as ações da Comunidade não podem ir além do necessário para a concretização dos objetivos presentes no aludido Tratado.

Visando a suprimir as dificuldades nas relações interinstitucionais entre a Comunidade e os Estados-membros, o Conselho Europeu de Edimburgo, em 1992, definiu algumas regras básicas, orientações, procedimentos e políticas a serem adotadas a fim de corretamente aplicar tal princípio. Dessa forma, salienta Louis Cartou²⁶ que “a subsidiariedade reúne três princípios, subordinando o exercício das competências comunitárias a três critérios: a legalidade, a oportunidade, a proporcionalidade.”

O critério da legalidade está previsto no primeiro parágrafo do artigo 5º do TCE e diz respeito aos limites de competências que a Comunidade possui, ou seja, sua atuação está restrita às ações de natureza comunitária que estejam presentes no Tratado. Neste ponto, uma diferenciação se faz necessária entre competência exclusiva e competência partilhada.

A competência exclusiva possui dois elementos cumulativos: um funcional e outro material.²⁷ Entende-se por funcional quando há uma obrigação de agir, em que a Comunidade é a única responsável, podendo ser punida por alguma omissão; por outro lado, compreende-se por elemento material a supressão do poder dos Estados-membros de intervirem unilateralmente. A competência exclusiva, portanto, é confiada a título obrigatório à Comunidade, ressaltando-se que os Estados-membros não podem agir de forma unilateral nas matérias de competência exclusiva daquela.

Como exemplos de competências exclusivas da União Europeia temos aqueles assuntos elencados no primeiro pilar, tais como a supressão de obstáculos à livre circulação, regras de concorrência, políticas comerciais e agrícolas

²⁶ Cartou, 1996, p. 271. “La subsidiarité réunit trois principes, soumet l’exercice des compétences communautaires à trois critères: La légalité, l’opportunité, La proportionnalité” (tradução da autora deste artigo).

²⁷ Cartou, 1996, p. 272-273.

comuns, transportes, política de imigração da União Europeia, Convenção de Schengen, acolhimento de refugiados, união econômica e monetária e as normas concernentes à cidadania europeia.

Por sua vez, a competência partilhada diz respeito, justamente, àquelas matérias que não sejam relativas à competência exclusiva e que se sujeitam às regras de Direito Comunitário. Desse modo, “a distinção entre as competências exclusivas e partilhadas é importante: o critério da necessidade é aplicado apenas às competências partilhadas.”²⁸

Com efeito, o critério da oportunidade ou da necessidade está definido no parágrafo 2º do artigo 5º, referindo-se aos casos que não sejam de domínio exclusivo da Comunidade. De acordo com tal regra, esta somente poderá intervir nos Estados quando incidirem duas condições cumulativas a serem apreciadas em cada caso específico, quais sejam: a) os objetivos assinalados não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros; b) a dimensão e os efeitos da medida são tais que a ação teria melhores resultados se realizada no âmbito comunitário.

Por fim, há o critério da intensidade, disposto no parágrafo 3º do mencionado dispositivo legal, também conhecido como princípio da proporcionalidade, segundo o qual a Comunidade, dentro das suas ações, não pode exceder o necessário para atender os objetivos elencados no Tratado. Essa regra aplica-se a todas as medidas, sejam elas ou não da competência exclusiva comunitária, bem como reafirma a concepção de que os meios a serem empregados deverão ser proporcionais aos fins propostos.²⁹ Assim, em que pese a Comunidade dispor de diversos tipos de procedimentos – intervenções legislativas, recomendações, suporte financeiro –, esta deve escolher aquelas

²⁸ Cartou, 1996, p. 273: “La distinction des compétences exclusives et partagées est importante: le critère de nécessité ne s’applique qu’aux compétences partagées” (tradução da autora deste artigo).

²⁹ Mota de Campos, 2001, p. 271.

medidas que demandem uma maior parceria entre o organismo supranacional e as estruturas que estão mais próximas dos cidadãos, tais como os entes regionais, as empresas e os sindicatos.

Sob tal perspectiva, deve ser dada preferência, por exemplo, à diretiva ao invés da utilização de regulamento, visando sempre a deixar um espaço para a atuação das iniciativas estatais, sendo assim concebida em sua ideia original. Com isso, o objetivo geral da subsidiariedade é diminuir os constrangimentos que as normativas comunitárias demasiadamente detalhadas impõem aos Estados.³⁰

Cumprе mencionar o entendimento de Deisy Ventura³¹ sobre o tema, pois segundo a autora,

a tão difundida utilização do princípio da subsidiariedade reflete, por outro lado, a crise pela qual passa atualmente a maioria dos Estados, que torna cada vez mais difícil identificar com precisão onde se encontram os diferentes poderes; e, por outro lado, o fim do mito da indivisibilidade da soberania, como decorrência da adesão à União Europeia.

Devido a sua constante aplicação, o debate acerca do princípio ora em pauta intensificou-se, passando, atualmente, a ser comumente associado à democracia e à transparência, tendo em vista que objetiva tornar o processo decisório cada vez mais próximo do cidadão e obter uma clara divisão de poderes entre a União Europeia e os Estados-membros. Desse modo, não se pode olvidar a importância do princípio da subsidiariedade na regulação dos poderes e competências de uma forma mais igualitária, limitando a extensão da teoria das competências implícitas da Comunidade e facilitando ao máximo a concretização dos objetivos fundamentais do processo integracionista europeu, dentre eles o fortalecimento da tutela dos direitos dos seus cidadãos.

³⁰ Cartou, 1996, p. 275.

³¹ Ventura, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 107.

Nesse sentido, Francesca Menegazzi Munari³² salienta que

a característica “dinâmica” do princípio de subsidiariedade contemplado no ordenamento da União [...] é o elemento qualificativo principal para definir a subsidiariedade não só como princípio de garantia do pluralismo institucional por excelência, mas, também, o *trait d’union* entre a Comunidade europeia e os seus Estados-membros, de um lado, e os cidadãos de outro.

Com base nessas afirmações, podemos sustentar, enfim, que um projeto político integracionista do tipo europeu, isto é, orientado pela noção de supranacionalidade, requer um eficaz marco subsidiário para sua plena vigência num contexto dinâmico de interações multidimensionais, em que as relações recíprocas dos particulares e das estruturas sociais devem ser situadas e potencializadas no interior de sistemas interativos, situação esta que somente o princípio da subsidiariedade é capaz de estabelecer e diminuir, por via reflexa, o tão discutido déficit democrático.

4 O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DA CIDADANIA EUROPEIA

No tocante à questão da aproximação dos cidadãos à União Europeia e às suas instituições, Fausto Capelli³³ destaca a um paradoxo presente atualmente na Europa, pois de um lado os europeus querem resolver os grandes problemas

³² Munari, Francesca Menegazzi. *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1996. p. 213. “la caratteristica ‘dinamicità’ del principio di sussidiarietà contemplato nell’ordinamento dell’Unione, [...] è l’elemento qualificativo principale per definire la sussidiarietà non solo come principio di garanzia del pluralismo istituzionale per eccellenza, ma anche ‘trait d’union’ fra la Comunità europea ed i suoi Stati membri da una parte, ed i cittadini dall’altra” (tradução da autora deste artigo).

³³ Capelli, Fausto. Come avvicinare i cittadini all’Unione europea e alle sue istituzioni. In: *Riv. Dir. Comunitario e degli scambi internazionali*, p. 623, 2001: “questi stessi cittadini nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano, o finiscono per disinteressarsene” (tradução da autora deste artigo).

da sociedade e, de outro, “estes mesmos cidadãos nutrem cada vez menos a crença nas instituições e nas políticas que estas adotam e acabam por se desinteressarem do assunto.”

E é este um dos principais problemas que aprofundam o déficit democrático dos cidadãos perante as instituições comunitárias, haja vista que contribui para a formação da ideia de que a União seja alguma coisa muito distante e, ao mesmo tempo, muito invasiva na vida da população.

A aproximação dos cidadãos europeus das decisões tomadas em âmbito supranacional era e, de certa forma, continua sendo um obstáculo à construção da democracia desse sistema institucional. É sabido que a distância entre as instituições e os indivíduos sempre constituiu um problema para os governos ditos democráticos. Afirma Andrea Manzella³⁴ que “o déficit democrático da União não é tanto um problema de uma ordem equilibrada entre as instituições comunitárias, mas um muito mais grave problema de cidadania política.”

Salientando a importância da integração entre União e cidadãos, Massimo Condinanzi³⁵ alerta que

um verdadeiro e efetivo espaço exige ações unitárias, não simplesmente coordenadas, a cooperação judiciária, civil e penal devem cada vez mais integrar-se em benefício da União, mas em primeiro lugar do cidadão: do cidadão comunitário, mas, também, do extracomunitário na perspectiva,

³⁴ Manzella, Andrea. Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza. In: Mulino/Europa, novembre 1994. p. 37-38, apud Munari, 1996, p. 214: “il deficit democratico dell’Unione non è tanto il problema dell’assetto equilibrato tra le istituzioni comunitarie ma un ben più grave problema di cittadinanza politica” (tradução da autora deste artigo).

³⁵ Condinanzi, Massimo; Lang, Alessandra; Nascimbene, Bruno. *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persona*. Milano: Giuffrè Editore, S.p.A., 2003. p. Introdutivas: “un vero ed effettivo spazio esige azioni unitarie, non semplicemente coordinate, la cooperazione giudiziaria, civile e penale, dovendo sempre più integrarsi a vantaggio dell’Unione, ma in primo luogo del singolo: del cittadino comunitario, ma anche extracomunitario nella prospettiva, invero, di una progressiva integrazione che valorizzi elementi diversi dal dato formale della cittadinanza quali la residenza, il lavoro, l’inserimento sociale” (tradução da autora deste artigo).

certamente, de uma progressiva integração que valorize elementos diversos daquele formal da cidadania, qual seja a residência, o trabalho e a inserção social.

A respeito do tema, Arno Dal Ri Júnior³⁶ 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 relação com os cidadãos, resultando na exacerbação 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 sempre mais áreas que condicionam o quotidiano do cidadão. [contudo,] a normatização, em si, não se contextualiza como problema [...]. O grande problema deste 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.

Assim, a resolução desse problema reside, 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 os seus cidadãos, almejando tornar as políticas mais eficazes e adequadas aos anseios da população.

Uma das iniciativas que poderia ser tomada, nesse contexto, diz respeito à questão do fortalecimento das competências do Parlamento Europeu, com o escopo de lhe dar a autoridade tradicional dos parlamentos nacionais e, por conseguinte, atingir a democracia no plano supranacional. Há autores, contudo,

³⁶ 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*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. p. 314.

que sustentam que tal proposição tornar-se-ia inviável, visto que não existe um *demos* europeu, uma esfera pública comum ou uma língua homogênea. Em razão disso, constata Liszt Vieira³⁷ que

seria um poder sem base social e cultural, pois o *demos* nacional é que seria a base legítima para fortalecer a influência dos parlamentos nacionais nas decisões dos órgãos executivos europeus. Este debate tem implicações importantes para a cidadania. [...] O Parlamento Europeu poderia representar a cidadania europeia, mas isto ainda não existe.

De fato, não há como negar o déficit democrático interno existente hoje na União Europeia, seja em razão do mínimo envolvimento e interesse dos cidadãos, seja pelas reduzidas oportunidades de participação que lhes são conferidas e, além disso, o Parlamento, único órgão sujeito a sufrágio universal direto, continua desfrutando de uma esfera de atuação limitada. O princípio da democracia, pois, parece gravitar tão somente no plano formal.

Ademais, não reduzindo a questão da cidadania ao determinante do fator psicológico, mas igualmente não negando a importância deste, posto que também é elemento de integração, observa-se que o mesmo ainda é ausente no seio desse organismo internacional. Para Blenda Lara Fonseca do Nascimento³⁸, os direitos no plano comunitário são propostos apenas “enquanto forma de estabelecer relações amigáveis entre os Estados e os nacionais destes, constituindo mero fator sociológico, que impede reações mais agressivas ao processo de integração.”

Para que essa questão do déficit democrático seja definitivamente superada é imprescindível a adoção de algumas medidas que visem a mudanças importantes na reestruturação do sistema vigente. A principal delas seria a

³⁷ Vieira, 2001, p. 398.

³⁸ Nascimento, Blenda Lara Fonseca do. Efeitos da Globalização e dos processos de integração da produção conceitual e normativa internacional clássica, no marco da cidadania européia. In: *Direito da Integração e Relações Internacionais*: Alca, Mercosul, UE, Santa Catarina: Fundação Boiteux Editora, 2001. p. 97.

necessidade de a União renovar o método comunitário adotando um sistema menos vertical e integrando, eficazmente, os meios de ação das suas políticas com instrumentos de tipo não legislativo. Além disso, outras medidas também poderiam ser adotadas, tais como: promoção de uma ligação mais estreita da Comissão com as autoridades regionais e locais, bem como com a sociedade civil; criação de novas normas a fim de que União encontre um meio de acelerar o processo legislativo; elaboração de uma estratégia de política global que alie os interesses das instituições da União e dos Estados-membros, dentre outras.³⁹

Sobre o tema, todavia, Nicolas Moussis⁴⁰ adverte que mais apropriado seria falar de um déficit de informação em matéria de questões europeias, cuja responsabilidade recairia tanto sobre os governos nacionais quanto sobre a própria mídia, haja vista que o grande público deve ter acesso à informação em linguagem simples e explicativa acerca dos acontecimentos no âmbito europeu para que possa entrar em contato com as situações que influenciam diretamente a sua vida cotidiana.

Não se trata, contudo, de mera propaganda, mas, como em qualquer outra comunidade democrática, de simples fornecimento de informações necessárias que impliquem a participação dos seus membros na vida social e política. A pontualidade e a certeza das informações representam elementos imprescindíveis à formulação de valores justos e corretos no processo de integração.

Dessa forma, somente quando os cidadãos europeus passarem a dispor de um verdadeiro espaço público de debate e, assim, influenciarem diretamente nos processos de tomada de decisão no âmbito supranacional, tornar-se-á possível compreender melhor a importância da integração política europeia à consolidação dos direitos e liberdades por ela garantidos, deixando os cidadãos de serem meros espectadores para se transformarem em militantes convictos da necessidade de fazer avançar o processo integracionista do Velho Continente.

³⁹ Capelli, 2001, p. 624-626.

⁴⁰ Moussis, Nicolas. *Guida alle politiche dell'Unione Europea – 2000*. 1. ed. Milano: Etas, 2000. p. 147.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos concluir que o paradoxo da cidadania europeia é que mesmo sendo considerada um instituto inovador na ordem jurídica moderna, ainda hoje lhe faltam fundamentos fortes e coesos de integração. As suas estruturas são frágeis, pois não é vista como uma verdadeira e própria cidadania em que os cidadãos, ditos europeus, realmente sintam-se imbuídos de um espírito coletivo. Há carência de um valor humanístico e histórico que, por sua vez, as cidadanias nacionais já possuem. Obviamente, a União Europeia já tratou de *encomendar* alguns símbolos de identificação, tais como a bandeira europeia, o passaporte comum, o hino europeu e o bordão *unidos na diversidade*. Esses símbolos, porém, são recentes e de certa forma foram *impostos* aos cidadãos, e não conquistados por estes, o que dificulta a construção de uma identidade comum.

Por fim, a dificuldade de assimilação da existência de uma cidadania de gênero supranacional dotada somente de direitos, sem elencar deveres, obstaculiza o desenvolvimento de um sentimento mútuo de solidariedade, empecilho este fortemente combatido por meio do estabelecimento do princípio de subsidiariedade, o qual se apresenta como um mecanismo para fazer progredir o *status civitatis* europeu, fundamental para a democratização do sistema comunitário, inserindo o cidadão na União e efetivando um dos seus principais objetivos: constituir uma cidadania verdadeiramente europeia. Este é o desafio.

REFERÊNCIAS

CAPELLI, Fausto. Come avvicinare i cittadini all'Unione europea e alle sue istituzioni. In: *Riv. Dir. Comunitario e degli scambi internazionali*, 2001.

CASSESE, Sabino. La Cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa. In: *Riv. Italiana Dir. Publ. Comunitario*, 1996.

CARTOU, Louis. *L'Union européenne*. Traités de Paris – Rome – Maastricht. Paris: Dalloz, 1996.

CONDINANZI, Massimo; LANG, Alessandra; NASCIMBENE, Bruno. *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persona*. Milano: Giuffrè Editore, 2003.

CONSTANTINESCO, Vlad. La cittadinanza dell'Unione: una “vera” cittadinanza? In: ROSSI, Lucia Serena (a cura di). *Il progetto de Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè Editore, 2004.

CORDINI, Giovanni. Elementi per una Teoria Giuridica della Cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato. Padova: Cedam, 1998. In: POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: DAL RI JUNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais, globais*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

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*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

D'ARCY, François. *União Européia*. Instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DEVOTO, Giacomo; OLI, Gian Carlo. *Il Dizionario della Lingua Italiana*. Firenze: Editrice Le Monnier ed., 2002-2003.

DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C. *Derecho Comunitario: Sistemas de Integración-Regimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

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

HERBIG, Barbara Fuchs Lola. Il principio di sussidiarietà nel diritto CE dopo Maastricht. In: *Riv. Dir. Comunitario e degli scambi internazionali*, 1994.

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

MONACO, R. Lo status dell'individuo nell'ordinamento comunitário. In: Studi in anore di Manlio Udina. Milano: Giuffr , 1975. Tomo I.

MOTA DE CAMPOS, Jo o. *Manual de Direito comunitário*. Lisboa: Gulbenkian, 2001.

MOUSSIS, Nicolas. *Guida alle politiche dell'Unione Europea – 2000*. 1. ed. Milano: Etas, 2000.

MUNARI, Francesca Menegazzi. *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1996.

NASCIMBENE, Bruno. Profili della cittadinanza dell'Unione Europea. In: *Rivista Internazionale di Diritto dell'Uomo*, 1995.

NASCIMENTO, Blenda Lara Fonseca do. Efeitos da globaliza o e dos processos de integra o da produ o conceitual e normativa internacional clássica, no marco da cidadania europeia. In: *Direito da Integra o e Rela es Internacionais*: Alca, Mercosul, UE. Santa Catarina: Funda o Boiteux Editora, 2001.

PENSOVECCHIO, Maria Cristina. *La cittadinanza europea: I diritti dei cittadini dell'Unione europea*. Palermo: Tipolitografia Flli Farina s.n.c., 1994.

STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

TRIGGIANI, Ennio. La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale. In: *Studi sull'integrazione europea*, Bari: Cacucci Editore, Riv. Quadrimestrale, n. 3/2006. 2007.

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associa o inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globaliza o*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Recebido em: 27/1/2009

Aprovado em: 4/12/2009