

A CIDADANIA DA UNIÃO EUROPÉIA: UMA NACIONALIDADE COMO PRESSUPOSTO DE DUPLA CIDADANIA

Carla Ribeiro Volpini*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar a cidadania da União Européia, na tentativa de contribuir para o estudo da natureza jurídica da cidadania comunitária. Através da análise dos conceitos de nacionalidade e cidadania, do estudo da cidadania da União Européia (através de seus tratados constitutivos e modificativos), de suas nomenclaturas, e, também, da reflexão da forma como esta cidadania se apresenta, tentou-se demonstrar o que é e como se apresenta a cidadania da União Européia no âmbito do direito comunitário europeu, para vislumbrar sua natureza jurídica.

Importante ressaltar que, ao se estudar a natureza jurídica da cidadania da União européia, ter-se-á como parâmetro a cidadania clássica, ou seja, aquela advinda da relação da pessoa humana com um Estado, além de relacioná-la com a comunidade internacional que a proporciona.

PALAVRAS-CHAVE

NACIONALIDADE; CIDADANIA DA UNIÃO EUROPÉIA; DIREITO DA UNIÃO EUROPÉIA; UNIÃO EUROPÉIA

ABSTRACT

The goal in this research was study the European union citizenship to contribute for the juridical nature's study of communitarian citizenship, through the analyze by the concepts of nationality and citizenship and Union European citizenship (through his created and modified treats), how its called, and, the analyze of the way that this citizenship shows. The main for all the study was the juridical nature's European union citizenship in the Communitarian European law.

* Doutoranda em Direito Público pela PUCMINAS, Mestre em Direito Internacional e Comunitário pela PUCMINAS, Especialista em Direito Processual pelo IEC- PUCMINAS, Professora, Advogada, Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Novos Horizontes.

When the nature's European union citizenship studying was growing, the most important aspect was relation with the classical citizenship (which born on the relation between the State and the Human), and the relation between this communitarian citizenship and the international community.

KEY-WORDS

NATIONALITY; EUROPEAN UNION CITIZENSHIP; EUROPEAN UNION LAW; EUROPEAN UNION

INTRODUÇÃO

Ao se discutir a natureza jurídica da cidadania da união europeia, tem-se em mente a seguinte questão: aquele que possui duas nacionalidades, sendo uma delas oriunda de um dos países-membro da União Europeia, quantas cidadanias tem? Duas? Três?

Quanto à (às) cidadania(s) advinda(s) da nacionalidade de um dos países-membros da União Europeia, há grandes questionamentos. Seria o cidadão detentor de duas cidadanias, as cidadanias do país de origem e a comunitária?

Caso sim, estas estariam se confundindo, ou até mesmo se substituindo?

Se não, havia uma nítida distinção entre estas cidadanias e, a partir daí, por que não estudar esta nova forma de cidadania?

Assim, o presente trabalho tem busca analisando, inicialmente, os conceitos de cidadania e nacionalidade, conceitos estes que foram de grande valia para entender, mais à frente, a natureza jurídica desta cidadania comunitária.

Após analisar detalhadamente a cidadania da União Europeia, nos capítulos 2 e 3, através de seus tratados constitutivos e modificativos, e tendo como foco a sua natureza jurídica, surgiu a distinção entre esta e a idéia de cidadania clássica.

Considerada, aqui, como cidadania clássica aquela vista e estudada como a ligação direta desta e a nacionalidade e, deste modo, o Estado.

Já a cidadania da União Europeia entende-se como aquela que surge através de um acordo entre países-membro de uma comunidade de Estados, criando garantias a todos os cidadãos nacionais dos Estados-membros desta. Foi a partir daqui que pude

fazer um estudo da natureza jurídica da cidadania da União Européia, utilizando-se dos tratados comunitários e da doutrina.

1. DA NACIONALIDADE E DA CIDADANIA

No que concerne à nacionalidade e cidadania, é importante que se compreenda que estes são institutos distintos e, ao tratar das nacionalidades oriundas de Estados-membros da União Européia, o conceito de cidadania aparecerá diferenciado do que se via na sociedade internacional. Por isto, justifica-se este estudo dos conceitos de nacionalidade e cidadania para se compreender mais a frente a cidadania da União.

Inicialmente, há que se estudar o conceito de nacionalidade. Para tanto, ao se pensar nesta conceituação, tem-se sempre a relação intrínseca com o Estado.

Desta forma, Bernardes ensina que

Os fundamentos da nacionalidade são de ordem jurídica e política das sociedades, decorrem da organização jurídica das sociedades, daí, logicamente, seu conceito está ligado ao conceito de Estado. Assim como só podemos falar em nacionalidade, pelo menos na forma em que hoje a concebemos, a partir da existência do Estado moderno, que criou a necessidade de definir os seus nacionais. (BERNARDES, 1995, p. 57).

Neste sentido, Canotilho (1991) lembra que para que o Estado possa existir, necessário se faz a constituição dos seus elementos, os quais são pressupostos para sua existência, sendo estes o território, o povo, e o governo.

Soares corrobora com a conceituação de povo:

O conceito de povo, apesar de sua ambigüidade, compreende a totalidade dos que possuem o *status* da nacionalidade, a qual proporciona direitos e deveres recíprocos entre o Estado e o nacional, diferenciando-se dos indivíduos submetidos à jurisdição territorial, que por sua vez, além dos nacionais, abrangem os estrangeiros e os que estão de passagem pelo território estatal. (SOARES, 2004, p. 164)

Soares (2004) não só traz a noção de povo, como determina neste trecho, que a nacionalidade se refere ao status que alguém possui, conferindo-lhe direitos e deveres recíprocos na sua relação com o Estado ao qual pertence o seu povo, ou seja, do qual é nacional.

Deste modo, os textos anteriormente citados mostram que o conceito de nacionalidade está estritamente ligado ao vínculo jurídico das pessoas com uma sociedade político-estatal e ainda, explicam que este vínculo surgirá a partir do que o direito positivo estatal definir.

Alguns Estados definem como nacionais aqueles que são filhos de nacionais, chamado de *jus sanguinis*, pois o direito de nacionalidade surgiu através do “vínculo de sangue”. Outros determinam que serão nacionais aqueles que nascerem em solo do Estado, denominado de *jus soli*. Tanto o direito de sangue – *jus sanguinis* – quanto o direito de solo – *jus soli* – são formas de aquisição da nacionalidade oriundas do direito positivo. É o Estado quem determina, através da norma, quais as maneiras para ser nacional, não podendo outros estados interferir nem dispor sobre a nacionalidade de seu Estado. Assim ensina Zippelius:

O direito internacional exige, contudo, que a atribuição da nacionalidade se baseie em critérios objetivos, como, por exemplo, o nascimento no território deste Estado, na filiação de um cidadão nacional do Estado, no casamento com um cidadão do Estado ou na fixação do domicílio no território do Estado (ZIPPELIUS, 1997, p.105).

Sendo assim, percebe-se que o conceito de nacionalidade está diretamente ligado com o Estado, pois é ele quem traça seus nacionais e, também, quem com ele mantém um vínculo jurídico e político, através das formas legais (Estatais) de aquisição de nacionalidade.

Ainda na relação entre o povo e o Estado, Bernardes a define incluindo a faculdade do Estado de decidir, através de seu direito positivo, quem são seus nacionais:

Enfim, todos aqueles que constituem o povo de um Estado são considerados nacionais deste. Fazem parte de um dos seus elementos fundamentais (o povo), sem o qual não seria possível a sobrevivência do Estado; e somente o direito desse Estado pode dizer quando é que o seu nacional deixa de sê-lo. (BERNARDES, 1995, p. 61).

Ao tratar de nacionalidade, é importante também delinear as dimensões de nação, que está diretamente ligada ao conceito de povo.

Soares indica que

o conceito de nação avizinha-se ao conceito de povo, mas cabe mantê-lo distinto deste, pois representa um conceito de natureza político- sociológica mais do que natureza jurídica, vinculando-se ao conceito empírico de povo(...). (SOARES, 2004, p. 169)

Desta forma o Estado é quem definirá quem serão seus nacionais através do direito vigente internamente no Estado. É nacional aquele que é integrante do povo de um Estado e com este permanece com vínculos jurídicos e políticos, através de dispositivos magnos estatais, sendo uma atribuição de direito interno, e nunca internacional, conforme Zippelius demonstra:

Um Estado só pode determinar quem são os seus cidadãos nacionais. Não pode dispor efetivamente sobre a nacionalidade nos outros Estados. Também um Tribunal não pode vincular com força vinculante, para um outro Estado que alguém possua ou não a respectiva nacionalidade. Em relação à determinação do círculo dos seus próprios cidadãos nacionais, os Estados gozam de uma certa liberdade de conformação. (ZIPPELIUS, 1997, p.105).

Neste sentido, a nacionalidade tem seu pressuposto no Estado, estando assim necessariamente ligada a este, e ela definirá quem será seu povo, para lhe atribuir direitos e deveres.

Já no que diz respeito à **cidadania**, muitos autores corroboram com a fundamentação de que a cidadania também está necessariamente ligada ao Estado, como o atributo de direitos e deveres de pessoas perante este.

De acordo com esta idéia, Silva ensina que

cidadania, (...), qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. (SILVA, 1996, p.347)

Berti auxilia na conceituação de cidadania quando diz que:

A cidadania é uma condição ou modo de ser complexo, no qual se mesclam seus direitos e suas obrigações que compõem, juntos, um status. *Este status são condições que compreendem objetivamente, e aqui não à medida da capacidade, uma quantidade de posições subjetivas unificadas de uma qualificação: e eis o status de cidadão, de membro de uma família, etc* Esta palavra, cidadão, confunde-se com motivações histórico-jurídico-política muito diversas. Também esta, como a palavra Estado, pessoa jurídica estatal, ente público, é uma expressão sintética, estando a designar aquilo que o homem é no confronto com o Estado e também aquilo que não é, ou que não tem. É ao mesmo tempo a expressão de potenciamento do homem

enquanto reza a participação das organizações do Estado, e uma redução da figura humana, das atitudes do homem, enquanto o cidadão pode manifestar-se, nos confrontos do Estado, nos limites entre os quais aquela cidadania é não apenas reconhecida, mas também definida, no campo político e civil das leis.¹ (BERTI, 1994, p. 378, tradução nossa).

A cidadania, então, é um conjunto de direitos e obrigações, que, unidos e concomitante, fazem surgir o *status* de cidadão. Mais a frente descreve o confronto do cidadão com o Estado, e este é seu papel na constituição do *status* de cidadão – suas definições, limitações, poderes, direitos e deveres.

Campos também traz à baila a distinção entre cidadania e nacionalidade:

Enquanto o conceito de nacionalidade refere-se à idéia de uma ligação de um indivíduo a uma entidade estatal, a cidadania diz respeito ao conteúdo dessa relação, ou seja, ao conjunto de direitos e deveres que decorrem daquela ligação, ou ao estatuto que regula a participação do indivíduo na sociedade. (CAMPOS, 2002, p.69).

Pode-se perceber, diante dos autores supracitados, que cidadania corresponde a uma qualidade agregada de direitos e deveres oriundos da relação das pessoas com o Estado, entendendo-se que cidadão é o indivíduo que goza dos direitos e deveres civis e políticos de um Estado.

Desta forma, percebe-se que a cidadania – até este ponto – é oriunda da nacionalidade e só existe quando o indivíduo for nacional.

Zippelius, confirmando esta afirmativa, ensina que:

Na democracia, os direitos do cidadão são reservados, tradicionalmente, aos nacionais, isto é, a capacidade de participar na vida do Estado através do direito de sufrágio ativo e passivo, através do direito de voto e através do direito de exercício de cargos públicos; numa palavra: a cidadania ativa, o estatuto do cidadão, o *status activus*(...)

A direitos especiais do cidadão nacional correspondem deveres especiais do cidadão nacional (*status passivus*) que têm, da mesma forma, fundamento na nacionalidade; servem, como exemplos mais importantes, regra geral, a

¹ Texto no idioma original:

“La cittadinanza è una condizione o modo di essere complesso, in cui si mescolano dei diritti e degli obblighi, che compongono nel loro insieme uno *status*. Gli *status* sono condizioni che comprendono obbiettivamente, e quindi non alla stregua della capacità, una quantità di posizioni soggettive unificate da una qualificazione: ed ecco lo *status* di cittadino, di membro della famiglia, ecc.

In questa parola, cittadino, confluiscono delle motivazioni storico-giuridico-politiche abbastanza diverse. Anche questa, come le parole stato, persona giuridica statale, ente pubblico, è una espressione sintetica, stando a designare quello che l'uomo è nei confronti dello stato ed anche quello che non è, o che non há. È, allo stesso tempo, l'espressione del potenziamento dell'uomo in quanto reso partecipe dell'organizzazione dello stato, ed una riduzione della figura umana, delle attitudini dell'uomo, in quanto il cittadino può manifestarsi, nei confronti dello stato, nei limiti entro i quali questa cittadinanza è non solo riconosciuta, ma anche definita, nel campo politico e civile, dalle leggi.”

obrigatoriedade do serviço militar e a obrigação de estar disponível para determinados cargos públicos. (ZIPPELIUS, 1997, p. 104)

Zippelius (1997) se utiliza de direitos e deveres dos cidadãos para demonstrar que estes são atribuídos pela existência da cidadania e esta surge e se estabelece na nacionalidade.

Então, a cidadania ocorre através da decretação de nacionalidade, sendo esta necessária para existir aquela. Sendo assim, quando se perde a nacionalidade, independente do motivo, automaticamente perder-se-á a cidadania, por considerar que esta é pressuposto daquela.

Porém, ao se discutir o cenário comunitário atual, existe uma nova forma de cidadania. Esta vem a ser a qualidade ligada a direitos e deveres oriundos da relação de pessoas não com um Estado, mas com uma comunidade internacional.

Desta forma, Meehan explica esta nova cidadania:

Este é um novo tipo de cidadania que está emergindo que não é nem nacional nem cosmopolitana, mas que é múltipla no sentido de identidades, direitos e obrigações; associadas à cidadania; são expressadas através das instituições, Estados, associações voluntárias nacionais e transnacionais, regiões e alianças de regiões.² (MEEHAN, 1993, p.1, tradução nossa)

Segundo Garot (1999), a originalidade dessa atribuição de cidadania comunitária consiste em que a cidadania, pela primeira vez na história da humanidade, é concedida fora dos quadros clássicos de sua institucionalização jurídica, ou seja, fora do Estado-Nação.

A cidadania advinda de uma comunidade internacional – objeto deste estudo – dispõe deveres e direitos aos nacionais dos Estados-membros da Comunidade de nações. Não há como não concordar que uma nova espécie de cidadania vem surgindo com os blocos econômicos, em especial, a União Européia. Contudo, o conceito de cidadania não perdeu sua relação com o Estado, uma vez que a cidadania comunitária

² Texto no idioma original: It is that a new kind of citizenship is emerging that is neither national nor cosmopolitan but that is multiple in the sense that the identities, rights and obligations, associated with citizenship, are expressed through institutions, states, national and transnational voluntary associations, regions and alliances of regions. MEEHAN, Elizabeth. **Citizenship and the European Community**. London: Sage, 1993.

ocorrerá se, e somente se, a pessoa humana possuir a nacionalidade de um dos Estados-membros da comunidade internacional.

Assim, conclui-se que o termo “cidadania” vem sofrendo algumas extensões em virtude dos agrupamentos de Estado em blocos ou comunidades internacionais, mas, ainda assim, está diretamente ligado à existência de um Estado, de tal forma que não há no sistema internacional uma cidadania completamente desvinculada da figura estatal, ou seja, a cidadania como relação necessária com o Estado ainda persiste, se considerarmos que a segunda cidadania (a comunitária) estará condicionada à nacionalidade de um Estado-Membro.

2. CIDADANIA EUROPÉIA, CIDADANIA COMUNITÁRIA OU CIDADANIA DA UNIÃO?

Ao estudar a cidadania européia, encontra-se, nos livros de Campos(1), uma preocupação com as nomenclaturas utilizadas para se referir à cidadania da União Européia.

Este autor repudia a denominação “cidadania européia”, por considerar que tal expressão pressupõe uma instituição que deveria, obrigatoriamente, abarcar todo o continente europeu. Assim, vejamos, que

a formulação de cidadania Européia, de larga utilização na doutrina, sugere, erroneamente a existência de uma entidade politicamente organizada, cuja circunscrição abrangeria todo o território europeu. (CAMPOS, 2002, p.79)

De fato, seria excessivamente pretensioso a Comunidade Européia se apossar de uma nomenclatura que não diz respeito apenas a sua comunidade, mas a todo o continente europeu. Ademais, mesmo que todo o continente europeu fizesse parte da Comunidade Européia, o que não é verdade, não classificaria a cidadania como européia, pois esta não advém do continente europeu, mas da comunidade de Estados, situada neste.

Assim, Campos sugere a nomenclatura “cidadania comunitária”, considerando-a mais adequada, denominado como cidadãos aqueles nacionais pertencentes aos países participantes do processo de integração. Nas palavras de Campos:

Há autores, aos quais parece assistir razão, que preferem a formulação Cidadania Comunitária. Além de precisar a Comunidade como a entidade de referência, a expressão compatibiliza-se melhor com a idéia de dinâmica, de processo, que caracteriza tanto a integração em curso quanto a própria noção de cidadania a ela correspondente. (CAMPOS, 2002, p.79).

Prosseguindo, ainda, com a discussão sobre a nomenclatura apropriada para falarmos de cidadania da Comunidade Européia e adotá-la neste trabalho é importante recorrer aos tratados comunitários. Estes, ao se referirem à cidadania da comunidade européia, não o fazem de forma excludente, porém, trata da cidadania denominando-a como “cidadania da União”.

Assim, a partir do Tratado de Maastricht, surge uma nova terminologia para designar esta cidadania *sui generis*. Esta é denominada de Cidadania da União, a qual foi introduzida no sistema jurídico da União Européia pelo Tratado de Maastricht (TM), firmado em 1992, em seu título I, artigo B, e depois incorporado pelo Tratado da Comunidade Européia (TCE), na parte II, a partir do art. 17:

ARTIGO B, TM: À União atribuem-se os seguintes objetivos:

(...)

– o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma *cidadania da União*; (grifos nossos)

ARTIGO 17, I, TCE: É instituída a *cidadania da União*. (...). (grifos nossos)

Desta forma, percebe-se que a cidadania oriunda da Comunidade Européia é tratada pelas normas comunitárias de “cidadania da União”.

Os demais tratados da União Européia consolidaram esta nomenclatura, uma vez que, ao observar o Tratado da União, vê-se que, ao tratar da cidadania, denomina-a de cidadania da União. Aliás, o título II deste Tratado se chama “a cidadania da União”.

Apesar da nomenclatura oriunda dos tratados supramencionados, e daquela proposta por Campos, deve-se ter em mente que

o espaço comunitário europeu não se ajusta a um esquema constitucional estabelecido, não sendo um Estado unitário, federal ou confederativo, mas um complexo de sistemas de governo constituído por instituições comuns e Estados-membros. Os Estados-nacionais, mesmo sofrendo a perda de expressivas áreas de governabilidade para a comunidade, continuariam a ter

um papel importante para a representação dos povos no nível europeu. (TOMPSON, 238-240, *in* CAMPOS, 2002, p.80)

O texto supramencionado vem corroborar com a idéia de que existe um espaço comunitário *sui generis*, o qual não se pode denominar de Estado federativo, nem mesmo confederativo. Para tanto, compreende-se que *a integração europeia gerou e desenvolve um sistema político próprio e cada vez mais complexo* (Campos, 2002, p.81). Não há, assim, como negar a existência da cidadania comunitária.

Desta forma, e utilizando-se de uma interpretação extensiva do texto supra, ao perceber que a comunidade europeia é uma nova forma de agrupamento de Estados, enraizada de direitos e deveres, diferentemente da estrutura conhecida de Estado ou confederação, a melhor forma de caracterizar a cidadania advinda deste alién é, de fato, dizer como “cidadania da União Europeia”, ou “cidadania da Comunidade Europeia”.

Sendo assim, conclui-se que as nomenclaturas cidadania da Comunidade Europeia, ou de forma simplificada, cidadania comunitária, e, ainda, cidadania da União Europeia, são consideradas corretas.

Ainda no embate teórico, Barel auxilia na discussão:

Podemos, portanto, concordar com alguns estudiosos alemães, segundo os quais a cidadania da União não se configura como um particular *status* tendencialmente reconhecido aos membros de um povo, não existindo hoje propriamente um “povo europeu”, mas mais realisticamente como um “catálogo de direitos e deveres” garantidos aos cidadãos dos Estados-membros e transferido à definição da cidadania da União. (BAREL, 2002, p.330)

Após analisar o embate teórico quanto à nomenclatura mais correta, utilizar-se-ão, ao longo deste trabalho, as nomenclaturas “cidadania comunitária”, e “cidadania da União Europeia”³, pois são estas as utilizadas pela legislação comunitário-europeia, e por isto consideradas como as mais adequadas e necessárias ao tecnicismo que este trabalho requer.

3. A CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA: UMA NACIONALIDADE COMO PRESSUPOSTO DE DUPLA CIDADANIA

³ Ou sua forma simplificada, como se vê nos tratados comunitários, “cidadania da União”.

Conforme Leal (2001), o processo de integração econômica, na região européia, iniciou-se com a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), de 18 de Abril de 1951, que tinha como pressuposto unir a produção franco-alemã, relativa ao carvão e ao aço, ficando sob uma autoridade comum, e aberta à participação de outros países. Em 25 de março de 1957, foram criadas outras duas comunidades: a Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEa) e a Comunidade Econômica Européia (CEE). Todas as três comunidades abarcavam, em seus Tratados, fatores econômicos. Em 1965, foi assinado o Tratado de fusão que uniu as três Comunidades Europeias, apesar de cada Comunidade possuir órgãos idênticos e autônomos. Em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht (Tratado da União Européia), que proporcionou maior expansão, e, também o advento da cidadania da União Européia.

Com este breve relato histórico, percebe-se que inicialmente a criação comunitária visou ao estabelecimento de uma Europa de liberdade puramente econômica. Neste momento, a liberdade econômica não era encarada com preocupação sobre o substrato humano. A liberdade pessoal era conferida às pessoas economicamente relevantes.

A partir do Tratado de Maastricht, a Comunidade Econômica Européia, que se restringia a matérias econômicas, passa a abordar outros campos, dentre eles, o político e o social. O Tratado de Maastricht traz também inovações sobre cidadania. Nas palavras de Henriques:

Assim, com a entrada em vigor do Tratado da União Européia, surge atuante, na esfera jurídica dos tradicionais beneficiários das liberdades comunitárias – os nacionais dos Estados membros – o conceito e substrato de um *cidadania* que se chama “da União”(atuais artigos 17 e seguintes da CE) ou européia, mas que de fato tinha uma inserção sobretudo comunitária, atribuindo-lhes “um novo *estatuto*” e “uma qualidade *subjetiva* suplementar”. (HENRIQUES, 2005, p. 410).

Assim, observa-se que a instituição da União Européia trouxe objetivos de união além dos econômicos, dentre eles, os advindos da criação da cidadania da União:

Entre os objetivos perseguidos pela União Européia, nas condições e ritmo estabelecidos pelo Tratado que a instituiu e relativos ao princípio da subsidiariedade, individuamos o de “reforço da defesa dos direitos e dos

interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União” (BAREL, 2002 , p.326)

É o que acontece quando retratamos a Comunidade Européia, “num contexto em que cidadania, nacionalidade e comunidade cultural misturam-se ideologicamente”. (CAMPOS, 2002, p.71).

Conforme já estudado, o conceito de cidadania comunitária surge a partir do Tratado de Maastricht (1992).

A cidadania comunitária faz com que o cidadão nacional de um Estado-Membro da Comunidade Européia possua, além da cidadania oriunda do país o qual a concebeu,⁴ uma cidadania da Comunidade Européia. Esta está condicionada àquela, mas são completamente distintas, e nunca substitutivas, de tal forma que o cidadão da União Européia terá sempre uma cidadania anterior, advinda do Estado-Membro da Comunidade Européia do qual é nacional.

Desta forma, a condição de nacional de um Estado-Membro da Comunidade Européia pressupõe duplicidade de cidadanias. Senão vê-se:

A “cidadania dual” tem como efeito permitir uma extensão parcial dos direitos do cidadão para além da cidadania nacional. Não afetando senão indiretamente os direitos dos cidadãos no seio de seu próprio país, amplia-os no espaço supranacional em que ele se insere. Extrapolaria, assim, os limites de uma simples cidadania entre Estados, constituindo-se em um modelo inusitado de dupla cidadania.(SCHARPT, 1995, p.156).

Após a instituição da cidadania comunitária, em 1992, com o Tratado de Maastricht, como tudo que é novo, surgiram muitos questionamentos no que diz respeito à duplicidade de cidadania e à possibilidade de substituição das mesmas. O Conselho Europeu de Edimburgo de 1992 retirou qualquer dúvida que poderia surgir sobre a possibilidade de substituição de cidadanias, no que concerne às cidadanias comunitárias e nacionais, e, ainda, retirou a possibilidade de interpretar a cidadania da União como cidadania de um Estado-Nação:

Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 1992, conclusões da Presidência, anexo I, secção A. As disposições da parte II do Tratado que institui Comunidade Européia relativas à cidadania da União conferem aos nacionais dos Estados- membros direitos e proteção suplementares

⁴ A concessão da cidadania virá a partir da nacionalidade, e esta poderá se dar ou por *jus sanguinis*, ou por *jus soli*.

especificados nessa parte. Não substituem de modo algum a cidadania nacional. A questão de saber se determinado indivíduo tem a nacionalidade de um Estado-Membro será resolvida exclusivamente por referência à lei nacional do Estado-Membro em causa. (HENRIQUES, 2005b)

A cidadania é um estatuto de sobreposição, e não de substituição.

Neste sentido, Eduardo Campos (2002) ensina que os direitos e deveres que integram a União não podem prejudicar ou impedir a titularidade e o exercício dos direitos (ou a vinculação aos deveres) que cada Estado define na esfera jurídica de seus cidadãos.

Estes direitos de cidadania estão especificamente enunciados nos artigos seguintes do Título II do Tratado da Comunidade Européia, como nos ensina Barel:

Estes “gozam dos direitos e deveres e estão sujeitos aos deveres” previstos pelo Tratado que institui a Comunidade Européia e, especificamente, pelos artigos 18 e 21, que prevêem:

- O direito de livre circulação e estabelecimento no território de qualquer Estado-Membro, reconhecido por uma norma diretamente eficaz em toda a União e de alcance geral, sem nenhuma relação com o exercício de atividade profissional;
- O direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais do Estado de residência, a igualdade de condições com os cidadãos de tal Estado, e nas eleições para o Parlamento Europeu;
- O direito de apresentar petições ao Parlamento Europeu sobre questões de direto interesse que sejam da competência da Comunidade européia;
- O direito de apresentar ao Mediador europeu denúncias referentes à má administração das instituições ou órgãos comunitários;
- O direito de dirigir-se por escrito, em um das línguas dos Estados-membros, a cada órgão ou instituição da Comunidade e de receber respostas na mesma língua;
- O direito dos cidadãos da União que se encontrem em países fora da Comunidade, onde o seu Estado de origem não seja representado, à proteção diplomática e consular da parte dos outros Estados da União. (BAREL, 2002, p. 328)

Com a cidadania comunitária direitos surgiram para estes cidadãos, no entanto, é importante ressaltarmos que, conforme ensina Henriques (2005), sob a perspectiva da cidadania, nem todos os direitos são inteiramente novos. Isto porque alguns direitos já eram estabelecidos anteriormente ao conceito de cidadania da União, tal como o direito de petição ao Parlamento Europeu.

Contudo, muitas são as inovações. Uma das mais marcantes oriundas do direito comunitário europeu consiste no tratamento jurídico que se dá à cidadania, uma vez que

a cidadania não está juridicamente vinculada aos Estados nacionais, porém, ela se afirma também no âmbito comunitário.

Ainda, há que se discutir uma característica interessante no que diz respeito à cidadania da União é que esta não é uma cidadania estática. Isto porque, como afirma Henriques (2005), a cidadania da União possui um caráter dinâmico, uma vez que os direitos conferidos aos cidadãos comunitários podem ser aprofundados. Basta que o Conselho vote, por unanimidade, de acordo com o artigo 22, Tratado da Comunidade Européia (TCE):

ARTIGO 22, TCE. A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comitê Econômico e Social, de três em três anos, um relatório sobre a aplicação das disposições da presente parte. Esse relatório terá em conta o desenvolvimento da União.

Com base nesses relatórios, e sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob a consulta do Parlamento Europeu, pode aprovar disposições destinadas a aprofundar os direitos previstos na presente Parte, cuja adoção recomendará aos estados-membros, nos termos das respectivas normas constitucionais.

Conforme nos indica o artigo 22 do Tratado da Comunidade Européia, estes direitos serão vinculados aos Estados-membros da União Européia, quando poderão ser adotados junto às normas constitucionais de cada Estado-Membro, conforme a recomendação do Conselho.

Percebe-se, então, que os direitos inerentes à cidadania da União poderão ser aprofundados, ou seja, poderão surgir novos direitos, tornando esta cidadania cada vez mais complexa.

4. A NATUREZA JURÍDICA DA CIDADANIA DA UNIÃO EUROPÉIA

Apenas com o advento do Tratado da União Européia, na Parte II, instituiu expressamente as disposições concernentes à cidadania da União, conforme nos ensina Fernandes:

O Tratado da União Européia conferiu, pois, aos nacionais dos Estados comunitários direitos civis e políticos e reforçou os direitos econômicos e sociais de que aqueles já beneficiavam com base no Direito Comunitário

erigido pelo processo de integração europeia (...). (FERNANDES, 2004, p. 121)

Surge, então, uma norma jurídica comunitária que expressa o requisito para a obtenção da cidadania da União. Assim, facilitou o estudo da natureza jurídica desta cidadania.

A seguir, o artigo 17, inciso I, do Tratado da Comunidade Europeia (TCE):⁵

ARTIGO 17, 1 , TCE: É instituída a cidadania da União.
É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.

O Tratado da Comunidade Europeia converte o dado sociológico e político da nacionalidade em pressuposto de incidência e aplicabilidade de preceituação normativa na órbita de validade pessoal das normas sobre a cidadania da União Europeia.

Desta forma, é cidadão da União quem é nacional de um determinado Estado-Membro da União Europeia: os cidadãos da União têm a capacidade de exercício de direitos e deveres distintos daqueles oriundos dos Estados dos quais são nacionais.

Importante ressaltar que, ao falar da União Europeia, estamos dizendo de uma comunidade de Estados-soberanos, e não de um superestado. Não há, pois, como classificarmos uma nacionalidade comunitária, mas apenas a cidadania. Há necessidade de uma nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia para existência da cidadania referida no artigo 17 do Tratado da Comunidade Europeia, já citado, pois este define que a nacionalidade do Estado-Membro da União Europeia é a condição para a existência da cidadania da União.

Desta forma, e para a comunidade europeia, cidadania e nacionalidade passam, a ser juridicamente co-implicadas.

Porém, o artigo 17, do Tratado da Comunidade Europeia explicita que em nenhum momento elas se sobrepõem. Então, este dispositivo sana qualquer dúvida no que concerne à possibilidade de substituição de cidadanias – nacional e comunitária – deixando claro que a cidadania da União tem caráter de complementaridade da cidadania nacional.

⁵ O artigo 17, inciso I do Tratado da Comunidade Europeia corresponde ao artigo 8 do Tratado da União Europeia, artigo este que foi alterado com a instituição da Comunidade Europeia.

Todos os europeus nacionais de qualquer Estado-Membro da União Européia possui uma nacionalidade, mas ao menos dupla cidadania: a do seu Estado de origem e a cidadania comunitária.

A novidade não se encontra na dupla cidadania, mas no fato de uma das cidadanias ser uma “cidadania comunitária”, pois é oriunda de uma organização extra-estatal, da qual seu país de origem é membro.

O artigo 17, item 2, do Tratado da Comunidade Européia, traz a enunciação genérica atributiva de capacidade individual para exercer direitos e obrigações no âmbito da ordem comunitária, este dispõe que “os cidadãos da União gozam os direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente tratado”.

Percebe-se que a cidadania da União Européia não é um instituto criado pelos estados, mas pela Comunidade Européia.

A surpreendente originalidade do regime jurídico comunitário europeu, no que concerne à cidadania comunitária, é posta a descoberto porque antes a cidadania estava sempre atrelada à pertinência de uma pessoa a um determinado Estado. Conseqüentemente, fora da estrutura orgânica estatal, não poderia haver cidadania. O campo de validade das normas sobre cidadania estava exclusivamente no direito estatal.

Ao se discutir a cidadania no capítulo 2. do presente trabalho informou-se que a cidadania está obrigatoriamente ligada a um Estado, e que se extinguiria se fosse perdida a nacionalidade, nacionalidade esta que está ligada a um Estado.

Nota-se que aqui a cidadania, apesar de ser criada pela Comunidade Européia, está também ligada – indiretamente – ao Estado. Quando o artigo 17, do Tratado da Comunidade Européia, dispõe que será cidadão da União aquele que é nacional de um Estado-Membro da Comunidade Européia, estar-se-á legitimando a cidadania da União através do Estado do qual o cidadão é nacional. Percebe-se então que a cidadania da União Européia, apesar de ser comunitária e não nacional, tem como pressuposto de existência uma nacionalidade, tal como a forma tradicional de cidadania.

Desta forma, podemos dizer que, se um cidadão da União perder a sua nacionalidade oriunda de um Estado-Membro da Comunidade Européia, perderá também a cidadania comunitária.

Importante ressaltar que o campo de validade das normas sobre cidadania – que estava exclusivamente no direito estatal – agora, ao falar de cidadania da União

transfere-se (do direito estatal) para o direito comunitário. Ou seja, os direitos e deveres dos cidadãos da União deverão ter validade em todo o espaço comunitário-europeu.

Assim, percebe-se que têm surgido novas formas de se enxergar a cidadania, pelas extensões do conceito, como é o caso da União Européia, onde a cidadania comunitária surge a partir de acordos entre Estados, que a criarem, mas sempre ligada à existência de um Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente identificou-se uma conceituação clássica de cidadania e também nacionalidade como institutos que, necessariamente, possuíam vínculos com a figura Estatal.

A nacionalidade é a forma jurídico - positiva de ligar pessoas a uma sociedade político-estatal. Assim, o direito positivo do Estado definirá quem serão seus nacionais e, então, formar-se-á o povo, que é um dos elementos necessários para a existência e reconhecimento de um Estado.

Já a cidadania, como inicialmente foi estudada, é um complexo de direitos e obrigações que faz surgir o *status* de cidadão. Esta corresponde a uma qualidade agregada de direitos e deveres oriundos do vínculo das pessoas com o Estado, entendendo-se que cidadão é o indivíduo que goza dos direitos e deveres civis e políticos de um Estado.

Ocorre que uma nova espécie de cidadania vem surgindo, cidadania esta não originada do Estado, mas de uma comunidade internacional. Assim, esta nova forma de cidadania não é nacional, mas também não pode ser denominada de cosmopolita.

Para ser cidadão da União basta ser nacional de um dos Estados-membros da União Européia. Mas esta cidadania não substitui a cidadania oriunda do Estado-Nação. Estão expressas através do crescimento complexo da configuração de uma comunidade comum que coexiste com aqueles Estados-membros, através de nacionais dos Estados-membros que clamam por direitos oriundos do direito positivo comunitário.

Então, ao discutir a natureza jurídica desta forma de cidadania, questionou-se a relação que a cidadania da União possui com o Estado e, também, com sua nacionalidade.

Percebe-se que a cidadania da União não é semelhante à cidadania nacional e não possuem também vínculo jurídico, pois são direitos e deveres distintos e resguardados mutuamente. Quando alguém é cidadão da União, possui, previamente, uma nacionalidade e uma cidadania, de algum dos países-membros da União Européia. Sendo estas formas clássicas de se atribuírem garantias ao povo. A cidadania da União, disposta no artigo 17, do Tratado da Comunidade Européia, é atribuída como uma segunda cidadania, sendo assim, complementar, e não substitutiva da cidadania nacional.

Todos os europeus oriundos de um Estado-Membro da União Européia possuem uma nacionalidade, mas ao menos dupla cidadania: a do seu Estado de origem e a cidadania comunitária. Porém sua vinculação com o Estado e a nacionalidade de um Estado-Membro existe, mesmo que seja indiretamente, pois é pressuposto de surgimento e existência da cidadania da União ser nacional de um dos Estados-membros da União Européia. Há a cidadania da União, mas não existe a nacionalidade da União, pois estamos discutindo uma comunidade de Estados soberanos, e não um Superestado. Nota-se aqui que a perda da nacionalidade de um dos Estados-membros da União, tem como consequência imediata a perda da cidadania da União. Demonstrado está o vínculo existente entre a nacionalidade do Estado-Membro e a cidadania da União.

Percebe-se então que esta nova cidadania não está muito distinta da cidadania clássica, no que concerne a sua natureza jurídica. A cidadania clássica tem como pressuposto de existência uma ligação com um Estado e, mais ainda, uma nacionalidade. Quando nos referimos à cidadania comunitária também falamos em um pressuposto de nacionalidade. A grande diferença está na multiplicidade de nacionalidades, originando apenas uma forma de cidadania. São várias nacionalidades e, por isto, diversas identidades, que possuem uma segunda cidadania igual. Esta cidadania comunitária fará existir direitos e deveres a todos estes povos, que neste momento estarão investidos na figura de cidadãos da União Européia.

Assim, ao longo deste trabalho, percebe-se que a cidadania da União Européia é uma forma inovadora de cidadania, pois trata-se de um complexo de direitos e deveres oriundos de uma Comunidade Internacional, e não de um Estado. Trata-se de uma

cidadania oriunda de vários Estados e, por isto, vislumbra-se, em uma mesma cidadania, várias nacionalidades.

Mas esta característica não afasta, por completo, o conceito clássico de cidadania, uma vez que, ainda assim, a cidadania da União está ligada ao Estado. Tanto o é que a extinção da relação da pessoa com o Estado faz perder a cidadania comunitária.

Assim, a grande diferença da clássica cidadania para a cidadania comunitária não está em seus direitos e obrigações, nem mesmo no vínculo da cidadania com um Estado, mas nas múltiplas nacionalidades (devido aos múltiplos Estados) e, por isto, identidades, integrantes de uma segunda e complementar cidadania destes cidadãos.

REFERÊNCIAS

BAREL, Bruno. Cidadania Européia: a dupla cidadania dos cidadãos dos Estados-membros da União Européia e a identidade nacional. In: DAL RI, Arno Junior (Org.) **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas : nacionais regionais – globais**. Ijuí: Ed. Ijuí, 2002. Parte I, p. 325-336

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade: brasileiros natos e naturalizados**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

BERTI, Giorgio. **Manuale di interpretazione costituzionale**. 3 ed. Padova: CEDAM, 1994.

BORGES, José Souto Maior. **Curso de direito comunitário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMPOS, Eduardo Nunes. **O lugar do cidadão nos processos de integração: o déficit social da Comunidade Européia e o Mercosul**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

DAL RI, Arno Junior; OLIVEIRA, Odete Maria de. (Org.) **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas : nacionais regionais – globais**. Ijuí: Ed. Ijuí, 2002. (Coleção Ciências Sociais).

FERNANDES, António José. **Direitos humanos e cidadania européia: fundamentos e dimensões**. Coimbra: Almedina, 2004.

HENRIQUES, Miguel Gorjão. **Direito comunitário**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2005.

ISAAC, Guy. BLANQUET, Marc. **Droit communautaire général**. 8. ed. Paris: Armand Colin, 2001.

JELLINEK, Giorgio. **La Dottrina generale dello stato**. Milão: Ed. Libreria, 1921.

LEAL, Rosemiro Pereira et al. **Curso de direito econômico-comunitário: teoria do direito e técnica processual dos blocos**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

MEEHAN, Elizabeth. **Citizenship and the european community**. London: Sage, 1993.

SCHARPT, Fritz W. **L'interaction entre démocratie supranationale et démocratie interne dans lês deux Europes**. *In: Démocratie et construction européenne*. Bruxelles: Institut d'Etudes Européennes, 1995, p.156.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: introdução**. 2 ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2004. 388p.

TIZZANO, Antonio; VILAÇA, José Luís da Cruz; HENRIQUES, Miguel Gorjão. **Código da União Européia**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

WEINER, Antje. **European citizenship practice: building institutions of a non-state**. Boulder, Colorado: Westview press, 1998.

ZIPPELIUS, Reinhold, **Teoria geral do Estado**. 3ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.