

# **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO INTERNACIONAL**

**FLORISBAL DE SOUZA DEL OLMO**

**LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO**

**CLAUDIA REGINA DE OLIVEIRA MAGALHÃES DA SILVA  
LOUREIRO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito internacional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro; Florisbal de Souza Del Olmo; Livia Gaigher Bosio Campello – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-416-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Internacional. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### DIREITO INTERNACIONAL

---

#### **Apresentação**

A obra “Direito Internacional” é fruto do intenso debate ocorrido no Grupo de Trabalho (GT) de DIREITO INTERNACIONAL realizado no IV Encontro Virtual do Conpedi, entre os dias 9 e 13 de novembro de 2021, que teve como tema central “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities”. Este tema norteou as análises e os debates realizados no Grupo de Trabalho, cujos artigos, unindo qualidade e pluralidade, são publicados para permitir a divulgação do conhecimento produzido e desenvolvido a partir dos estudos contemporâneos dessa disciplina jurídica.

O Grupo de Trabalho “Direito Internacional”, sob nossa coordenação, foi brindado com trabalhos críticos que aprofundaram temas que interessam ao Direito Internacional, como: Integração Regional, Cooperação Internacional, a tutela multinível, o diálogo entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o ordenamento jurídico doméstico, as transformações vivenciadas pelo Direito Internacional, Tráfico de Pessoas, a relação entre a soberania e os Direitos Humanos, a crise humanitária na Venezuela, o Direito Ambiental e a atividade portuária, o Direito Ambiental e sua relação com os Direitos Humanos, o Regime Jurídico de Direito Internacional sobre Raça, O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, regimes ditatoriais e o papel da Organização das Nações Unidas, Colonialismo e Escravidão, Nacionalidade, Governança e Democracia, Guerra e Política, Direitos dos Idosos e das Pessoas com Deficiência, Doutrina Tobar e Doutrina Estrada.

Pode-se afirmar que os temas acima elencados ressaltaram a intrínseca relação entre o Direito Internacional Público e os Direitos Humanos, o que proporcionou o compartilhamento de pesquisas, ideias, experiências e, acima de tudo, do conhecimento científico, o que ficou registrado nos trabalhos a seguir descritos.

O trabalho de William Paiva Marques Júnior, “Integração Regional Sul-Americana, Mercosul, Unasul, Prosul e os desafios jurídicos de uma nova inserção internacional da política externa diplomática brasileira na efetividade da democracia e inclusão cidadã”, ressaltou o grande desafio da concretização dos direitos humanos no Mercosul.

Por sua vez, Gabriela Soldano Garcez, com o trabalho “Comunicações por satélites: a dimensão do direito espacial nas interações sociais, com vistas à cooperação internacional” abordou a necessidade de se promover a cooperação internacional no que diz respeito às comunicações por satélites em benefício da humanidade.

Na sequência, houve a apresentação do trabalho escrito por Jadson Correia de Oliveira, Joel Meireles Duarte e Caroline dos Santos Chagas sobre “A Tutela Multinível de Direitos Humanos no âmbito brasileiro”, que fez uma análise dos pressupostos gerais do instituto trabalhado e avançou para a análise de sua aplicação nos sistemas global, europeu e latino-americano para concluir que não existe um sistema multinível estruturado de Direitos Humanos no âmbito brasileiro.

Depois, houve a apresentação do trabalho “A influência dos julgados proferidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto processual brasileiro”, escrito por Amanda Ferreira dos Passos e Alexandre de Jesus Silva Sousa, com reflexões importantes sobre a aplicação dos julgamentos interamericanos no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, contribuição relevante para fomentar o diálogo entre o doméstico e o internacional.

Em continuidade aos trabalhos, houve a apresentação do artigo “Metamorfoses do Direito Internacional”, escrito por Flávia de Oliveira Santos do Nascimento e Camila Marques Gilberto, que apresentou uma análise crítica ao Direito Internacional Contemporâneo com um título instigante.

Após, houve a apresentação do trabalho “Um conto de fadas que te deixa sozinho e sem nada: tráfico de pessoas no Brasil e a insuficiência da Lei nº 13.343/2016”, que abordou a ausência de políticas públicas adequadas para o enfrentamento da problemática no Brasil.

Em seguida, foi apresentado o trabalho “Trade off entre a soberania e Direitos Humanos: uma análise sobre a aplicação da responsabilidade de proteger na intervenção humanitária líbia”, escrito por Abner da Silva Jesus, Vladimir Oliveira da Silveira e João Fernando Pieri de Oliveira, com a interessante e instigante abordagem a respeito da harmonização entre o princípio da soberania estatal e a prevalência dos direitos humanos no contexto da responsabilidade de proteger.

Após, foi apresentado o trabalho “Da crise humanitária em razão do bloqueio econômico dos EUA sobre a Venezuela denunciado na OMC: uma análise a partir do Direito Internacional Público e dos Direitos Humanos”, escrito por Claria Kelliany Rodrigues de Brito, Joasey Pollyana Andrade da Silva e Valter Moura do Carmo, que refletiu sobre como o bloqueio

econômico aplicado pelos EUA contribuiu para a degradação dos direitos humanos na Venezuela.

Em sequência, houve a apresentação do artigo "O acordo de facilitação do comércio e seus reflexos nas atividades portuária e ambiental: análise do porto de Santos", escrito por Rodrigo Luiz Zaneth, que estabeleceu uma relevante relação entre a atividade portuária e o meio ambiente, no contexto do porto de Santos, revelando uma análise empírica a respeito da intersecção entre os ramos do direito analisados no trabalho.

Após, Anna Caramuru Pessoa Aubert e Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro apresentaram o artigo "Por uma contextualização dos termos "Raça" e "Etnia" a partir de perspectivas biológicas, sociológicas e do Direito Internacional", apresentando o regime jurídico de Direito Internacional relativo às raças no âmbito da UNESCO e propondo a revisitação do conceito de raça e sua ressignificação no contexto do paradigma da etnicidade.

Na sequência dos trabalhos, houve a exposição do artigo "O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC para propriedade intelectual e o retorno dos acordos bilaterais" escrito por Mario Jorge Philocreon de Castro Lima e Arabi de Andrade Melo da Costa, com uma importante reflexão a respeito do movimento dos Estados de retorno à realidade dos acordos bilaterais.

A discussão a respeito do papel das organizações internacionais também foi um dos temas que ficou registrado no artigo "O papel da Organização das Nações Unidas frente a regimes ditatoriais e terrorismo", escrito por Catharina Orbage de Brito Taquary Berino e Eneida Orbage de Brito Taquary, que enriqueceu o debate a respeito das situações de exceção vivenciadas no mundo atualmente e que, de forma crítica, analisou como as instituições vem se posicionando diante dessas questões.

O debate ficou ainda mais instigante com a apresentação do trabalho "Reparações por colonialismo e escravidão: um momento em expansão", escrito por Juliana Muller, que apresentou, de forma crítica, as experiências de reparações vivenciadas pela comunidade internacional pela colonização e pela escravidão, apresentando uma contribuição para a expansão das discussões a respeito do tema.

O instituto jurídico da nacionalidade também foi tema discutido no GT com a apresentação do trabalho "Perspectiva constitucional sobre o não reconhecimento da nacionalidade italiana para os descendentes de tirolezes no Brasil", escrito por Alejandro Knaesel Arrabal e

Fernanda Analu Marcolla. Os autores refletiram sobre como as decisões dos Estados podem afetar a aquisição do direito à nacionalidade e, conseqüentemente, o exercício de alguns direitos fundamentais dos seres humanos.

A governança global também foi tema debatido no GT de Direito Internacional com o trabalho “Governança e Democracia: instrumentos europeus e o problema do déficit democrático na União Europeia”, que foi escrito por Candice Diniz Pinto Melo Franco e Paula Senra de Oliveira Amaral, artigo que contextualizou que, embora haja instrumentos europeus de participação no âmbito de uma organização supranacional, existe um considerável déficit democrático na União Europeia.

Na seqüência, Sébastien Kiwonghi Bizawu, Flávio Henrique Rosa e Ulisses Espartacus de Souza Costa apresentaram o artigo “Os desafios do Direito Internacional Ambiental e as conseqüências ambientais e socioeconômicas: caso do rompimento da barragem de Mont Polley e estratégias da empresa canadense Imperial Metals”, provocando reflexões importantes a respeito da relação entre o meio ambiente e os direitos humanos, bem como a respeito da necessidade de se fomentar meios de se concretizar o direito à informação sobre os estudos realizados para prevenir determinados desastres.

Em seguida, Emeline Gaby Pessoa apresentou o artigo “Guerra Política: o diálogo falido entre a circularidade do desequilíbrio da política de guerra e a dissolução da guerra entendida como política”, contribuindo para o enriquecimento do debate sobre a relação existente entre guerra e política.

A “Implementação do Tratado de Marraquexe no Brasil: uma análise da Nota Pública da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas em Deficiência” foi tema do artigo apresentado por Ivilla Nunes Gurgel, que apresentou ao debate reflexões importantes sobre o direito à inclusão, à igualdade e à não-discriminação a partir de análise de referida Nota Técnica.

Por fim, Simone Alvares Lima apresentou o trabalho “Doutrina Tobar e Doutrina Estrada: como a doutrina de reconhecimento de governo pode ajudar na restauração da democracia em Mianmar”, com uma relevante reflexão a respeito da aplicação de ambas as doutrinas no contexto da crise instalada em Mianmar.

Como foi possível perceber pela apresentação dos trabalhos acima elencados, o GT Direito Internacional I teve no centro dos debates a intrínseca relação entre o Direito Internacional Público e os Direitos Humanos, além de ter avançado em temas que demonstraram que existe

a necessidade de ressignificação de alguns paradigmas imperantes no Direito Internacional como a relação entre soberania e direitos humanos, o conceito e a amplitude das fronteiras, a interseccionalidade entre direitos humanos e meio ambiente, o princípio da solidariedade e da cooperação internacional, além de propor o debate a respeito dos efeitos da globalização para a conformação do Direito Internacional.

Foi uma tarde rica em compartilhamento de ideias de forma solidária e democrática e um momento importante para a produção do conhecimento que teve como personagem principal a produção científica responsável e de qualidade.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Profa. Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro – Universidade Federal de Uberlândia – PPGDI

Prof. Florisbal de Souza Del Olmo – UNICURITIBA

Profa. Lívia Gaigher Bosio Campello – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

## **GOVERNANÇA E DEMOCRACIA: INSTRUMENTOS EUROPEUS E O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO EUROPEIA**

### **GOVERNANCE AND DEMOCRACY: EUROPEAN MECHANISMS AND THE PROBLEM OF THE DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION**

**Candice Diniz Pinto Melo Franco** <sup>1</sup>  
**Paula Senra de Oliveira Amaral** <sup>2</sup>

#### **Resumo**

Este artigo analisa a problemática do déficit democrático na União Europeia com base nos instrumentos de governança, especialmente o Livro Branco sobre Governança e o Tratado de Lisboa. A escolha do tema é importante, pois, apesar das iniciativas de reforma da governança, a participação cidadã no processo decisório da Comunidade Europeia é limitada, induzindo ao questionamento acerca da legitimidade participativa. Mediante pesquisa bibliográfica, adoção do método dedutivo, considerou-se necessária maior horizontalidade das instituições, por meio de ampla participação popular, através da remodelação das atribuições das instituições ou via flexibilização dos critérios avaliativos das propostas apresentadas pela Iniciativa de Cidadania Europeia.

**Palavras-chave:** União europeia, Instrumentos de governança, Déficit democrático

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article analyzes the issue of the democratic deficit in the European Union (EU) based on governance instruments, especially the White Paper on Governance and the Treaty of Lisbon. The theme is important because, despite the governance reform initiatives, citizen participation in the decision-making process of the EU is limited, leading to questions about participatory legitimacy. Through bibliographical research, adoption of the deductive method, it was considered necessary greater horizontality of the institutions, through broad popular participation and remodeling of the institutions' attributions or through the flexibilization of the evaluation criteria of the proposals presented by the European Citizenship Initiative.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** European union, Governance mechanisms, Democratic deficit

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna-MG. Advogada pública do Município de Montes Claros-MG. Advogada. Professora. Ex-Assessora da 5ª CACIV do TJMG. Bacharel em Direito. UNIMONTES-MG. E-mail:candicediniz@hotmail.com. Orcid:<https://orcid.org/0000-0002-4529-0908>

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna-MG. Especialista em Direito Internacional e Direitos Humanos pelo IEC PUC-Minas. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Advogada. E-mail: paulasenra.adv@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4140-977X>

## 1 INTRODUÇÃO

Constitui objetivo geral da presente pesquisa analisar a questão pertinente ao déficit democrático na União Europeia (UE), frente aos instrumentos de governança democrática existentes, mais precisamente, o Livro Branco sobre Governança e o Tratado de Lisboa.

A escolha do tema justifica-se por sua atualidade frente ao cenário de integração regional característico do tempo presente, no qual a busca da participação mais efetiva dos cidadãos europeus no processo de tomada de decisões, ou seja, a concretização da legitimidade democrática, ainda não alcançada, se constitui em problemática no âmbito do Direito Comunitário, e, embora em voga nas discussões do Direito Europeu, ainda não foi solucionada por parte das instituições europeias.

Neste sentido, partindo-se da premissa de que já existem instrumentos normativos de governança no Direito Comunitário, a hipótese seria de que estes mecanismos existentes seriam falhos no que tange ao acesso, propriamente dito, dos cidadãos às instituições europeias, cabendo portanto, averiguar a concretude desta impropriedade.

No intuito de desenvolver a pesquisa proposta, que aborda o direito comunitário, com enfoque nas regras de governança democrática presentes no sistema normativo de integração europeu, o trabalho divide-se em dois capítulos. O primeiro, cuida dos principais instrumentos de governança democrática na União Europeia: Livro Branco sobre Governança e o Tratado de Lisboa, declinando sobre suas proposições e princípios, bem como o Relatório da Comissão sobre Governança, destacando, quanto a este, os contributos da sociedade civil europeia e a resposta da Comissão a tais anseios, principalmente no que pertine ao reforço da participação cidadã. O segundo capítulo aborda o problema do déficit democrático no sistema de integração europeu, frente a estes instrumentos e busca apresentar alternativas à situação.

Neste contexto, questiona-se: os instrumentos de governança existentes na União Europeia ainda são falhos, a ponto de não permitirem o alcance da legitimidade participativa, gerando um déficit democrático no processo de tomada de decisões?

No intuito de responder ao tema-problema proposto, adotando o método indutivo, a pesquisa de natureza bibliográfica, qualitativa e quantitativa, será desenvolvida por meio da leitura, estudo e análise de livros e artigos científicos de

doutrina especializada, abrangendo temática referente ao Direito Comunitário e textos científicos de pesquisadores que se dedicam ao tema em questão.

## **2 OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA UNIÃO EUROPEIA**

Tendo em vista se tratar de um estudo sobre temática densa, os instrumentos de governança democrática selecionados para o enfrentamento da problemática proposta são o Livro Branco da Comissão Europeia de 2001, analisando-se, neste ponto, o Relatório da Comissão Europeia sobre Governança e o Tratado de Lisboa de 2007, uma vez que são os principais documentos da União Europeia que versam sobre a temática.

### **2.1 O Livro Branco sobre a Governança**

Em 25 de Julho de 2001 a Comissão Europeia deu início a uma reforma da governança em âmbito europeu por meio da proposição de quatro mudanças: incluir nos objetivos do sistema de integração europeu uma maior participação dos cidadãos, definir políticas e normativas que possuíssem maior eficácia, ampliar o debate acerca da governança global e direcionar as políticas e as atribuições das instituições europeias para objetivos mais transparentes (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.1). A referida reforma foi formalizada por meio da publicação do intitulado Governança Europeia – Um Livro Branco.

No que tange à maior participação dos cidadãos, o Livro Branco determina que “os procedimentos deverão ser mais abertos e de mais fácil compreensão e acompanhamento”, ocasião na qual caberá à Comissão a disponibilização de informações atualizadas que versem a respeito da elaboração de políticas em todas as fases do processo de tomada de decisão, perpassando uma interação maior entre as instituições, os governos regionais e locais e a sociedade civil. (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.2).

Já com relação à definição de políticas e normas mais eficazes, a determinação é de que a União Europeia deve sopesar a necessidade de se adotar determinadas medidas para a solução dos empecilhos que surgirem, e, caso seja necessária a adoção destas medidas, a União deverá averiguar a possibilidade de mesclar instrumentos políticos diversos, bem como analisar se a medida a ser adotada é de sua competência, ou se poderá ser resolvida e combatida em outros subníveis. Quanto à legislação, deverão ser adotadas diligências para que o processo legislativo seja mais célere, existindo um justo

equilíbrio entre a necessidade de uma abordagem que seja uniforme nos casos concretos, conjuntamente a uma maior flexibilidade quanto às condições de aplicação das referidas regras no local (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.2).

Quanto à ampliação do debate sobre Governança Global, o Livro Branco por si só traz à baila o fato de que suas disposições ultrapassam as fronteiras europeias e contribui para o debate acerca da temática, por meio do objetivo de reforçar a eficácia e as competências das instituições internacionais. Para tanto, a Comissão tem como dever a melhoria do diálogo entre os governantes e as instituições não governamentais de outros países, de modo a realizar uma adequação da elaboração de propostas políticas que tenham alcance internacional (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.2).

Por fim, no que tange ao direcionamento das políticas e as atribuições das instituições europeias para objetivos mais transparentes, o propósito consiste na definição de uma estratégia política global, por meio da qual a Comissão deverá assegurar a coerência política dos atos da União, bem como caberá ao Conselho Europeu aproximar as políticas da União às políticas nacionais dos estados membros, ao passo que ao Conselho e ao Parlamento Europeu caberia a determinação dos meios fundamentais das políticas e controlar sua execução (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.2).

De acordo com Jorge Agudo González, a governança:

“Entendida como organização de ação coletiva, o Livro Branco da Comissão Europeia “A Governança Europeia” de 25 de julho de 2001, define a governança como a capacidade das sociedades para dotar-se de sistemas de representação, de instituições, de processos e de corpos sociais, como instrumento de controle democrático, de participação nas decisões e de responsabilidade coletiva”.<sup>1</sup> (2011, p. 17)

Para além do conceito de governança, o Livro Branco traz como Princípios da Boa Governança: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. A abertura está ligada à transparência dos atos das instituições por meio da aplicação de métodos comunicativos com os cidadãos europeus, a respeito dos atos da União e do procedimento de tomada de decisão, utilizando-se de uma linguagem mais acessível e compreensível. O princípio da abertura está diretamente ligado ao estabelecimento de confiança dos cidadãos frente à complexidade das instituições europeias (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p. 4). A participação é colocada como pedra angular para a

---

<sup>1</sup> Original: Entendida como organización de la acción colectiva, el Libro Blanco de la Comisión Europea ‘La Gobernanza Europea’, 25 de julio de 2001 [COM (2001) 428 final], define la gobernanza como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. (2011, p. 17)

determinação da qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União, participação esta que deve se dar desde a elaboração da política e/ou norma até a sua execução propriamente dita. Ou seja, uma efetiva participação se dá por meio do alargamento da presença dos destinatários das políticas, o que surte o mesmo efeito do princípio da abertura: a confiança no resultado final e nas próprias instituições europeias que irão coordenar as referidas políticas (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.4).

O princípio da responsabilização está ligado à especificação das competências das instâncias executivas e legislativas da União Europeia, bem como a atribuição das respectivas responsabilidades (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.4). Já o princípio da eficácia prevê que as políticas em âmbito europeu deverão ser pautadas na necessidade de se apresentar resposta aos empecilhos que porventura surgirem e na análise dos eventuais impactos futuros destas políticas, considerando-se a necessidade de aplicação de critérios de proporcionalidade aos objetivos que se pretende atingir e o nível de adequação das decisões. (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.4).

O último princípio, coerência, implica na necessidade de os atos e políticas da União Europeia serem coerentes e compreensíveis, uma vez que o maior número de encargos, o iminente aumento da diversidade, a mudança climática e a evolução demográfica, são desafios que ultrapassam as fronteiras das políticas em que a União tem se baseado. A coerência implica no esforço das instituições europeias em aplicar uma liderança política responsável, objetivando salvaguardar um discurso harmônico e coerente dentro de um sistema complexo (UNIÃO EUROPEIA, 2001, p.4).

## **2.2 Relatório da Comissão Europeia sobre a governança**

O Relatório da Comissão Europeia sobre a governança, do ano de 2003, aponta que a consulta pública sobre este instrumento deu-se por oito meses, mais precisamente no período de 25 de julho de 2001 a 31 de março de 2002, consistindo a resposta, tão somente, no número de 260 contributos em contraposição à densidade de seu conteúdo (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.7), o que, de antemão, já demonstra a necessidade de reflexão acerca da eficácia da consulta pública, frente ao objetivo de promover maior participação dos cidadãos europeus no processo deliberativo da Comunidade Europeia.

A despeito da resposta popular haver representado apoio aos princípios preconizados pelo Livro Branco e retratar a preocupação com a legitimidade

democrática, vários Estados-Membros e algumas instituições da UE não contribuíram com retorno à consulta, como assevera o relatório:

Digno de nota é o facto de algumas instituições da UE e vários Estados-Membros não terem contribuído com respostas a esta consulta. Também a nível geográfico se verificou um desequilíbrio na proveniência dos contributos, reflectindo diferenças de culturas e tradições de consulta pública. Acresce que as respostas recebidas vieram revelar um considerável grau de diversidade na percepção da governança europeia. Por outras palavras, as questões e abordagens propostas no livro branco foram tratadas em função do prisma pelo qual as contribuições consideram a problemática da governança europeia, nomeadamente preocupações de legitimidade democrática, aspectos constitucionais ou institucionais, critérios de eficácia e até mesmos considerações sobre a sua oportunidade política. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.7)

Dentre os temas, objeto da consulta pública, aponta o Relatório da Comissão que as propostas do Livro Branco em matéria de reforço da participação e da consulta à sociedade civil consistiram nas que despertaram maior interesse, o que denota a consciência dos cidadãos europeus quanto ao baixo nível de envolvimento destes na UE, bem como quanto à necessidade de um processo de consulta mais eficaz e uma maior abertura à participação popular, que, por sua vez, refletiria numa melhor concepção das políticas públicas junto aos destinatários; e, ademais, numa aplicação mais eficaz das mesmas.

Neste ponto, o relatório considera que:

A reação do público confirma igualmente a necessidade de rever os papéis respectivos do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social Europeu em termos da sua participação numa fase anterior das deliberações da Comissão, de uma melhor representação das autoridades subnacionais e da sociedade civil e de um diálogo pró-activo mais alargado com os grupos de interesse que ultrapasse o âmbito das consultas específicas. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.7).

Outra abordagem fundamental da governança referendada pela consulta pública, nos termos do Relatório, implica na necessidade de alargamento e flexibilização do leque de ferramentas políticas na seara da legislação tradicional, indicando que os instrumentos dos quais a Comunidade Europeia dispõe não atendem plenamente aos anseios os cidadãos. Acresce ainda a Comissão que se confirmou, através da consulta pública, a necessidade de tornar mais transparente, clara e responsável a repartição de competências entre as instituições da UE, de modo a distinguir as funções legislativa e executivas e destacar as funções executivas da Comissão frente aos Estados-Membros (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.8).

Dado importante a ser ressaltado implica no fato de alguns contributos apontarem reconhecer no Livro Branco falha conceitual de termo governança, sobretudo quanto ao aspecto pertinente à legitimidade democrática:

Alguns dos contributos lamentam reconhecer no livro branco limites ao conceito de «governança» que coloca predominantemente a tónica na eficácia e eficiência do sistema decisório europeu, ignorando questões de legitimidade democrática e de défice democrático na integração europeia que são consideradas como mais importantes. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.9).

Neste contexto, a Comissão afirmou que a agenda da governança europeia não deve limitar-se ao Livro Branco, uma vez que este fora criado para atender a temas pré-determinados tendo como pressupostos um enquadramento institucional e jurídico, aduzindo que, quanto ao próprio papel da Comissão na governança europeia, o Livro Branco acaba por reforçar a função da instituição como órgão de iniciativa política e de execução, menos voltado à função pública e de administração pública, o que pode ter induzido a percepções limitadas acerca da governança e passar uma concepção mais lata da governança europeia.

Quanto à aplicação do Livro Branco, propriamente dita, o Relatório da Comissão destacou as propostas fundamentais de alterações em quatro grandes áreas de ação: reforço da participação; melhores políticas, melhor regulamentação e melhores resultados; a contribuição da União Europeia para a governança global e a redefinição das políticas e das instituições.

Destas, em razão da sua correlação direta com o objeto da presente pesquisa, será abordado o reforço da participação, considerada pelo Relatório como o centro da reforma do sistema de governança, nos seguintes termos:

As propostas do Livro Branco sobre o reforço da participação de agentes não institucionais na concepção de políticas e, em certa medida, na sua execução, estavam claramente no cerne de uma reforma do sistema de governança destinada a aproximar a União Europeia dos seus cidadãos. Reflexo da consciência da Comissão de que os cidadãos a consideram demasiado distante, sobretudo de um compromisso genuíno de enriquecer o processo de deliberação política, o Livro Branco previa uma participação da base para o topo (*bottom-up*) através de vários processos e intervenientes. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.11).

No intuito de alcançar esta pretensão, o Livro Branco estabeleceu quatro linhas de ação, todas analisadas pelo Relatório, a saber: informação e comunicação, para fins de tornar mais aberto o método de trabalho da União; chegar aos cidadãos através da

democracia regional e local; envolver a sociedade civil através de uma consulta mais eficaz e transparente na formulação das políticas da Comunidade Europeia, e, por fim, estabelecer a ligação às redes.

Quanto à primeira linha de ação, o Relatório ressalta a pretensão do Livro Branco pela melhoria da informação, no intuito de proporcionar maior abertura e uma comunicação proativa entre os agentes públicos europeus e os cidadãos da Europa, inclusive apontando que “o Parlamento Europeu e Conselho deveriam disponibilizar, de maneira mais rápida, informações sobre todas as fases do processo de co-decisão, principalmente no tocante ao procedimento final de conciliação. Por último, o livro branco instava os Estados-Membros a promover o debate público sobre assuntos europeus.” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 11)

A Comissão, em resposta a esta linha de ação, assinala no Relatório que:

a comunicação da Comissão sobre um novo quadro de cooperação para as actividades no âmbito da política de informação e comunicação da União Europeia demonstra a vontade da instituição de mais ativamente fornecer ao público informações sobre os assuntos europeus, sempre trabalhando em conjunto com outros parceiros institucionais. (...) A Comissão adoptou uma segunda comunicação sobre o conteúdo e a metodologia de acção nesta matéria intitulada «Uma estratégia de informação e comunicação para a União Europeia», a qual define uma nova abordagem em torno de dois eixos: a capacidade de a União Europeia formular e divulgar mensagens adaptadas e convenientemente direccionadas sobre as suas prioridades, a qual deverá ser desenvolvida de forma global e coerente e assentar em objetivos claros definidos pelas instituições; a parceria voluntária e operacional com os Estados-Membros que deverá permitir desenvolver uma sinergia real entre as estruturas e as capacidades destes últimos, complementarmente às ações da União Europeia. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.11-12).

Como exemplos de ações destinadas à melhoria da informação, a Comissão cita o serviço central, *Europa em Directo*, acessível via telefone e internet, destinado a dar respostas a pedidos de informação de carácter geral e o Serviço de Orientação aos Cidadãos, este, relançado em 2002, que fornece informações relacionadas com os direitos dos cidadãos e os problemas decorrentes do mercado único.

Além disso, afirma a Comissão que a comunicação interativa disponível aos cidadãos europeus apresentou significativo desenvolvimento, a partir da adoção do Livro Branco, em julho de 2001, salientando que o sítio *Futurum* gerido pela Comissão e o sítio oficial da Convenção proporcionaram a oportunidade de expressão e contribuição, mediante sugestões para o debate sobre o futuro da União Europeia. Finalmente, acresce que o sítio da governança constitui um espaço de diálogo

antes e depois da adoção do Livro Branco, bem como o “sítio Internet, A sua voz na Europa, que integra a iniciativa Elaboração interactiva de políticas», já oferece a cidadãos, consumidores e empresas uma oportunidade de desempenharem um papel activo no processo de configuração das políticas da Comissão” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.12).

Quanto ao acesso público aos trabalhos das instituições, o Relatório considera que melhorias consideráveis foram alcançadas e descreve:

O Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão entrou em vigor. A Comissão alterou o seu regulamento interno e as atas das suas reuniões estão disponíveis na Internet desde Janeiro de 2002. Desde Junho que está acessível eletronicamente um registo público de documentos da Comissão, tendo sido amplamente divulgado um guia relativo ao acesso público a estes documentos, no âmbito das disposições do novo regulamento. Em aplicação do referido Regulamento, o Parlamento Europeu adoptou um conjunto de medidas internas (alteração ao regimento e um guia sobre as obrigações dos funcionários e agentes do Parlamento Europeu) e, em Junho de 2002, disponibilizou ao público o seu registo oficial. O registo do Conselho, acessível eletronicamente, contém referências a documentos do Conselho produzidos a partir de 1999 e mostra quais os documentos que foram disponibilizados ao público; nestes casos, o seu conteúdo pode ser visto diretamente a partir da base de dados ou obtidos através do serviço de «acesso a documentos» do Conselho. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.13).

Finalmente, quanto a esta linha de ação, o Relatório sobrepuja o papel do portal EUR-Lex do servidor Europa que permite o acesso ao Jornal Oficial das Comunidades Europeias, proporcionando aos cidadãos a possibilidade de consultar a legislação comunitária em todos os domínios, sendo possível a consulta gratuita a todos os documentos oficiais disponíveis em EUR-Lex, particularmente os que foram publicados no Jornal Oficial, independentemente da sua data de adoção ou publicação, e em todos os formatos.

Quanto à segunda linha de ação, que propõe a aproximação dos cidadãos através da democracia regional e local, a Comissão confirmou sua pretensão de “instaurar um diálogo mais sistemático com as associações europeias e nacionais de entes regionais e locais e de celebrar ‘contratos tripartidos por objetivo’ enquanto projetos-piloto em determinadas áreas bem definidas” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.14) e ainda, compeliu o Comité das Regiões a desempenhar um papel mais proativo na análise das políticas, por meio da preparação de relatórios exploratórios, antes da apresentação das propostas da Comissão, e “a organizar o intercâmbio de boas práticas sobre formas de envolver

mais eficazmente os poderes locais e regionais na fase preparatória do processo decisório europeu a nível nacional” (UNIÃO EUROPEIA,2003,p.14).

Como se vê, a própria Comissão reconhece que a ausência de um diálogo sistemático com as associações europeias e nacionais, regionais e locais, geram uma ausência de envolvimento destes no processo decisório, consistindo este estado de coisas num empecilho à integração pretendida.

A terceira linha de ação, que pretende o envolvimento da sociedade civil e propõe uma consulta mais eficaz e transparente na formulação das políticas da CE foi destacada pela Comissão como uma proposta distinta do diálogo institucional, estabelecido entre o Parlamento, o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeus, bem como do diálogo social entre entidades patronais e sindicais, dispostos nos artigos 137.º a 139.º do Tratado CE.

Nesta seara, a Comissão afirma que suas relações com a sociedade civil foram formalizadas e adquiriram transparência, através da adoção de princípios gerais e normas mínimas de consulta de partes interessadas não institucionais sobre as principais propostas de iniciativas políticas, desde 2003, no intuito de reforçar a participação no processo de todas as partes interessadas, numa base mais equitativa; destacando, ainda, a prática da publicação dos resultados da consulta pública, via internet.

Ressalte-se a menção feita quanto ao acolhimento do Livro Branco por parte do Comité Económico e Social, que em parecer próprio, emitido em março de 2020, destacou o respeito pela subsidiariedade horizontal e vertical e a necessidade de definir critérios para o estabelecimento da representatividade das organizações da sociedade civil:

O Comité Económico e Social Europeu acolheu com agrado o livro branco. No seu parecer, emitido em Março de 2002, salientou a existência de um forte elo de ligação entre este texto e a Convenção sobre o futuro da União. O Comité sublinhou a necessidade de assegurar o respeito pela subsidiariedade horizontal e vertical e de definir critérios para o estabelecimento da representatividade das organizações da sociedade civil. O Comité considera ainda que poderia desempenhar um papel crucial na definição e estruturação do diálogo civil e sublinha a importância de multiplicar as informações disponibilizadas aos cidadãos sobre as principais características da União e de recorrer com maior frequência a outros instrumentos de carácter não legislativo. Foi assinado um protocolo no qual a Comissão e o Comité afirmaram que, no contexto da definição de novas formas de governança, este último seria a instância intermediária adequada e privilegiada entre as instituições da União e a sociedade civil organizada. O protocolo estabelece também expressamente que, para tal, a Comissão deveria convidar o Comité a

emitir «pareceres exploratórios», nele confiando para aprofundar as relações com a sociedade civil organizada. (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.17).

Por fim, quanto à quarta linha de ação, quer seja, estabelecer ligações às redes, a Comissão reconheceu que os agentes económicos estão cada vez mais organizados em redes, e declarou que as federações horizontais europeias são consultadas sobre todas as matérias, enquanto as organizações profissionais também o são, porém, quanto a questões específicas.

Esclarece que “para estabelecerem ligações às respectivas bases nacionais e locais, estas organizações usam cada vez mais canais de comunicação electrónicos que permitem uma participação interactiva avançada. Esta comunicação interactiva é fomentada pelas ferramentas que a própria Comissão disponibilizou” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.17).

Destaca que a Comissão instaurou um sistema de elaboração interativa de políticas para permitir o *feedback* espontâneo de informação em linha, sendo constituída por uma rede de centros europeus de consumidores, constituindo numa importante interface entre a Comissão e os consumidores europeus. Ademais, descreve que a Comissão adotou o plano de ação de acompanhamento da iniciativa, *eEurope 2005*, “que visa estimular serviços, aplicações e conteúdos seguros assentes numa infraestrutura de banda larga amplamente disponível, ao mesmo tempo que garante a inclusão de todos os cidadãos na Sociedade da Informação” (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p. 18).

No entanto, observa-se que, a despeito das iniciativas e incrementos, apontados pela Comissão no Relatório sobre governança, que não podem ser desconsiderados, o défice democrático continua a ser um problema enfrentado pela Comunidade Europeia, como também se extrai do Relatório, tornando-se imprescindível perquirir acerca de suas causas e possíveis soluções.

### **2.3 O Tratado de Lisboa**

O Tratado de Lisboa, assinado na capital portuguesa em 2007, com entrada em vigor em 2009, após a ratificação de todos os países membros da União Europeia, se

apresenta como um tratado reformador dos tratados fundacionais de Roma<sup>2</sup> e Maastricht<sup>3</sup>. De acordo com o portal oficial de acesso em linha à legislação da União Europeia - EUR-lex, coordenado pelo Serviço de Publicações da União Europeia (*The Publications Office of the European Union*), os objetivos do Tratado de Lisboa eram “reformular o funcionamento e as modalidades de tomada de decisão das instituições da União Europeia a fim de adequá-los a uma UE que, após sucessivos alargamentos, aumentou para 28 o seu número de membros”<sup>4</sup> e “reformular as políticas internas e externas da UE e, ao conferir mais poderes legislativos ao Parlamento Europeu, assegurar uma democracia reforçada na tomada de decisões no âmbito da UE” (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

As principais alterações institucionais trazidas pelo Tratado de Lisboa que importam para o recorte da presente pesquisa estão relacionadas ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. Com relação ao Parlamento Europeu é substituída a forma de composição anterior que implicava na representação dos cidadãos dos países da União Europeia para uma representação dos cidadãos da UE, o que acabou por estabelecer uma ligação mais democrática entre os membros do parlamento e o povo europeu. O tratado também propõe a alteração do Parlamento Europeu uma vez que este agora:

(...) dispõe de mais poderes legislativos, os quais lhe são conferidos por via do novo processo legislativo ordinário. O Tratado de Lisboa estende estes poderes a quarenta novos domínios políticos, elevando para 73 o número total de domínios em que o Parlamento e o Conselho legislam em pé de igualdade. (UNIÃO EUROPEIA, 2017)

No que tange ao Conselho Europeu, o tratado determina que este será composto pelos Chefes de Estado ou de Governo, conferindo à União uma maior coerência e continuidade, sendo “formalmente reconhecido como uma instituição da UE que define as orientações e prioridades políticas da UE” (UNIÃO EUROPEIA, 2017). Já ao

---

<sup>2</sup> O Tratado de Roma foi o tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, assinado em 1957 na capital italiana. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>.

<sup>3</sup> O Tratado de Maastricht, também denominado de Tratado da União Europeia, criou a UE assente em três pilares diversos: as comunidades europeias, uma política externa e de segurança comum e a cooperação entre os governos da UE nos domínios da justiça e dos assuntos internos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

<sup>4</sup> Em 1º de fevereiro de 2020 o Reino Unido oficializou sua saída da União Europeia em razão de plebiscito realizado em 23 de junho de 2016, ocasião em que eleitores britânicos decidiram que o país deveria deixar o bloco, passando a ser um país não pertencente à União, denominado país terceiro. Após a saída do Reino Unido da UE, atualmente esta é constituída por 27 países membros.

Conselho da União Europeia, ficou determinado que irá aprovar “legislação de acordo com novas regras de votação por maioria qualificada (...) que passa a corresponder, no mínimo, a 55% dos países da UE, representando, no mínimo, 65% da população da UE” (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Houve também uma tentativa de reforço da democracia quando o tratado:

confirma os 3 princípios fundamentais da igualdade democrática, democracia representativa e democracia participativa; introduz a iniciativa de cidadania, que é uma das maiores inovações do Tratado de Lisboa e que estabelece que, no mínimo, um milhão de cidadãos (em certas condições) podem convidar a Comissão a apresentar uma proposta (artigo 11.o do TUE); torna a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia legalmente vinculativa e reconhece-lhe o mesmo valor jurídico que aos Tratados (artigo 6.o do TUE); confere aos parlamentos nacionais uma maior participação no processo de tomada de decisão da UE (artigo 12.o do TUE); o processo legislativo ordinário (antigo processo de co-decisão) é agora o procedimento legislativo predefinido, em que o Parlamento Europeu está em pé de igualdade com o Conselho na qualidade de colegislador (artigo 294.o do TFUE); introduz uma distinção entre atos legislativos e não legislativos, dependendo do processo de tomada de decisão que lhes deu origem (artigo 297.o do TFUE); introduz atos delegados (artigo 290.o do TFUE) e atos de execução (artigo 291.o do TFUE). Os primeiros delegam na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que completem certos elementos não essenciais de um ato legislativo. Os últimos criam um quadro para a ação da Comissão nos anteriores domínios de comitologia. (UNIÃO EUROPEIA, 2017)

No que tange à governança, foi no Tratado de Lisboa que o vernáculo apareceu pela primeira vez em um Tratado da União Europeia (MOURA; DIZ; CLARK, 2016, p.11). Ademais, o tratado inseriu o artigo 16-A, com a redação do artigo 255.º, passando a ter a seguinte conteúdo:

28) (...) a) O n.o 1 é precedido do seguinte texto, passando o n.o 1 a ser o n.o 3 e os n.os 2 e 3 a ser parágrafos: «1. A fim de promover a boa governança e assegurar a participação da sociedade civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura. 2. As sessões do Parlamento Europeu são públicas, assim como as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projeto de ato legislativo.»; (UNIÃO EUROPEIA, 2007)

É importante também ressaltar que o Comitê Econômico e Social teve sua composição pluralizada e seus objetivos alargados uma vez que passou a ser composto por representantes das organizações da sociedade social, com enfoque no domínio socioeconômico, cívico, profissional e cultural (MOURA; DIZ; CLARK, 2016, p.11), por intermédio da inclusão do Capítulo 3 e do artigo 256-A que dispõe:

CAPÍTULO 3 OS ÓRGÃOS CONSULTIVOS DA UNIÃO. Artigo 256.o-A. 1. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão são assistidos por um Comité Económico e Social e por um Comité das Regiões, que exercem funções consultivas. 2. O Comité Económico e Social é composto por representantes das organizações de empregadores, de trabalhadores e de outros atores representativos da sociedade civil, em especial nos domínios socioeconómico, cívico, profissional e cultural. 3. O Comité das Regiões é composto por representantes das autarquias regionais e locais que sejam quer titulares de um mandato eleitoral a nível regional ou local, quer politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita. 4. Os membros do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões não estão vinculados a quaisquer instruções. Exercem as suas funções com total independência, no interesse geral da União. 5. As regras referidas nos n.os 2 e 3 relativas à natureza da composição destes Comités são periodicamente revistas pelo Conselho, por forma a ter em conta a evolução económica, social e demográfica na União. O Conselho, sob proposta da Comissão, adota decisões para o efeito. (UNIÃO EUROPEIA, 2007)

Como é possível se depreender dos artigos supracitados, houve uma clara ampliação no âmbito de atuação dos órgãos consultivos da União Europeia, com enfoque principal em trazer para as instituições europeias a participação da sociedade civil e garantindo a estes órgãos independência de atuação. A ampliação da atuação dos órgãos consultivos tinha como objetivo o desalinhamento dos interesses dos cidadãos europeus aos de seus países de origem, e, para cumprir este objetivo, foi substituída a forma tradicional de escolha de membros por representantes nacionais, passando a composição dos conselhos a ser escolhida por representantes regionais e locais (MOURA; DIZ; CLARK, 2016, p.11).

### **3 O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO EUROPEU FRENTE AOS INSTRUMENTOS EXISTENTES**

Conforme descrição do próprio site, o Eurobarómetro é o principal instrumento de pesquisa utilizado pelas instituições e agências da União Europeia para monitorar, regularmente, o estado da opinião pública na Europa a respeito de questões que versem sobre a UE, bem como atitudes acerca de assuntos de carácter social ou político. O seu objetivo é o fornecimento de dados qualitativos relevantes para especialistas em opinião pública e para o público em geral (UNIÃO EUROPEIA, Eurobarómetro, 2021).

Em pesquisa realizada em 2006, denominada *Standard Eurobarometer 66.1*, os três principais indicadores que cobrem o comportamento geral em relação à União

Europeia demonstraram 53% de apoio à adesão à União Europeia, 54% da população apontou benefícios percebidos da adesão e 46% refletem uma imagem positiva da União Europeia. Com relação à questão democrática, 38% dos entrevistados enxergam a democracia como um dos três valores que melhor representam a União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, Eurobarómetro, 2006).

Já em pesquisa publicada em 2010, denominada *Standard Eurobarometer 72*, foi divulgado que 50% dos cidadãos europeus confiam no Parlamento Europeu e 46% confiam na Comissão Europeia. Além disso, 53% dos entrevistados concordam que a participação de seu país de origem na UE é algo bom, enquanto 57% acreditam que seus países se beneficiam sendo membros da União Europeia. Com relação à democracia, 54% dos entrevistados estão satisfeitos com a forma em que a democracia funciona na União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, Eurobarómetro, 2010).

Em 2020 foi realizada uma pesquisa denominada *European Union citizenship and democracy*, que enfrentou diretamente a questão do déficit democrático na União Europeia. De acordo com a pesquisa, 65% dos cidadãos europeus conhecem a expressão “cidadania europeia” e sabem seu significado, 89% conhecem o direito de residência em qualquer Estado-Membro da UE, e 81% conhecem o direito à igualdade de tratamento quando se encontrarem em outro Estado-Membro (UNIÃO EUROPEIA, Eurobarómetro, 2020).

Estas pesquisas, quando confrontadas, demonstram que de certo modo houve um fortalecimento da confiança nas instituições europeias ao longo dos anos, principalmente após a ratificação do Tratado de Lisboa, entretanto os percentuais da pesquisa realizada em 2020 ainda refletem a existência do déficit democrático na UE: não basta que os cidadãos europeus conheçam a expressão da cidadania europeia e estejam cientes do direito de residência e de igualdade de tratamento em outro Estado-Membro para que se efetive a democracia na União Europeia.

Isto porque, a existência por si só de um parlamento não significa a efetivação de uma democracia representativa. Nas palavras de Norberto Bobbio, em sua obra *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*:

“Se por democracia entendemos, como devemos, um regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos - onde existe, em poucas palavras, o sufrágio universal -, devemos considerar que historicamente os parlamentos vieram antes da extensão do sufrágio e que, portanto, por muito tempo existiram estados parlamentares que eram representativos mas não democráticos. (...) É verdade que nem

toda forma de democracia é representativa (daí a insistência sobre a democracia direta), mas também é verdade que nem todo estado representativo é democrático pelo simples fato de ser representativo.” (BOBBIO, 1986, p. 43-44)

Para que de fato seja efetivada a democracia na União Europeia, os cidadãos europeus precisam ter confiança nas instituições e ter a possibilidade de uma participação maior nas discussões que antecipam o processo de tomada de decisão. O aumento desta confiança e da possibilidade de maior participação colaboram para o sentimento de pertencimento dos cidadãos, para que estes de fato se identifiquem como parte da União Europeia cujo vínculo se daria de forma direta entre o indivíduo e a União, ao contrário do que ainda se vê: o sentimento de pertencimento ao país de nacionalidade e um reconhecimento do vínculo entre o país de origem com a UE.

É inquestionável a existência de instrumentos de governança democrática na União Europeia, com principal enfoque no Livro Branco e no Tratado de Lisboa, que significaram um grande avanço na aproximação das instituições europeias dos cidadãos europeus, principalmente com relação ao direito de petição à Comissão para a propositura de projetos ao Parlamento Europeu, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no artigo 227 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>5</sup> e do Regulamento 211 do Parlamento e Conselho da União Europeia, que prevê em seu artigo 2º:

«Iniciativa de cidadania», uma iniciativa apresentada à Comissão nos termos do presente regulamento pela qual esta é convidada a apresentar, no âmbito das suas atribuições, uma proposta adequada sobre matérias em relação às quais os cidadãos consideram necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados, e que tenha recebido o apoio de pelo menos um milhão de subscritores elegíveis, provenientes de pelo menos um quarto dos Estados-Membros; (UNIÃO EUROPEIA, 2011)

De acordo com o *website* da União Europeia denominado, Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), foram apresentadas à Comissão 104 propostas de lei até junho de 2021. Das 104, somente 79 iniciativas foram averbadas, e das 79 averbadas, somente 6 iniciativas foram bem-sucedidas (UNIÃO EUROPEIA, 2021).

---

<sup>5</sup> Artigo 227. Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de atividade da União e lhe diga diretamente respeito. (UNIÃO EUROPEIA, Tratado sobre o Funcionamento da UE, 2021)

Assim, o que se percebe, a partir da análise destes dados, é que ainda que os cidadãos tenham o direito de peticionar perante a Comissão, convidando-a a propor um projeto de lei perante o Parlamento, ainda é muito pequeno o número de iniciativas admitidas e efetivadas.

Tem-se ainda a questão problemática da verticalidade entranhada nas instituições da União Europeia, o que o Livro Branco tentou combater por meio da tentativa de aproximação dos cidadãos e da sociedade civil organizada dos tomadores de decisão na União. Neste sentido:

Exemplificando, um dos maiores empecilhos à implementação de determinadas medidas em países pós-conflitos é exatamente a relação de verticalidade entre orquestradores de soluções e seus destinatários (KÖHLER-KOCH, 2003). Foi também o que ocorreu durante muitos anos na União Europeia. A crescente harmonização jurídica, política e econômica dos Estados Membros não homogeneizará a sociedade europeia. Por isso, identificou a Comissão a imprescindibilidade de se aproximar dos governos regionais e locais, e não apenas dos nacionais, a fim de potencializar os efeitos das decisões e medidas supranacionais. (MOURA; DIZ; CLARK, 2016, p.6)

Todavia, fato é que, ainda que a União tenha avançado consideravelmente com a publicação do Livro Branco e os demais instrumentos de governança democrática que se encontram em vigor, bem como seja perceptível que a intenção destes instrumentos é a aproximação dos cidadãos das instituições, ainda há um distanciamento significativo entre eles, como demonstram as pesquisas realizadas pelo Eurobarómetro.

Uma alternativa a esta problemática seria a busca por uma maior horizontalidade das instituições por meio da participação popular de forma mais efetiva, seja por uma remodelação das atribuições das instituições europeias, em especial da Comissão e do Parlamento, seja por meio da flexibilização dos critérios que filtram as propostas apresentadas pela Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No momento inicial do processo de integração entre os Estados-Membros da União Europeia não foram considerados mecanismos que dessem relevância aos interesses dos cidadãos. O enfoque era muito mais direcionado para a formação, regulação e eficácia das instituições do que para a aproximação da União dos cidadãos europeus.

Todavia, o que se percebe com a publicação do Livro Branco, do Relatório da Comissão Europeia sobre a governança e principalmente das modificações suscitadas

pelo Tratado de Lisboa consiste numa mudança de paradigma, através da qual a União Europeia tem buscado proporcionar um espaço de participação cidadã, observando que, no âmbito da governança, a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões públicas é de primordial importância para a democracia participativa.

Por tal razão, tem-se buscado alcançar o diálogo entre a sociedade e as instituições competentes para a tomada e implementação de decisões, como forma de superar a crítica quanto ao déficit democrático, como se depreende, inclusive, das disposições e dos princípios postos em seu instrumento maior de governança, o Livro Branco.

Neste ponto, destaque-se que o Relatório da Comissão sobre a Governança afirma que a Comissão já concebeu e lançou a maioria das ações propostas no Livro Branco, a despeito de algumas questões essenciais suscitadas durante a consulta pública, como a problemática da legitimidade democrática das instituições da União Europeia restarem destinadas a ulterior debate.

Entretanto, não se pode asseverar que o processo de participação social esteja pronto, ao contrário, está em construção, sendo importante considerar a proposta de horizontalidade das instituições e a busca pela eficácia da participação popular, seja por meio da remodelação das instituições, seja por meio da flexibilização das regras que filtram as propostas apresentadas pela Iniciativa de Cidadania Europeia, frente à grande crítica quanto ao déficit democrático, mais propriamente quanto à verticalidade entre os orquestradores de soluções e seus destinatários.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Tratado instituindo a Comunidade Econômica Europeia**, de 25 de março de 1957. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm), Acesso em 14 de maio de 2021.

GONZÁLEZ, Jorge Agudo. La concertación con la administración: especial referencia a la concertación informal. **Opinión Jurídica**. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín, edición especial, julio/diciembre 2011, p. 15-32. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v10nspe/v10nspea02.pdf> Acesso em: 11 de maio de 2021.

MOURA, João R. Fidalgo; DIZ, Jamile B. Mata; CLARK, Giovanni. A Evolução do Conceito de Governança na União Europeia e os Mecanismos para sua efetivação.

**Revista de Direito Brasileira.** São Paulo, SP. v. 15. n. 6. 2016. p. 3-19. Doi: 10.5585/rdb.v15i6.499.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**, de 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm), Acesso em 14 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Governança Europeia – Um Livro Branco**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&from=PT> Acesso em: 14 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa, de 11 de dezembro de 2007. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm), Acesso em 20 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Serviço de Publicações da União Europeia. EUR-Lex. **Tratado de Lisboa**. 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legisum%3Aai0033> Acesso em 14 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Eurobarómetro. **What is the Eurobarometer**. 2021. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/about> Acesso em: 07 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Eurobarómetro. **Standard Eurobarometer 66.1**. 2006. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/584> Acesso em: 07 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Eurobarómetro. **Standard Eurobarometer 72**. 2010. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/831> Acesso em: 07 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento UE n.º 211 do Parlamento Europeu e do Conselho**. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R0211&qid=1623978114918&from=PT> acesso em: 13 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Eurobarómetro. **European Union citizenship and democracy**. 2020. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2260> Acesso em: 07 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E227&from=PT> Acesso em: 10 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Iniciativa de Cidadania Europeia**. 2021. Disponível em: [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_pt](https://europa.eu/citizens-initiative/home_pt), acesso em 11 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da comissão sobre governança europeia**. 2003. Disponível em: [https://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf) Acesso em: 05 de maio de 2021.