

---

**A GOVERNANÇA E A CIDADANIA PARTICIPATIVA NA UNIÃO  
EUROPEIA**

***GOVERNANCE AND PARTICIPATIVE CITIZENSHIP IN THE  
EUROPEAN UNION***

**ROBERTO CORREIA DA SILVA GOMES CALDAS**

Doutor e Mestre em Direito Público pela PUC/SP. Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE - Universidade Nove de Julho. Advogado no Brasil e em Portugal. E-mail: [robertocsgcaldas@uol.com.br](mailto:robertocsgcaldas@uol.com.br).

**SANDRA NEDER THOMÉ DE FREITAS**

Especialização em Direito Ambiental com ênfase em Ambiente Urbano. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1983). Atualmente é relatora na 1ª Câmara Recursal da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo, Conselheira Suplente da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da 93ª Subseção de Pinheiros da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo, Coordenadora do Núcleo da Escola Superior de Advocacia (ESA) da 93ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo, Vogal Efetiva na Junta Comercial do Estado de São Paulo pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo.

---

**RESUMO**

A governança adquiriu uma enorme importância no atual mundo globalizado ao se tornar um instrumento utilizado para elaborar práticas uniformes que garantam uma maior participação, eficácia, eficiência, efetividade, transparência e legitimidade no agir estatal e empresarial público/privado, implicando um incremento no nível democrático das soluções estatais de conflitos com vistas à paz. Neste sentido, busca-se delimitar a aplicação do conceito de governança enquanto expressão de boa administração pública, inclusive mediante um maior envolvimento dos cidadãos, *in casu*, no processo de integração da União Europeia. Conclui-se que a participação cidadã no sistema decisório da União Europeia ainda se encontra em desenvolvimento, segundo um árduo e contínuo processo de aprimoramento, constituindo-se em um dos princípios que fundamentam a governança europeia na busca de uma gestão pública mais eficaz, eficiente, efetiva, transparente e que seja capaz de imprimir, nesse processo, incremento de legitimidade ao agir estatal, contribuindo para a concretização da democracia participativa e da paz na Europa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança; Integração; Cidadania participativa. União Europeia.

**ABSTRACT**

Governance acquired an enormous importance in the current globalized world by becoming an instrument used to elaborate uniform practices that guarantee greater participation, effectiveness, efficiency, transparency and legitimacy, implying an increase of democracy in the state solutions of conflicts in search with a view to the peace. In this sense, it seeks to delimit the application of the concept of governance as an expression of good public administration, including through a greater involvement of citizens, *in casu*, in the process of integration of the European Union. It is concluded that citizen participation in the decision-making system of the European Union is still under development,

---

according to an arduous and continuous process of improvement, becoming one of the principles that underpin European governance in the search for more effective public management, efficient, transparent and that is able to print, in this process, increase of legitimacy to the state acting, contributing to the concretization of participatory democracy and peace in the European Union.

**KEYWORDS:** Governance; Integration; Participatory citizenship; European Union.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, no mundo globalizado, o Estado tem a responsabilidade de fomentar políticas de participação cidadã na tomada de decisões com relação à resolução dos conflitos que afetam sua atuação junto à sociedade, inclusive como forma de legitimá-las e promover o cumprimento dos ODS's - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – mais especificamente os relacionados às parcerias multissetoriais (17.16 e 17.17) – (2015).

É nesse árduo e contínuo processo de seu aprimoramento e concreção que a governança assume o papel de fazer com que a atuação dos Estados ocorra de modo eficaz, eficiente, transparente, concertado e, assim, que seja capaz de imprimir, a fim de lhe dar credibilidade, maior legitimidade, contribuindo para uma efetiva democracia participativa.

Assim, no âmbito da União Europeia, o que se discute, em tal contexto globalizado de interdependências econômicas e políticas, são as formas pelas quais a participação popular pode ser viabilizada, facilitada e ampliada no seio dos Estados-membros, onde sentimentos de cunho nacionalista, muitas vezes em nome de uma preservação de laços culturais tradicionais mantidos por seus povos, configuram uma barreira de difícil transposição para sua efetivação.

E, para superação dessa barreira cultural nacionalista, a prol de uma mais intensa participação popular na tomada das decisões estatais,

---

institucionalizada ou não, é que se buscará constatar a importância da governança (global e europeia) e os parâmetros que impõe tal participação para uma boa administração pública, desde o surgimento da União Europeia até sua aplicação hodierna, à luz de uma aceção instrumental para promoção de legitimidade da administração pública e, de conseguinte, aumento de paz e democracia.

O estudo concluiu que a própria União Europeia reconhece que, muito embora seja de suma importância a integração do cidadão, este processo só acontecerá por meio da aplicação da boa governança e com a atuação conjunta de todos os atores envolvidos.

Em relação à abordagem metodológica, esta centrou-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa teórica que envolve temas de Direito Administrativo, Comunitário e Internacional, devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise calcada na aplicação de institutos com regimes jurídicos próprios, mas que se inter-relacionam de forma a alcançar um objetivo comum, qual seja, a consideração da governança europeia a partir de uma concepção alicerçada na concertação, em vistas a um incremento de legitimidade e, de conseguinte, de democracia fomentadora da paz social necessária para o almejado desenvolvimento sustentável.

De tal modo, devem-se utilizar métodos que permitam analisar a evolução e desenvolvimento da aplicação dos primados da concertação e da governança enquanto fundamentos estruturantes para o fortalecimento da paz e democracia, tanto no âmbito europeu quanto no âmbito global, em promoção do pleno desenvolvimento sustentável.

Os métodos histórico e dedutivo, *in casu*, permitem estabelecer as premissas conceituais e práticas da governança no espaço integrado da União Europeia, no marco de uma interpretação revigorada pela atual concepção de relação jurídico-administrativa, impregnada pela concertação, enquanto fundamento estruturante da participação popular e controle social, imprescindível para a legitimação do processo de tomada de decisões públicas em promoção da paz democrática e da sustentabilidade do desenvolvimento.

---

## 2 GOVERNANÇA NA UNIÃO EUROPEIA

### 2.1 GOVERNANÇA, GLOBAL GOVERNANCE E BOA GOVERNANÇA

A globalização, que permite que todos tenham conhecimento do desempenho desenvolvido pelos Estados, instituições, entidades, sociedades etc., deu origem à interdependência econômica e política existente em um mundo no qual o avanço constante da informação e da tecnologia obrigam os Estados a se integrarem como forma de permanecerem ativos nessa realidade (Faria, 1999). Em verdade, representa um processo cujo desdobramento tem sido lento e gradual no decorrer dos tempos, na medida do amadurecimento dos interesses econômicos e políticos das sociedades (Rodrik, 2011; Ortega y Gasset, 2002).

A globalização, em si, é verificada por meio da racionalização do processo de desenvolvimento programado, mediante uma articulação conjuntural politizada, marcada pelo planejamento das céleres e compassadas mudanças, a serem regidas pelo Direito, inerentes à contemporânea sociedade impregnada pelo risco e pela tecnologia, esta a implicar dinamismo e rapidez na troca de informações nas relações sociais cotidianas. Consoante há muito pronunciava Vilanova:

A racionalização do processo de desenvolvimento confere a **globalização**: desenvolvimentos só setoriais desarticulam a composição do conjunto. Requer a **politização**: só um agente, como o poder, dispõe de substância econômica, financeira, decisão sobre o todo do desenvolvimento, duração e fins que ultrapassam a duração e os fins de indivíduos e, até, de gerações; somente o poder político capacita-se para a programação dessa mudança que, pelo compasso e velocidade, é singela fórmula do progresso dentro da ordem, do Estado liberal democrático. Requer planejamento. Tudo isso, necessita mais Estado e exigindo mais estado, exige mais direito. O desenvolvimento programado apóia-se nas ciências naturais e nas ciências sociais. As ciências, instrumentalmente utilizadas, dão margem às tecnologias. Diríamos, em síntese, que essa transformação rápida da sociedade global apóia-se na política, no direito e na tecnologia (1977, p. 24).

---

É nesse quadro complexo que a governança assume o papel de fazer com que a atuação dos Estados ocorra de modo eficaz e eficiente, dando-lhe credibilidade a fim de manter o equilíbrio entre os atores envolvidos na própria globalização (Ferraz, 2016).

Governança, pois, pode ser considerada como um instrumento para alcançar maior legitimidade às ações estatais em um contexto global, regional e nacional, no seio da contemporânea sociedade de risco – e sua modernização reflexiva (Beck, 1998; Faria, 1999) –, enquanto as instituições que a promovem de forma concertada são vistas como seus meios, suas vias de extroversão (“meios de governança”), traduzindo-se no aspecto estrutural destinado a concretizar as metas, os objetivos e princípios estabelecidos por elas próprias, segundo uma gestão de riscos socialmente aceitos e devidamente precavidos, não obstante suas dimensões efetuais em *boomerang* (Beck, 1998).

A expressão “governança”, é de se aclarar, comporta distintas dimensões e amplitudes para casos específicos, como: a “governança corporativa”, enquanto conjunto de regras, processos e regulamentos por meio dos quais uma empresa é dirigida dando maior eficiência à sua administração e em salvaguarda aos interesses dos acionistas minoritários (Andrade, Rossetti, 2009); ou a “governança sem governo”, a qual deixa de lado as atividades desempenhadas por uma autoridade, inclusive regulatória e de poder de polícia para implementação das políticas instituídas – o que se entende por “governo”, segundo Rosenau (2000) –, para se basear em “governança”, ou seja, “atividades apoiadas por objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistência” (Rosenau, 2000, p. 15).

Nesse cenário, passa-se a entender governança no setor público como a “capacidade governativa”, cuja aferição leva em conta não apenas os resultados econômicos das políticas governamentais, mas a forma de sua execução e suas implicações sociais (TCU, 2014). Com efeito, nesse sentido

---

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 26).

Vale ressaltar, de outro lado, que a expressão *governance*, em âmbito global, floresce quando o Banco Mundial, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional, diante das diversas crises econômicas e financeiras que assolavam o mundo no final dos anos 80, resolveram elaborar um guia de boas práticas a fim de garantir uma maior eficiência e transparência aos investimentos e soluções de problemas na relação com os Estados (World Bank, 1991).

Porém, tanto a globalização quanto a governança não foram processos que aconteceram exclusivamente na área econômica; acabaram envolvendo todas as relações existentes entre os Estados e a sociedade, tais como as relações sociais, culturais, políticas e pessoais (Beck, 1999).

Essa mudança de comportamento, que tem seu início nas crises econômicas e financeiras mundiais acima referidas, trouxe uma nova relação entre a atuação do Estado e a participação da sociedade quanto às políticas a serem implementadas, o que acabou por reconfigurar os padrões do próprio Estado, a fim de que este se adequasse aos novos parâmetros impostos pelo cenário internacional (World Bank, 1991).

Assim, a globalização acabou por impor a governança como um novo paradigma em relação à discussão sobre os novos meios e níveis de articulação entre organizações, indivíduos, empresas e o próprio Estado, assumindo importância vital na integração dessa nova realidade (ONU, 1996).

De fato, o relatório da Comissão sobre Governança Global, elaborado por especialistas nomeados pela ONU - Organização das Nações Unidas, desde sua primeira edição em 1995, dissemina uma concepção concertada de governança definida em si como a "...totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns" (1996, p. 2).

---

E, segundo tal concepção de participação multissetorial, a própria *global governance* resta definida pela sua respectiva Comissão enquanto

[...] um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (ONU, 1996, p. 2).

Nessa tessitura, conforme salientado alhures (Caldas, 2010), a boa governança passa a ser concebida, pela “The Better Regulation Commission”, sob o influxo de cinco princípios basilares, que devem ser aplicados em busca de uma atuação regulatória estatal mais eficaz, eficiente e efetiva, quais sejam: proporcionalidade (“proportionality”), “accountability”, consistência (dita também coerência – “consistency”), transparência (“disclosure” ou “transparency”) e focalização (dita também foco – “focus” ou “targeting” –, orientação ou segmentação) (United Kingdom, 2003). A estes princípios, somam-se os da conformidade no cumprimento das normas regulatórias (dito “compliance”) e do senso de justiça no seu desempenho (designado “fairness”) (Andrade, Rossetti, 2009).

A par da principiologia de tais valores de boa governança global, em 2007, o *Independent Evaluation Group* (IEG), inserido na estrutura do *World Bank* (WB), sugere uma nova concepção de governança, introduzindo-a expressamente na conceituação de seu Guia de Avaliação sobre Programas de Parcerias Globais e Regionais, com noções orgânico-procedimentais

Governança diz respeito às estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que tenham sido implementadas dentro do contexto de um ambiente autorizado de um programa "para garantir que ele [programa] seja executado de tal modo que atinja seus objetivos de forma efetiva e maneira transparente". (IEG/WB, 2007, p. 71)

Logo, a própria governança acaba rompendo barreiras, impondo que a atuação do Estado, no âmbito nacional e internacional, avance em administrar os problemas de forma eficaz, eficiente e efetiva, com a participação da



---

sociedade e do setor privado se estendendo para além da aplicação do seu sentido estritamente econômico.

O próprio conceito de governança, como visto, se amplia para além da aceção tradicional de regulação, e isto porque diz respeito aos meios e processos utilizados para produzir resultados eficazes, ao que se denominou de “boa governança”, e que deve ser analisada e promovida atendendo às condições específicas de cada país, e não com base em modelos uniformes, levando-se em consideração as maneiras possíveis de se administrar em conjunto e de forma correta e eficiente os problemas existentes em uma sociedade com a participação de todos os envolvidos: o Estado, a sociedade e o setor privado em caráter nacional ou internacional

Percebe-se, portanto, que é necessário para a prática da “boa governança” o reconhecimento de que problemas comuns exigem ações conjuntas com os Estados e a chamada “participação ampliada”, compreendida, atualmente, como se tratando das Organizações Internacionais, empresas transnacionais e sociedade civil organizada, ou seja, atores não estatais, definidos como todos os agentes que não pertencem a estrutura estatal, mas que atuam num determinado plano (seja nacional ou internacional), produzindo seus efeitos e, conseqüentemente, gerando influência (Garcez; Freitas, 2015, p. 226).

Pode-se entender a boa governança, que hoje em dia representa sinônimo de Administração Pública eficaz, eficiente, efetiva, equânime, transparente e correta em qualquer setor, de uma forma mais ampla, como um conceito do que pode ser utilizado na teoria da administração pública para legitimar a atividade estatal nas relações em que o Estado trava com o setor privado e a sociedade de um modo geral.

De qualquer maneira, a boa governança deve direcionar-se a ser um instrumento de concreção do planejamento estatal plasmado nas políticas públicas (locais, nacionais ou regionais), enquanto um programa de ações estatais vocacionado à efetivação dos direitos fundamentais, notadamente de cunho social, auxiliando na solução dos problemas e conflitos sociais decorrentes, de forma concertada (a pressupor participação popular, controle

---

social e um processo de diálogo para tanto), para, assim, legitimar a atuação dos atores envolvidos.

## 2.2 O SURGIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

Há muito Ortega y Gasset (2002), em tirocínio ímpar, já vaticinava uma sociedade, uma coletividade europeia amadurecida, afirmando, por isto, uma possível e provável unidade estatal da Europa (um Estado geral europeu, supnacional com configuração distinta dos modelos concebidos), enquanto um instrumento mediante o qual se formalizasse o exercício do seu poder público então já existente, à luz de um realismo histórico constitutivo de antigo fato perpetuado no cotidiano, qual seja, a unidade social europeia.

A União Europeia nasce, de toda sorte, da necessidade de integração estrutural da Europa e, assim, se evitar um futuro ainda mais devastador do que o período marcado pelos conflitos decorrentes das duas grandes guerras mundiais – as quais ocorreram no século XX, em curtíssimo interregno de tempo entre si, causando enorme destruição em seu território. Dessa forma, a Europa ocidental viu-se obrigada a passar por uma reorganização econômica e política para garantir sua sobrevivência e seu desenvolvimento sustentável, evitando ulteriores embates e desgastes (Garcia; Garcia, 2013; Soder, 1995).

Seu processo de formação e constituição, todavia, ainda segue rota contingente e não linear, com seu ponto de partida identificado, por alguns, no Benelux (em 1944), pequeno bloco econômico de união aduaneira formado por Bélgica, Holanda e Luxemburgo que, na busca de reduções das tarifas de importações e exportações entre seus Estados-membros, amplia sua extensão unindo-se, em 1950, ao que viria a ser a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, em 1951, por meio do denominado Tratado de Paris), passando a contar com França, Alemanha Ocidental e Itália, e tendo por meta o estabelecimento de um mercado siderúrgico em comum para integrar a produção industrial e o fornecimento de matérias-primas para todo grupo.

Os anos 50 são dominados pela guerra fria entre os Estados do leste europeu e os ocidentais, intensificando os acordos dos seis Estados-membros da CECA e resultando na assinatura do Tratado de Roma em 1957, o qual tratava de estabelecer um mercado e impostos alfandegários externos comuns, uma política conjunta para a agricultura e políticas comuns para o movimento de mão de obra e para os transportes, dando origem à Comunidade Econômica Europeia - CEE, também conhecida como MCE - Mercado Comum Europeu.

Com isso, ampliam-se os acordos econômicos existentes até então, indo-se além do mercado da siderurgia e, a partir desse fato, a Comunidade Europeia passa a constituir o eixo em torno do qual se irá iniciar a construção de uma nova unidade europeia com a entrada sucessiva de vários outros Estados.

Contudo, a partir dos anos 60, surgiram dificuldades para praticar os atos acertados no Tratado de Roma, tendo em vista que alguns aspectos referentes à política econômica foram considerados negligenciados pelos Estados envolvidos, exurgindo a necessidade de se reverem alguns pontos do referido tratado e, assim, criar-se uma política econômica e monetária que unisse os respectivos Estados, evitando divergências na aplicação das políticas de orientação nacional.

Em 1961, o Plano Fouchet apresentou uma série de propostas que visavam promover a união política entre os Estados-membros que faziam parte da Comunidade Econômica Europeia e, muito embora as ideias apresentadas não tenham saído do papel, estas deram início às discussões sobre a possibilidade de integração da Europa.

Assim, em 1963 foi assinado por Konrad Adenauer (Chanceler Federal Alemão) e Charles De Gaulle (Presidente da França) o tratado de amizade franco-alemã, propiciando uma cooperação política como forma de atrair os demais Estados-membros; esta aliança entre França e Alemanha, vale ressaltar, foi o motor de unificação da política da Europa.

Dessa forma, o caminho para a união da Europa foi se consolidando, sendo certo que aos seis Estados-membros originalmente integrantes da CEE, quais sejam, Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália,

---

Luxemburgo e Holanda, juntaram-se Reino Unido, Irlanda e Dinamarca em 1973, Grécia em 1981 e, em 1986, Portugal e Espanha. E, em fevereiro deste mesmo ano (1986), deu-se um avanço significativo para a integração econômica da Comunidade Europeia, mediante a assinatura do Ato Único Europeu que idealizava a criação de um Mercado Único (Garcia; Garcia, 2013), além da adoção de políticas estruturais de apoio a regiões menos desenvolvidas, cooperação monetária e nas áreas de pesquisa e tecnologia, com maior atenção à dimensão social no processo de integração, bem como maior ênfase à proteção ambiental (Oliveira, 2002).

Em 09 de novembro de 1989, na subsequência, aconteceu um dos maiores marcos históricos do mundo contemporâneo, tal seja, a queda do Muro de Berlim que não apenas representou o fim da Guerra Fria, mas também simbolizou o desmantelamento do bloco socialista do leste europeu.

O mundo assistiu a unificação da Alemanha, terminando com a barreira física entre a parte ocidental e oriental daquele país; a derrubada do muro deixou assente que a divisão, que durou 28 (vinte e oito) anos, produziu diferenças profundas em matéria de desenvolvimento econômico e social, posto que a parte anteriormente comunista deparava-se com baixos níveis de progresso, o que, todavia, não impediu que a Alemanha reunificada passasse a fazer parte da CEE em 1990.

Em dezembro de 1991 na cidade de Maastricht, foi elaborado pelo Conselho Europeu o que ulteriormente seria aprovado como o Tratado da União Europeia, incluindo a união política e monetária com um calendário a ser observado e um novo sistema de cooperação (Soder, 1995).

O Tratado de Maastricht, no qual foi adotada a nova designação de União Europeia, compreendendo não só os órgãos da sua antecessora, a Comunidade Europeia, deu origem a novos parâmetros intergovernamentais com atuação na política externa e de segurança comum e na cooperação da Justiça e assuntos internos, tendo sido formalmente ratificado por todos os Estados-membros e entrado em vigor aos idos de 01 de novembro de 1993.

Em verdade, o Tratado de Maastricht, que ficou conhecido como Tratado da União Europeia, trouxe para a Comunidade Europeia a união

---

econômica e monetária estabelecendo, na sequência, um Mercado Único (Garcia; Garcia, 2013; Oliveira, 2002).

Essa integração aconteceu por meio de um processo progressivo de interação econômica levando à adoção de uma moeda única dentro da comunidade europeia, o euro, cuja definição e execução ficou sob a responsabilidade de uma nova instituição, o Banco Central Europeu.

Em janeiro de 1995, Áustria Finlândia e Suécia passam a fazer parte da União Europeia e, em abril de 2003, a Polônia, República Checa, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Eslovênia, Eslováquia e Chipre assinaram os tratados de adesão, formando a Europa dos 25; em maio de 2004, estes países tornaram-se Estados-membros da União Europeia.

Em janeiro de 2007 foi a vez de Bulgária e Romênia, e, em julho de 2013, a Croácia, tornando a experiência iniciada nos anos 50, um modelo

Façamos uma “parada” dando ênfase ao contexto e à realidade da União Europeia. Imagem de uma experiência-modelo na qual, com a proposta iniciada em 1951 no Tratado de Paris (CECA), a Comunidade Europeia deu seus primeiros passos mais consistentes em 1957, por meio do Tratado de Roma. A União Europeia, que hoje congrega 28 Estados, se “firmou” em 1992-3 com o Tratado de Maastricht e galgou uma importante etapa com o Tratado de Lisboa de 13/12/2007. (Aguado; Oliveira, 2016, p. 218).

Resta evidente, de conseguinte, que os esforços empreendidos por todos os países envolvidos, os quais por intermédio de vários tratados concorreram para a formação da União Europeia com o intuito de garantir seu desenvolvimento e sua sobrevivência em torno da aplicação de políticas comuns aos interesses de todos, conseguiram criar um paradigma de integração digno de reconhecimento mundial em função do seu grau de complexidade e superação de diversidades.

---

### 2.3 A BOA GOVERNANÇA NA UNIÃO EUROPEIA

A governança regulatória concertada vem assumindo cada vez mais um papel de destaque nas distintas instâncias políticas mundiais, as quais também se encontram inseridas em um contexto de globalização que, atualmente, tem-se como pré-condição para implementação de acordos políticos a fim de lhes conferir legitimidade.

Na Europa, desde os anos 50 quando os países europeus começaram a se unir em blocos visando o crescimento integrado, já se prospectava o espaço da participação cidadã, objetivando fortalecer os instrumentos e meios de expressão da própria cidadania, vez que não havia como se pensar em uma Europa unificada sem a inclusão e coesão da sociedade.

Assim, muito embora os primeiros blocos fossem compostos por poucos países e que se ligaram em torno de interesses específicos, com a queda do comunismo e a perspectiva da democracia, novos países aderiram ao capitalismo, acabando por ampliar e diversificar a riqueza econômica e a atuação europeia.

Em 1992, quando foi assinado o Tratado de Maastricht que representou um marco na União da Europa, ao fixar a integração econômica e, conseqüentemente, a unificação política estabelecendo diretrizes para a circulação das pessoas, dos produtos, dos serviços e do capital, de modo a, assim, alcançar os objetivos propostos para o caminho da unificação, a ideia de governança também ganhou amplitude.

O Tratado de Maastricht foi elaborado englobando três pontos fundamentais: o primeiro, que tratava da abordagem de assuntos sociais e econômicos capazes de permitir o crescimento do bloco e seu desenvolvimento, envolvendo os assuntos relacionados com a agricultura, o meio ambiente, a saúde, a educação, a energia, a investigação e o desenvolvimento; o segundo, que se encarregava de tratar do bem-comum, como política externa e segurança; e o último, que se pautava na cooperação policial e judiciária em matéria penal (Garcia; Garcia, 2013).

Os pontos incorporados no Tratado de Maastricht foram favoráveis à constituição de um sistema decisório mais equilibrado, agregando os procedimentos já instituídos pelos Tratados de Roma, de Paris e do Ato Único Europeu, além de manterem a atuação da Comissão Europeia criada em 1958, politicamente independente e responsável pela elaboração de propostas de novos atos legislativos europeus com carácter supranacional (e que sempre esteve no centro de grande análise doutrinária quanto à sua natureza), defendendo os interesses da própria União Europeia e prezando pela eficácia, eficiência e transparência na sua atuação.

Esse carácter supranacional da Comissão, e sua independência política na defesa dos interesses da União Europeia, atuando ativamente nas áreas legislativa, política e nos programas de ação, além de ser responsável pela aplicação das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de forma a prezar pela transparência e pela eficácia, lhe possibilitou ter uma aura de guardião da governança, já que seu envolvimento continua ocorrendo até hoje em vários níveis, dando à sua atuação um carácter de eficiência, não só pela natureza da multiplicidade das culturas envolvidas nos projetos desenvolvidos, e que possuem diferentes propostas, mas principalmente, diante da competência que lhe é atribuída.

A aplicação da governança, que tem sua base fincada na globalização e se revela como um elemento estrutural da União Europeia, para além da mera questão regulatória, conforme explicitado acima, se amplia para uma aplicação, mesmo, da boa governança, fundamentada numa análise das necessidades específicas de cada Estado com o escopo de promover soluções eficientes, ultrapassando modelos uniformes para implicar, assim, um reforço à sustentabilidade das instituições e que é pressuposta ao desenvolvimento contemporâneo, marcado pela transparência, concertação, legitimidade e equitatividade.

Com efeito, em termos de desenvolvimento sustentável, a boa governança revela-se como expressão de *global governance*, por meio da qual busca-se o fortalecimento das vias de implementação e revitalização da parceria global, de cunho multissetorial e capaz de mobilizar e compartilhar

---

conhecimento, experiência, tecnologia e recursos financeiros, inclusive em apoio e incentivo às parcerias público-privadas, em sua distintas modalidades, segundo suas disponibilidades estratégicas de recursos (ONU, 2015).

Atualmente, na União Europeia, devido à importância alcançada pelo conceito, o tema da boa governança tem sido a tônica do discurso político e também o alvo de vários estudos que intentam identificar os princípios basilares para sua aplicação, tais como a legitimidade, a democracia e a eficiência, como acima já referido, ficando claro que Estados, empresas, sociedade e outros tipos de organização, ou seja, todos os interessados devem estar envolvidos na sua execução.

Assim, verifica-se que, muito embora a aplicação da boa governança não seja de responsabilidade exclusiva da Comissão, esta se empenha, por intermédio de várias formas de atuação, para alcançar as premissas necessárias para sua aplicação

A promoção de novas formas de governança não é, de modo algum, responsabilidade única das instituições europeias e muito menos da Comissão isoladamente. Incumbe, sim, a todos os níveis dos poderes públicos, às empresas privadas e à sociedade civil organizada, uma vez que os princípios de boa governança — abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência — são o reflexo dos anseios da opinião pública neste início de século (União Europeia, 2003, p. 5).

Dessa forma, ao ter-se presente que a aplicação da boa governança envolve a confluência de vários princípios, bem como a vontade política de todos os envolvidos, verifica-se como certo que, atualmente, na União Europeia encontra-se em pleno desenvolvimento, inserida num processo com vistas a harmonizar o conjunto dos interesses de distintos grupos existentes no cenário europeu, de sorte a promover a convergência em superação das diversidades e, com isso, obter uma maior coesão social e, em subsequência, legitimidade das decisões quando da solução dos conflitos.

Nesse contexto sócio político, talvez o princípio mais importante para aplicação da boa governança seja a legitimidade, vez que só acontecerá a partir da participação popular e controle social em meio a um processo dialógico (concertação), com uma efetiva integração do cidadão no cotidiano



---

político europeu, revelando-se, pois, intrinsecamente ligada à paz social e, de conseguinte, a uma maior atuação democrática da União Europeia e dos seus Estados-membros.

### **3 A INTEGRAÇÃO DO CIDADÃO NA UNIÃO EUROPEIA UNIÃO EUROPEIA**

#### **3.1 A UNIÃO EUROPEIA E O CIDADÃO**

O Estado Democrático de Direito tem como pilar basilar a participação popular nas tomadas das decisões públicas como forma de lhe imprimir legitimidade em um contexto de concertação. Dessa forma, ao longo do tempo, diversos instrumentos foram criados no intuito de integrar a sociedade, o Estado e a própria União Europeia, vista enquanto entidade supranacional, com o objetivo de permitir tal participação da população ora influenciando a gestão da coisa pública, ora participando ativamente nas tomadas de decisões.

A criação desses instrumentos está fundamentada na necessidade de abertura com relação à atuação de interesses cada vez mais heterogêneos que permeiam a sociedade, traduzindo-se em vias para a legitimação de um agir estatal e supranacional consensuais.

Hodiernamente, a concepção da relação entre sociedade civil e Estado, ou entidades supranacionais, está baseada na proximidade e na integração do cidadão à gestão do espaço estatal, permitindo o surgimento de um sentimento de comunidade, a implicar, como esclarecem Prezza e Constantini (1998), um sentimento de pertença e identidade que transcende o individualismo; desta forma, sem a integração do cidadão no processo de participação política, quem perde é o próprio Estado e, no caso, a União Europeia.

Essa integração encontra barreiras na União Europeia que se originam nos sentimentos nacionalistas dos cidadãos dos Estados-membros frente ao projeto europeu de nacionalidade única. Esse sentimento paradoxal existe em nome da preservação das identidades nacionais e dos perigos de ocorrer o

---

enfraquecimento dos laços internos dos cidadãos com sua própria nação, o que acaba gerando uma resistência em se integrar à União Europeia.

A dificuldade da integração social na União Europeia pode comprometer a legitimidade e eficiência democrática de sua atuação, a qual tem sua base estabelecida na pluralidade dos interesses que compõem o próprio processo de integração regional entre os atuais 27 (vinte e sete) Estados-membros, de sorte que a diversidade deve ser superada e a coesão social promovida por meio da concertação, possibilitando-se, com isso, uma maior aceitação no território europeu quanto às distintas culturas, agendas e necessidades econômicas, políticas e sociais.

O Livro Branco sobre uma política de comunicação europeia (2006), ao tratar do processo dialógico entre a sociedade e a União Europeia, reconhece que esta se encontra distanciada de seus cidadãos, os quais pouco participam na tomada de decisões, revelando que falta sua integração ao sistema existente, cuja constatação é fundamental para a verificação de uma concreta e efetiva democracia participativa

Todas reconhecem que a União Europeia está distante dos seus cidadãos. Nas sondagens realizadas pelo Eurobarómetro nos últimos anos, muitos dos inquiridos afirmam saber pouco acerca da Europa e sentem que pesam muito pouco no processo de tomada de decisão. A comunicação é essencial para uma democracia sã. É uma via de dois sentidos. A democracia só pode dar frutos se os cidadãos souberem o que se está a passar e puderem participar plenamente. (União Europeia, 2006, p. 2).

No intuito de diminuir esse distanciamento, o Tratado de Lisboa, que passou a vigorar em dezembro de 2009, tratou de trazer novas formas, novos procedimentos para integrar os cidadãos, a fim de aumentar sua participação no processo político da União Europeia, garantindo o aumento de sua legitimidade.

O Tratado de Lisboa, além de garantir a preservação dos direitos anteriormente existentes, tratou de criar novos direitos, em especial, o de garantir as liberdades e os princípios estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais, tais como, conferir um caráter jurídico às disposições

---

existentes, proteger os direitos civis, políticos, econômicos e sociais, abrir caminho para o exercício da liderança na defesa dos valores fundamentais que definem a identidade da sociedade na luta pela Democracia, pelos Direitos Humanos e pela coesão social.

Evidente que tais medidas foram tomadas a fim de não permitir que os cidadãos ficassem alijados do processo decisório a que estão afetos, ou seja, distantes da própria União Europeia.

Mesmo assim, as alterações perpetradas pelo Tratado de Lisboa e introduzidas na União Europeia não estão livres de críticas, como, por exemplo, o que ocorre com o processo de Iniciativa de Cidadania Europeia, por intermédio do qual os cidadãos europeus podem realizar uma proposta legislativa comunitária à Comissão Europeia, a qual deve ser subscrita por um milhão de pessoas de, pelo menos, um quarto dos Estados-membros, o que torna a tarefa muito complexa diante das dificuldades em se conseguir uma participação popular tão expressiva.

Evidente que só o tempo poderá revelar se os novos mecanismos introduzidos, aperfeiçoados ou modificados pelo Tratado de Lisboa alcançarão os objetivos desejados para a integração dos cidadãos junto à União Europeia, fazendo com que suas instituições sejam mais democráticas, transparentes, solidárias e, principalmente, mais eficientes. Mesmo assim, para alguns estudiosos, a integração na União Europeia continua em crise, como, por exemplo, na visão de Tsoukalis

[...] Nos próximos anos precisaremos redescobrir o sentido de sociedade e o valor do bem público, revertendo assim, mesmo que parcialmente, uma tendência que durou muito e foi muito e já foi longe demais. A integração europeia já sobreviveu a muitas crises e saiu destas ainda mais fortalecida. No entanto, não há inevitabilidade no processo de integração e, no momento, este parece mais difícil e perigoso. Vivemos realmente tempos interessantes: espero que seja uma oportunidade de mudança, não o início do fim (2013, p. 27).

---

### 3.2 A GOVERNANÇA E A INTEGRAÇÃO

A Comissão Europeia (2001), já há algum tempo, entendeu que se a governança na União Europeia fosse reformada, poderia propiciar a integração de muitos mais de seus cidadãos, independentemente das ações já efetivadas no decorrer de sua atuação, tendo em vista que os mesmos se encontram, ou se sentem, excluídos do processo de tomada de decisão, com reflexos no futuro dos projetos a serem implementados pela própria União, garantindo não só seu agir mais legítimo, responsável e democrático, mas, principalmente, em conjunto com a participação também dos Estados-membros

A reforma da governança diz respeito à forma como a União Europeia utiliza os poderes que lhe foram confiados pelos cidadãos. Diz respeito à forma como as coisas podem e devem ser feitas. O objectivo consiste em abrir o processo de elaboração das políticas para reforçar a participação e a responsabilização. Uma melhor utilização dos poderes deverá aproximar a União dos seus cidadãos e reforçar a eficácia das políticas (União Europeia, 2001, p. 8).

E no seu ulterior Relatório sobre a Governança Europeia (2003), a Comissão Europeia já informava que as propostas do Livro Branco, com referência ao reforço da participação também de agentes não institucionais na concepção e na execução de políticas, estavam no centro da discussão acerca da reforma do sistema de governança, como uma maneira de criar aproximação entre os cidadãos e a União Europeia, ou seja, como uma forma de integrá-los a fim de que houvesse uma participação popular mais ativa nos vários processos em andamento

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).

A governança, de conseguinte, pode ser um fator de suma importância para ajudar no processo de integração ativa do cidadão à política europeia, ao

---

permitir desenvolver-se mais intensamente o chamado sentimento de comunidade nas tomadas de decisões da União Europeia, o que incrementaria o seu sistema democrático institucional, garantindo-lhe uma maior eficiência e legitimidade nas suas decisões, assim havidas como fruto de um sentimento de pertença, identidade e consenso que transcende o individualismo e, segundo o qual, todos se consideram aceitos e similares (no caso, europeus).

Para tanto, a aplicação da governança deve ser constantemente revista, focando sua atuação em aumentar e intensificar o sistema institucional consensual, de sorte a consolidar os princípios que regem o Estado Democrático de Direito, agregando todos os interessados, dando maior transparência nas decisões que são tomadas pela União Europeia e, principalmente, contando com a participação mais próxima dos Estados-membros a fim de sedimentar a integração do cidadão.

Além dos mecanismos do sistema institucional adotados pela União Europeia, inclusive para se galgar uma maior coesão social pela superação das diversidades mediante a promoção de uma participação popular mais intensa e legitimadora do processo decisório democrático, como o direito de votar e de ser votado na qualidade de candidato nas eleições locais e para o Parlamento Europeu no país da União Europeia onde houver estabelecido residência, nas mesmas condições dos nacionais deste Estado-membro, tem-se algumas iniciativas de participação consensual ativa por meio das quais as organizações e os cidadãos são incentivados a desempenhar certas atividades que os enlace à vida política.

Dentre as iniciativas que reforçam a participação democrática no âmbito europeu, há os Programas “Europa dos cidadãos 2014-20” e “Direitos, Igualdade e Cidadania 2014-20”, os quais destinam-se, respectivamente, à melhoria do conhecimento sobre a União Europeia, sua história e diversidade, como também ao apoio a projetos em prol da igualdade e dos direitos fundamentais, ambos, assim, trazendo conscientização para os direitos conferidos pela cidadania europeia.

Existem, ainda, as consultas públicas lançadas pela Comissão Europeia, como também o chamado “diálogo civil”, consistente em debates

travados entre esta e as organizações da sociedade civil especializadas em certas questões, além dos ditos “diálogos com os cidadãos”, verificados em distintas localidades, sendo todos concernentes a iniciativas previstas com o fito de proporcionar aos europeus oportunidades de se manifestarem sobre temas de seus interesses.

Com estas linhas de ação, concebidas como sendo da base para o topo (ditas *bottom-up*), verifica-se, portanto, que a busca pelo aperfeiçoamento da boa governança, de cunho regulatório e participativo, passa por uma maior efetividade das vias de informação e comunicação, para tornar mais aberto o método de trabalho da União Europeia, aproximando-a do cidadão com uma melhora da democracia em âmbito regional e local, capaz de envolver ainda mais a sociedade civil mediante uma consulta mais eficaz e transparente na formulação das políticas comunitárias, a pressupor, outrossim, o estabelecimento de ligação às redes de interação entre os indivíduos e as organizações em geral.

---

## **CONCLUSÃO**

Em que pese os esforços da Comissão Europeia para a reformulação da aplicação da governança como forma de integração do cidadão junto à União Europeia, com relação à ampliação de políticas de participação, inclusive enquanto via de fortalecimento da coesão social e democracia, vez que os cidadãos não podem estar alijados do processo decisório (o que, em última análise, retiraria a legitimidade das decisões a serem tomadas), muitas dificuldades ainda terão que ser vencidas para que tal integração ocorra a contento.

Não restam dúvidas de que a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões públicas é o instrumento mais importante da hodierna democracia (por isso dita participativa) e que só será alcançado com a integração de todos os interessados por intermédio da boa governança: União Europeia, Estados-membros, sociedade civil, instituições competentes etc. Até lá, a integração do cidadão na União Europeia continuará sendo um processo em desenvolvimento.

---

## REFERÊNCIAS

AGUADO, Juventino de Castro; OLIVEIRA, Kátia Ribeiro de. A construção da supranacionalidade à luz do Constitucionalismo Internacional. In: **Direito internacional II**. ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; CARMO, Valter Moura do (Coord.). Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 205-223. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/mvc5le3t/r2HB575IS8vCI0ha.pdf>>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 4ª ed., 2009.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. CARONE, André (Trad.). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. O contexto sinérgico das atividades de regulação administrativa concertada à luz dos denominados contratos administrativos. **Interesse Público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 12, nº 61, mai./jun. 2010, p. 69-82.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

FERRAZ, Daniel Amin. A globalização e os mecanismos de governança. In: **Direitos fundamentais, democracia e governança**. TOMAZ, Carlos Alberto Simões de; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; FERRAZ, Daniel Amin (Org.). Pará de Minas: Virtual Books, 2016. Disponível em: <[http://www.uit.br/mestrado/images/publicacoes/primeiro\\_livro\\_rede\\_20\\_02\\_2017\\_1.pdf](http://www.uit.br/mestrado/images/publicacoes/primeiro_livro_rede_20_02_2017_1.pdf)>. Acesso em: 17 de junho de 2017.

GARCEZ, Gabriela Soldano; FREITAS, Gilberto Passos. Governança, globalização e atores não estatais: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional. **Scientia Iuris**. Londrina, v.19, n.2, dez. 2015, p. 223-240. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/20462/17474>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Uma visão histórica do surgimento da União Europeia: a construção do bloco europeu antecedente ao tratado de Lisboa. **Revista FSA**. Teresina, v. 10, n. 3, art. 4, jul./set. 2013, p. 45/60. Disponível em: <<http://www4.fsnet.com.br/revista/index.php/fsa/article/viewFile/221/106>>. Acesso em: 14 de outubro de 2017.



OLIVEIRA, Odete Maria. **União Européia**: processos de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 2002.

ONU - Organização das Nações Unidas. Comissão sobre Governança Global. **Nossa Comunidade Global**. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. 2015. Disponível em: <[http://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2015/09/ODS\\_oficial.pdf](http://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2015/09/ODS_oficial.pdf)>. Acesso em: 14 de outubro de 2017.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. São Paulo: Martins Fontes, 2ª ed., 2002.

PREZZA, Miretta; CONSTANTINI, Stefano. Sense of community and live satisfaction: investigation in three different territorial contexts. **Journal of Community & Applied Social Psychology**, ano 8, vol. 3, 1998, p. 181-194.

RODRIG, Dani. **A globalização foi longe demais?** LOPES, Magda (Trad.). São Paulo: Editora Unesp, 2011.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. BATH, Sérgio (Trad.). Brasília: Ed. Unb, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 11-46.

SODER, José. **A União Européia**. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 1995.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**: Versão 2. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 16/09/2017.

---

TSOUKALIS, Loukas. Crise na Europa: um catalisador para mudança? **Cadernos Adenauer** – Perspectivas para o futuro da União Europeia. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano XIV, nº 1, abr. 2013, p. 21-27. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9596-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 06 ago 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Governança europeia**: um livro branco. 25 de julho de 2001 - COM (2001) 428 final. Disponível em: <<http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>>. Acesso em: 16 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Comissão sobre a governança europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf)>. Acesso em: 16 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão Europeia. **Livro branco sobre uma política de comunicação europeia**. Bruxelas, 01 de fevereiro de 2006 - COM (2006) 35 final. Disponível em: <[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_pt.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_pt.pdf)>. Acesso em: 16 de outubro de 2017.

UNITED KINGDOM. The Better Regulation Commission, Cabinet Office. **Five principles of good regulation**. 2003. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407173247/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>>. Acesso em: 03/06/09.

VILANOVA, Lourival. Fundamentos do Estado de Direito. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano VIII, n. 43-44, jul./dez. 1977, p. 21-31.

WORLD BANK. IEG/WB - Independent Evaluation Group - World Bank. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs**. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/37981082.pdf>>. Acesso em: 01 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. The International Bank for Reconstruction and Development. **Managing development: the governance dimension**. 1991. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>>. Acesso em: 14 de outubro de 2017.