

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO

LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROJETO DE PESQUISA: DEMOCRACIA E ESTADO NO SÉCULO XXI: TRANSNACIONALIDADE E ASSIMETRIA

PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PARA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA PPCJ/UNIVALI E FACOLTÁ DE GIURISPRUDENZA DA UNIVERSIDADE DE PERUGIA – ITÁLIA

**FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
TRANSNACIONAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO
EUROPEIA**

***FONDAMENTI DELLA PARTECIPAZIONE
TRANSNAZIONALE DEI CITTADINI A PARTIRE
DALL'ESPERIENZA DELL'UNIONE EUROPEA***

VANESSA DE RAMOS KELLER

Itajaí-SC, maio de 2026

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E PRODUÇÃO DO DIREITO

LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROJETO DE PESQUISA: DEMOCRACIA E ESTADO NO SÉCULO XXI: TRANSNACIONALIDADE E ASSIMETRIA

PROGRAMA DE PESQUISA INTERNACIONAL CONJUNTO PARA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA PPCJ/UNIVALI E FACOLTÀ DE GIURISPRUDENZA DA UNIVERSIDADE DE PERUGIA – ITÁLIA

**FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
TRANSNACIONAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO
EUROPEIA**

***FONDAMENTI DELLA PARTECIPAZIONE
TRANSNAZIONALE DEI CITTADINI A PARTIRE
DALL'ESPERIENZA DELL'UNIONE EUROPEA***

VANESSA DE RAMOS KELLER

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica, em dupla titulação com a Università degli Studi di Perugia – Itália.

Orientadora: Professora Doutora Carla Piffer

Coorientadora: Professora Doutora Maria Chiara Locchi

Itajaí-SC, maio de 2026

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido **Rodrigo**, companheiro de vida, que desde o instante em que nossos caminhos se cruzaram me apoia e incentiva incondicionalmente para que eu busque meus sonhos e seja uma mulher feliz e realizada em todos os aspectos da vida. Te amo infinitamente e sou grata pelo suporte constante e por ter feito absolutamente tudo que estava ao seu alcance para tornar possível a conclusão deste trabalho!

Ao meu filho **Benício**, razão maior da minha vida e fonte de amor incondicional, esse agradecimento vem também com um pedido de desculpas pela ausência física em alguns momentos. Obrigada, meu filho, pela compreensão, pelos momentos inesquecíveis que compartilhamos durante nosso período na Itália e por todo seu apoio durante essa jornada. A vida com você é muito mais feliz e repleta de significados! Te amo incondicionalmente!

Aos meus pais, **Geni e Ari**, meus primeiros incentivadores nesta vida. Obrigada por desde cedo me ensinarem o valor do estudo e da busca por conhecimento! Obrigada pelo apoio, pelas orações, pelo amor incondicional e por sempre acreditarem na minha capacidade. Amo vocês eternamente!

Às amigas que se fortaleceram e àquelas que nasceram durante essa jornada. Agradeço primeiramente à **Jaine C. Suzin**, a quem devo grande parte dessa conquista, reforçando minha admiração e minha devoção fraterna! Agradeço também ao **Jardel C. Daneli**, pelo apoio e pela forma atenciosa com que me incentivou e tentou suavizar minhas angústias durante a escrita da tese! Ao meu amigo **Nikolas Reis**, pelas trocas acadêmicas que se transformaram em uma amizade valiosa! Ao querido **Elias Canal**, pela acolhida afetuosa em Perugia e por ter me ajudado a contornar um pouco a falta que eu sentia de casa e dos momentos em família, me apoiando quando meu coração já estava no limite da saudade dos meus amores! À **Camila Bertelli**, pelo apoio, parceria e pelos dias compartilhados comigo e com o Elias na “stanza dei dottorandi” da UniPG, além dos momentos especiais vividos em Perugia, Arezzo e Firenze! À **Nicole Maciel**, amiga querida com quem compartilhei trabalhos acadêmicos e angústias da jornada! O suporte e a presença de cada um de vocês ficarão para sempre em meu coração!

A todos os familiares e amigos, em especial ao meu irmão **Jefferson** e minha cunhada **Sara** e aos meus sobrinhos **Vinícius** e **Breno** a quem amo com todo meu coração! Aos meus queridos sogros por todo incentivo e pelas trajetórias que me inspiram!

À minha orientadora na Univali, **Prof^a. Dr^a. Carla Piffer**, por todo apoio e suporte, por sempre me atender prontamente e por me ajudar na construção desta tese. Sua postura ética e responsável é uma grande inspiração! Agradeço igualmente à minha orientadora da UniPG, **Prof.ssa Dtt.ssa Maria Chiara Locchi**, pela acolhida gentil em Perugia e pelas trocas que possibilitaram o refinamento da proposta central da tese.

A todos os professores, pelos momentos de aprendizado e evolução durante esta jornada. Agradeço ao **Prof. Dr. Jacopo Paffarini** pela atenção e contribuições à minha pesquisa durante meu período em Perugia. Agradeço também ao **Prof. Dr. Marcio R. Staffen** e ao **Prof. Dr. Maurizio Oliviero** pelas contribuições valiosas na qualificação da tese! Agradeço aos membros da banca **Prof. Dr. Simone Vezzani**, **Prof. Dr. Enrico de Buono** e novamente ao **Prof. Dr. Marcio R. Staffen**, pela forma gentil e respeitosa com que avaliaram esta tese, me permitindo defender com tranquilidade os resultados da minha pesquisa. Agradeço, ainda, ao **Prof. Dr. Paulo Marcio Cruz**, por sua dedicação incessante ao programa, pela oportunidade de cursar um Doutorado **conceito 6** na Capes e por ser também fonte de inspiração por sua brilhante jornada acadêmica! Um agradecimento especial ao **Prof. Dr. Clovis Demarchi**, como Coordenador do PPCJ e professor, por todo o suporte ao longo da minha jornada acadêmica!

A todos os funcionários do PPCJ da Univali, em especial à **Cristina G. Koch**, sempre gentil e prestativa! Agradeço também aos funcionários da UniPG, que tão bem me acolheram.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo fomento econômico ao presente estudo.

DEDICATÓRIA

Aos amores da minha vida,

Rodrigo e Benício, pelas presenças leves e afetuosas que dão sentido à minha vida e me fazem querer ser uma pessoa melhor todos os dias.

Pai e Mãe, pelo amor e dedicação incondicionais, com minha eterna gratidão e o compromisso de estar sempre ao seu lado.

À nossa Bibizinha, companheirinha fiel que me faz lembrar sempre que a felicidade está nas coisas simples da vida, como em um passeio ao sol ou na brisa suave da noite.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Itajaí-SC, maio de 2026



Documento assinado digitalmente

VANESSA DE RAMOS KELLER

Data: 09/07/2026 17:13:35-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Vanessa de Ramos Keller
Doutoranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

DOUTORADO

Conforme Ata da Banca de defesa de doutorado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu em* Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 11/05/2026, às quinze horas e trinta minutos (horário de Perugia) e dez horas e trinta minutos (horário de Brasília), a doutoranda Vanessa De Ramos Keller fez a apresentação e defesa da Tese, sob o título “FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutora Carla Piffer (UNIVALI), como presidente e orientadora, Doutora Maria Chiara Locchi (UNIPG), como orientadora, Doutor Enrico de Buono (Universität des Saarlandes), como membro, Doutor Simone Vezzani (UNIPG), como membro, Doutor Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI), como membro e Doutor Rafael Padilha dos Santos (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 11 de maio de 2026.

CLOVIS
DEMARCHI

Assinado de forma digital
por CLOVIS DEMARCHI
Dados: 2026.05.25 21:20:24
-03'00'

PROF. DR. CLOVIS DEMARCHI
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE CATEGORIAS

Cidadania: “1. Situação política de uma pessoa pelo reconhecimento de seu estatuto de Cidadão, o que lhe gera direitos a serem protegidos e assegurados pelo estado. 2. Um dos fundamentos do Estado democrático contemporâneo”.¹ “*Status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade.”²

Cidadania da União Europeia: “A Cidadania europeia é mais que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Ela pressupõe a existência de um vínculo de natureza política entre os Cidadãos europeus, embora não se trate de um vínculo de pertença a um povo. Pelo contrário, este vínculo político une os povos da Europa e decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respectivas aos outros Cidadãos europeus e de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia. Tal vínculo não exige a existência de um povo, mas se baseia na existência de um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres. Na medida em que não implica a existência de um povo europeu, a Cidadania procede conceptualmente de uma decomposição da nacionalidade.”³

Cidadão(s): “Diz-se de uma pessoa humana como membro de uma comunidade política, perante a qual se vincula com direitos e deveres. O atendimento desses direitos e deveres é uma das mais fortes motivações para constante melhoria da legislação nos Estados democráticos contemporâneos.”⁴

Crise: De acordo com Carlo Bordini⁵, “a noção de crise transmite a imagem de um momento de transição de uma condição anterior para uma nova – de uma transição que se presta necessariamente ao crescimento, como prelúdio de uma melhoria para

¹ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000. p. 20.

² MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 76.

³ POIARES MADURO, Miguel. Conclusões do Advogado-Geral. Luxemburgo, 30 de setembro de 2009. In: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Processo C-135/08. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. **Porta InfoCuria**, 2009. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>>. Acesso em: 13 ago. 2023. Considerando 23.

⁴ MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000. p. 20.

⁵ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 11.

um *status* diferente, um passo adiante decisivo.” Já Gianfranco Pasquino⁶ define crise como “um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame.

Democracia: Sistema político dotado de instituições fundamentais que, juntas, constituem um tipo único de governo popular surgido no século XX. Essas instituições são: representantes eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para associações; cidadania inclusiva. Para garantir o funcionamento dessas instituições exige-se participação efetiva, igualdade de voto, controle do programa, entendimento esclarecido e plena inclusão.⁷ “É o direito universal de todos os cidadãos de participar do poder político, ou seja, o direito universal de voto e participação na política”.⁸

Democracia direta: provisão de instituições por meio das quais o povo é capaz de dominar plenamente o processo de formação da lei em todas as suas fases, sem interferência de outras instituições, a menos que expressamente aceite pelos promotores; ou, o caso em que pode afetar de forma independente o mandato dos órgãos constitucionais. Esta classe inclui direito popular, referendos propositivos, modificadores ou revogatórios por iniciativa popular e revogação de mandato.⁹

Democracia liberal: Modelo de democracia caracterizado pelo amplo respeito e proteção às liberdades e direitos fundamentais, bem como ao pluralismo político e cultural; clara separação entre os poderes; amplo acesso e garantia de competição justa na arena política; garantia de igualdade jurídica a todos os cidadãos em um Estado de Direito em que haja clareza, estabilidade, universalidade e não

⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicollà; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. I, 11ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 303-305.

⁷ DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, p. 106.

⁸ FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992, p. 73.

⁹ BAGNI, Silvia. In PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 334.

retroatividade das leis; e, sobretudo, soberania popular.¹⁰

Democracia participativa: repousa na essência de que “a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses”¹¹.

Democracia representativa: é “quando a identidade se transforma na dualidade representante/representado. Nesta relação, somente a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa do representado”¹². A democracia moderna coincide com a democracia representativa.¹³ O sufrágio universal e a afirmação do princípio da igualdade representam um dos mais importantes pontos de viragem entre o Estado liberal e o Estado democrático pluralista. Isso implica que os governados expressam seu consentimento em relação aos governantes e que, inversamente, estes obtêm o consentimento dos governados com sua ação governamental. A representação política, portanto, deve ser modulada de modo a garantir a relação com os eleitores (sistema partidário) e, ao mesmo tempo, o exercício efetivo do poder político (governabilidade).¹⁴

Estado de Direito: Ideal de subordinação do poder político a regras gerais, abstratas e não retroativas. Pretende combater a arbitrariedade e o abuso de poder por meio da institucionalização de um “governo das leis, não dos homens”, ou, em outras palavras, de um governo da razão.¹⁵

¹⁰ DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia:** a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Curitiba: Atuação, 2015. p. 32.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa:** Por um Direito Constitucional de luta e resistência, Por uma Nova Hermenêutica, Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 51.

¹² MEZZAROBBA, Orides. **Teoria geral do direito partidário e eleitoral**, Florianópolis: Qualis, 2018, p. 162-163.

¹³ BAGNI, Silvia. In PEGORARO, Lucio. RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 333.

¹⁴ PEGORARO, Lucio. RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 51-52.

¹⁵ MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 75.

Estado-Membro: Estados soberanos que integram a União Europeia a partir de adesão voluntária aos Tratados constitutivos.

Estado nacional: É “uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.¹⁶

Governança: “A governança merece ser considerada como um modo de participação ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos negócios públicos em todos os níveis, do global ao local, por parte de instituições públicas, do setor privado e da sociedade civil. Ela abrange os mecanismos complexos, os processos e as instituições através das quais os cidadãos – individualmente ou em associação – e as pessoas jurídicas pertencentes a esses diversos setores, assim como as alianças institucionais (nos termos das quais certos atores podem pertencer simultaneamente a vários dos setores mencionados) promovem e articulam seus interesses, geram suas controvérsias e exercem seus direitos e obrigações”.¹⁷

Globalização: “Processos de interferência dos atores transnacionais na soberania, na identidade, nas redes de comunicação, nas orientações e na chance de poder dos Estados nacionais.”¹⁸

Iniciativa de Cidadania Europeia: Consiste na possibilidade de um milhão, pelo menos, de cidadãos da União Europeia, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, poder tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta legislativa adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados.¹⁹

Movimentos sociais: “são ações coletivas, de caráter sócio-político e cultural, que

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 104.

¹⁷ ARNAUD, André-Jean. Governar sem Fronteiras: entre globalização e pós-globalização. *In Crítica da Razão Jurídica*. V. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 222.

¹⁸ BECK, Ulrich. **O que é globalização?**: equívocos do globalismo: respostas da globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 30.

¹⁹ Nos termos do artigo 11º, n. 4 do Tratado da União Europeia.

viabilizam formas distintas da população se organizar e expressar suas demandas”.²⁰

Participação cidadã transnacional: designa as formas normativas, institucionais e sociais de envolvimento de cidadãos em processos e arenas decisórias que transcendem as fronteiras nacionais, voltadas a decisões sobre problemas de alcance transnacional. Abrange distintos formatos e intensidades participativas, desde consultas e petições coletivas até assembleias deliberativas e fóruns de representação da sociedade civil organizada, orientadas à produção de legitimidade democrática em espaços de governança além do Estado nacional.²¹

Processo de Integração: Processo através do qual Estados se unem em blocos regionais, que normalmente se constitui de cinco fases: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e união política.²²

Populismo: “imaginação moralista particular da política”, cujo elemento decisivo reside na combinação entre antielitismo e antipluralismo. Daí decorre a pretensão de que apenas determinados atores políticos representam de modo legítimo o “povo verdadeiro”, enquanto os demais competidores são reduzidos à condição de elites imorais e ilegítimas.²³

Transnacionalidade: “Fenômeno reflexivo da Globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais, fomentado por sistema econômico capitalista ultravalorizado, que articula ordenamento jurídico mundial à margem das soberanias dos Estados”.²⁴

União Europeia: Comunidade política emergente que comporta uma reivindicação de autoridade normativa e política independente, porém não detém poder constituinte como o das comunidades políticas nacionais. Seu constitucionalismo assenta-se em

²⁰ GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teoria dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011, p. 10.

²¹ Conceito elaborado pela autora da tese.

²² D'ARCY, François. **União Européia:** instituições, políticas e desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 12.

²³ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 19.

²⁴ STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio. **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2011. p. 21.

uma legitimidade plural²⁵ e interconstitucional que “busca promover o entrelaçamento/interação reflexiva entre normas constitucionais de distintas fontes, solucionando as disputas sem a imposição *top down* na relação entre elas – sempre no pressuposto de que não há (nem deve haver) uma última instância decisória em matéria jurídico constitucional na UE (onde, de resto, tudo se deve resolver em termos de competência, não em termos de hierarquia)” ²⁶.

²⁵ POIARES MADURO, Miguel. **A constituição plural**: constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Princípa, 2006. p. 8.

²⁶ SILVEIRA, Alessandra. Interconstitucionalidade e não discriminação em razão da nacionalidade: análise crítica da recente jurisprudência do TC português. In: JERÓNIMO, Patrícia (Org.). **Temas de investigação em direitos humanos para o século XXI**. [S.l.]: Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, 2016. p. 2.

SUMÁRIO

RESUMO.....	X
ABSTRACT.....	XI
RIASSUNTO	XII
INTRODUÇÃO	13
PARTE I.....	26
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E TRANSFORMAÇÕES DA SOBERANIA.....	26
CAPÍTULO 1	28
1. DEMOCRACIA NO MUNDO PÓS-GUERRA FRIA: CONCEITOS E DEBATES CONTEMPORÂNEOS.....	28
1.1. FUNDAMENTOS E ABORDAGENS CRÍTICAS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA.....	28
1.2. LIMITES E DESAFIOS DO SISTEMA REPRESENTATIVO.....	35
1.3. INSTRUMENTOS E EXPERIÊNCIAS DE DEMOCRACIA DIRETA.....	41
1.4. O IDEAL PARTICIPATIVO EM DEMOCRACIAS CONSTITUCIONAIS.....	47
CAPÍTULO 2	54
2. GLOBALIZAÇÃO, TRANSNACIONALIDADE E OS DESAFIOS À DEMOCRACIA NO MUNDO GLOBALIZADO	54

2.1. GLOBALIZAÇÃO E TRANSNACIONALIDADE: CONCEITOS, DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS	55
2.2. POPULISMO COMO DESAFIO DEMOCRÁTICO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO	63
2.3. METAMORFOSE DIGITAL E RECONFIGURAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA	72
2.4. TRANSNACIONALIDADE E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	82
CAPÍTULO 3	87
3. A UNIÃO EUROPEIA COMO LABORATÓRIO DA CIDADANIA TRANSNACIONAL	87
3.1. A ARQUITETURA DEMOCRÁTICA DA UNIÃO EUROPEIA A PARTIR DE LISBOA.....	87
3.2. A SOBERANIA COMPARTILHADA E OS DESAFIOS À LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA EUROPEIA.....	95
3.3. AS TENSÕES E DÉFICITS DEMOCRÁTICOS PERSISTENTES NA PRÁTICA INSTITUCIONAL.....	101
3.4. O HORIZONTE INACABADO DE UMA ORDEM DEMOCRÁTICA SUPRANACIONAL EM CONSTRUÇÃO.....	114
PARTE II	117
ESTUDO DE CASO EMPÍRICO: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA	117
CAPÍTULO 4.....	119
4. DIMENSÃO NORMATIVA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA.....	119

4.1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E DESENHO DA ANÁLISE EMPÍRICA	119
4.2. O ALCANCE NORMATIVO DA ICE NO DIREITO PRIMÁRIO DA UNIÃO	121
4.3. A CONFORMAÇÃO NORMATIVA DA ICE NO DIREITO DERIVADO: DO REGULAMENTO (UE) N. 211/2011 AO REGULAMENTO (UE) N. 2019/788 ..	124
4.4. A NATUREZA JURÍDICA DA ICE SOB O PRISMA DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA	133
4.5. A ICE EM NÚMEROS OFICIAIS: DADOS E ESTATÍSTICAS DE ENGAJAMENTO	137
4.6. POTENCIAL NORMATIVO DE IMPACTO E EFEITOS INDIRETOS DA ICE A PARTIR DA ANÁLISE DE CASOS SELECIONADOS	139
4.6.1. A ICE <i>Right2Water</i>	140
4.6.2. A ICE <i>Minority Safepack</i>	144
4.6.3. A ICE <i>Stop Glyphosate</i>	148
4.6.4. Síntese analítica dos casos à luz do debate acadêmico	152
CAPÍTULO 5	155
5. A DIMENSÃO INSTITUCIONAL: INSTRUMENTOS E ARRANJOS DE FOMENTO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL PROMOVIDOS PELA UNIÃO EUROPEIA	155

5.1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E DESENHO DA ANÁLISE EMPÍRICA	155
5.2. UNIDADE DE ANÁLISE	157
5.3. SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DOS CASOS.....	158
5.4. ANÁLISE DOS CASOS	160
5.4.1. <i>Public Consultations and Feedback</i>	160
5.4.1.1. Apresentação do caso	160
5.4.1.2. Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos	161
5.4.1.3. Categoria 2: tipos de participação promovidos.....	163
5.4.1.4. Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa.....	164
5.4.2. <i>EU Citizens'Panels</i>	166
5.4.2.1. Apresentação do caso	166
5.4.2.2. Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos	167
5.4.2.3. Categoria 2: tipos de participação promovidos.....	169
5.4.2.4. Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa.....	172
5.4.3. Conference on the Future of Europe	174
5.4.3.1. Apresentação do caso	174
5.4.3.2. Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos	176
5.4.3.3. Categoria 2: tipos de participação promovidos.....	179
5.4.3.4. Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa.....	181
5.5. ANÁLISE TRANSVERSAL DOS CASOS À LUZ DAS CATEGORIAS ADOTADAS	184
CAPÍTULO 6	189
6. A DIMENSÃO SOCIAL PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL EUROPEIA: MOBILIZAÇÃO CÍVICA, REDES TRANSNACIONAIS E EXPERIÊNCIA DELIBERATIVA	189

6.1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E DESENHO DA ANÁLISE EMPÍRICA	189
6.2. UNIDADE DE ANÁLISE	191
6.3. SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DOS CASOS EMPÍRICOS.....	192
6.4. ANÁLISE DOS CASOS	194
6.4.1. European Citizen Action Service (ECAS)	194
6.4.1.1. Apresentação do caso	194
6.4.1.2. Categoria 1: atores sociais e institucionais envolvidos	195
6.4.1.3. Categoria 2: tipos de participação promovidos.....	197
6.4.1.4. Categoria 3: escopo e alcance das iniciativas.....	199
6.4.2. European Civic Forum (ECF).....	202
6.4.2.1. Apresentação do caso	202
6.4.2.2. Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos	203
6.4.2.3. Categoria 2: tipos de participação promovidos.....	205
6.4.2.4. CAtegoria 3: escopo e alcance das iniciativas	207
6.4.3. Democratic Odyssey (DO)	210
6.4.3.1. Apresentação do caso	210
6.4.3.2. Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos	212
6.4.3.3. Categoria 2: tipos de participação promovidos.....	215
6.4.3.4. Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa.....	217
6.5. CONVERGÊNCIAS E CONTRASTES OBSERVADOS NA ANÁLISE TRANSVERSAL DOS CASOS	219
PARTE III	223
DESAFIOS, PERSPECTIVAS E FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL A PARTIR DA ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS	223
CAPÍTULO 7	225

7. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E TENSÕES ESTRUTURAIS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL.....	225
7.1. INCLUSÃO, DELIBERAÇÃO E PLURALIDADE POLÍTICA COMO FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL	226
7.2. TENSÕES ESTRUTURAIS REVELADAS PELA PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL EUROPEIA.....	235
CAPÍTULO 8	241
8. PILARES FUNDAMENTAIS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL	241
8.1. PILAR 1: INCLUSÃO POLÍTICA, ACESSO EFETIVO E CAPACITAÇÃO	243
8.2. PILAR 2: DELIBERAÇÃO E MEDIAÇÃO CÍVICA ORGANIZADA	244
8.3. PILAR 3: TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO INSTITUCIONAL	246
8.4. PILAR 4: CAPACIDADE DE INICIATIVA E INCIDÊNCIA POLÍTICA.....	247
8.5. PILAR 5: INTERDEPENDÊNCIA TRANSNACIONAL E VALORES ESTRUTURANTES DA COOPERAÇÃO.....	249
8.6. PILAR 6: PRINCÍPIO DE NÃO RETROCESSO DEMOCRÁTICO	250
8.7. CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	251
CONCLUSÃO	255
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	271
RESUMO DA TESE EM ITALIANO	291

RESUMO

A presente tese, desenvolvida em regime de dupla titulação no âmbito do Programa de Pesquisa Internacional Conjunto PPCJ/Univali e Facoltà di Giurisprudenza da Università degli Studi di Perugia – Itália, na Área de Concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito, Linha de Pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, e vinculada ao Projeto de Pesquisa Democracia e Estado no Século XXI: Transnacionalidade e Assimetria, com apoio financeiro da CAPES (Código de Financiamento 001) e do Projeto MORE4WATER, financiado no Brasil pela FAPESC – Chamada Pública 12/2022 – FAPESC ABROAD – Cooperação Internacional, conecta-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU nº 10 (metas 10.2 e 10.6) e nº 16 (metas 16.3, 16.6, 16.7, 16.8, 16.10 e 16.a), e tem por objetivo identificar, a partir da experiência da União Europeia, fundamentos essenciais que viabilizam a participação cidadã em escala transnacional e examinar de que forma esses fundamentos contribuem para o fortalecimento da democracia nos níveis local e global. A justificativa decorre do déficit de legitimidade e representação que caracteriza os espaços decisórios transnacionais, resultante da desterritorialização do poder, da multiplicação de centros normativos e da interdependência entre ordens jurídicas — fenômenos que tornam insuficientes os modelos clássicos de participação centrados no Estado nacional. A investigação estrutura-se em três partes: a Parte I estabelece o enquadramento teórico, examinando os fundamentos da democracia contemporânea, as transformações do Estado diante da globalização e a arquitetura democrática da União Europeia pós-Lisboa; a Parte II desenvolve estudo de caso empírico das dimensões normativa, institucional e social da participação cidadã transnacional europeia, analisando a Iniciativa de Cidadania Europeia, as Public Consultations, os EU Citizens' Panels, a Conference on the Future of Europe e as experiências do European Citizen Action Service, European Civic Forum e Democratic Odyssey; e a Parte III articula o diálogo teórico entre Habermas e Bohman e sistematiza os resultados. Demonstra-se a tese de que a análise integrada dessas três dimensões no âmbito europeu permite identificar fundamentos mínimos da participação cidadã transnacional, organizados em seis pilares: Inclusão Política e Capacitação Cívica; Deliberação e Mediação Organizada; Transparência e Responsabilização Institucional; Capacidade de Iniciativa e Incidência Política; Interdependência Transnacional Orientada por Valores de Cooperação; e Princípio de Não Retrocesso Democrático. Adota-se abordagem qualitativa, método indutivo e análise documental, mobilizando as técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

Palavras-chave: Democracia; Direito; Legitimidade Democrática; Participação Cidadã Transnacional; Produção do Direito; Transnacionalidade; União Europeia.

ABSTRACT

This thesis, developed under a joint doctoral degree program between the PPCJ/Univali International Joint Research Programme and the Facoltà di Giurisprudenza of the Università degli Studi di Perugia – Italy, within the Concentration Area of Constitutionalism, Transnationality and Law-Making, the Research Line of State, Transnationality and Sustainability, and linked to the Research Project Democracy and the State in the Twenty-First Century: Transnationality and Asymmetry, with financial support from CAPES (Financing Code 001) and the MORE4WATER Project, funded in Brazil by FAPESC – Public Call 12/2022 – FAPESC ABROAD – International Cooperation, is connected to the United Nations 2030 Agenda Sustainable Development Goals No. 10 (targets 10.2 and 10.6) and No. 16 (targets 16.3, 16.6, 16.7, 16.8, 16.10 and 16.a), and aims to identify, drawing on the experience of the European Union, the essential foundations that enable transnational citizen participation, and to examine how these foundations contribute to the strengthening of democracy at both local and global levels. The study is justified by the legitimacy and representation deficit that characterises transnational decision-making spaces, resulting from the deterritorialisation of power, the proliferation of normative centres, and the interdependence of legal orders — phenomena that render classical state-centred models of participation insufficient. The research is structured in three parts: Part I establishes the theoretical framework, examining the foundations of contemporary democracy, the transformations of the State in the face of globalisation, and the democratic architecture of the post-Lisbon European Union; Part II develops an empirical case study of the normative, institutional, and social dimensions of European transnational civic participation, analysing the European Citizens' Initiative, Public Consultations, EU Citizens' Panels, the Conference on the Future of Europe, and the experiences of the European Citizen Action Service, the European Civic Forum, and the Democratic Odyssey; and Part III articulates the theoretical dialogue between Habermas and Bohman and systematises the findings. The thesis demonstrates that the integrated analysis of these three dimensions within the European context makes it possible to identify the minimum foundations of transnational citizen participation, organised around six pillars: Political Inclusion and Civic Empowerment; Deliberation and Organised Mediation; Transparency and Institutional Accountability; Capacity for Initiative and Political Impact; Transnational Interdependence Guided by Cooperative Values; and the Principle of Democratic Non-Regression. A qualitative approach is adopted, employing the inductive method and documentary analysis, drawing on the techniques of the Referent, Category, Operational Concept, and Bibliographic Research.

Keywords: Democracy; Democratic Legitimacy; European Union; Law; Law-Making; Transnational Citizen Participation; Transnationality.

RIASSUNTO

La presente tesi, sviluppata in regime di doppia titolazione nell'ambito del Programma di Ricerca Internazionale Congiunto tra PPCJ/Univali e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia – Italia, nell'Area di Concentrazione Costituzionalismo, Transnazionalità e Produzione del Diritto, Linea di Ricerca Stato, Transnazionalità e Sostenibilità, e collegata al Progetto di Ricerca Democrazia e Stato nel XXI Secolo: Transnazionalità e Asimmetria, con il sostegno finanziario della CAPES (Codice di Finanziamento 001) e del Progetto MORE4WATER, finanziato in Brasile dalla FAPESC – Bando Pubblico 12/2022 – FAPESC ABROAD – Cooperazione Internazionale, si allinea agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU n. 10 (target 10.2 e 10.6) e n. 16 (target 16.3, 16.6, 16.7, 16.8, 16.10 e 16.a), e si propone di individuare, a partire dall'esperienza dell'Unione Europea, i fondamenti che rendono possibile la partecipazione dei cittadini su scala transnazionale, esaminando in che misura tali fondamenti contribuiscano al rafforzamento della democrazia a livello locale e globale. La giustificazione dello studio deriva dal deficit di legittimità e di rappresentanza che caratterizza gli spazi decisionali transnazionali, conseguenza della deterritorializzazione del potere, della moltiplicazione dei centri normativi e dell'interdipendenza tra ordinamenti giuridici — fenomeni che rendono insufficienti i modelli classici di partecipazione incentrati sullo Stato nazionale. La ricerca si articola in tre parti: la Parte I stabilisce il quadro teorico, esaminando i fondamenti della democrazia contemporanea, le trasformazioni dello Stato di fronte alla globalizzazione e l'architettura democratica dell'Unione Europea post-Lisbona; la Parte II sviluppa uno studio di caso empirico delle dimensioni normativa, istituzionale e sociale della partecipazione civica transnazionale europea, analizzando l'Iniziativa dei Cittadini Europei, le Public Consultations, gli EU Citizens' Panels, la Conference on the Future of Europe e le esperienze dell'European Citizen Action Service, dell'European Civic Forum e della Democratic Odyssey; la Parte III articola il dialogo teorico tra Habermas e Bohman e sistematizza i risultati. La ricerca dimostra che l'analisi integrata di queste tre dimensioni nel contesto europeo consente di identificare i fondamenti minimi della partecipazione civica transnazionale, organizzati in sei pilastri: Inclusione Politica e Empowerment Civico; Deliberazione e Mediazione Organizzata; Trasparenza e Responsabilizzazione Istituzionale; Capacità di Iniziativa e Incidenza Politica; Interdipendenza Transnazionale orientata ai valori della cooperazione; e Principio di Non Regresso Democratico. Si adotta un approccio qualitativo, il metodo induttivo e l'analisi documentale, facendo ricorso alle tecniche del Referente, della Categoria, del Concetto Operativo e della Ricerca Bibliografica.

Parole Chiave: Democrazia; Diritto; Legittimità Democratica; Partecipazione Transnazionale dei Cittadini; Produzione del Diritto; Transnazionalità; Unione Europea.

INTRODUÇÃO

A presente Tese está inserida na Área de Concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Produção do Direito, sob a Linha de Pesquisa “Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade”, no projeto de pesquisa “Democracia e Estado no século XXI: transnacionalidade e assimetria” e faz parte do Programa de Pesquisa Internacional Conjunto Para Produção Científica e Técnica PPCJ/Univali e *Facoltà di Giurisprudenza* da Università degli Studi di Perugia, na Itália. O objetivo institucional é a obtenção do título de Doutora em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Univali em dupla titulação com a Università degli Studi di Perugia.

A pesquisa tem como tema a análise da participação cidadã em escala transnacional, tomando como referência a experiência da União Europeia²⁷. O objetivo consiste em identificar fundamentos que viabilizam práticas participativas além das fronteiras do Estado nacional e avaliar de que forma contribuem para o fortalecimento da democracia em níveis local e global.

Parte-se da premissa de que muitos dos desafios contemporâneos se manifestam em espaços transnacionais ainda carentes de efetiva natureza democrática²⁸. A desterritorialização do poder, a desvinculação dos nexos estatais e a pulverização dos centros políticos²⁹, intensificadas pelos processos de globalização no período pós-Guerra Fria, configuram um cenário no qual decisões com impactos amplos escapam aos mecanismos tradicionais de controle democrático. Tal contexto

²⁷ A ideia de observar as experiências sociais e políticas da União Europeia e de trazer perspectivas para outros contextos regionais e até mesmo global, não é, obviamente, um pensamento original da autora da tese. O tema é amplamente discutido na literatura científica e acadêmica, como, por exemplo, na obra de BECK, Ulrich. **What Is Globalization?** Cambridge: Polity Press, 1999, em que o autor reflete sobre soluções para os problemas do mundo globalizado propondo a União Europeia como laboratório de observação.

²⁸ CRUZ, Paulo Márcio. **Da democracia à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011. p. 20.

²⁹ RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. [Livro digital Kindle]. Posição 298.

impõe a necessidade de repensar a participação cidadã para além do Estado nacional³⁰.

Nesse horizonte, a União Europeia constitui a experiência mais avançada de integração supranacional. Sustentada por princípios democráticos e por mecanismos institucionais próprios, configura-se como arena política singular na qual se articulam múltiplos níveis de governança e cidadãos de diferentes Estados-Membros³¹. A densidade dessas interações oferece campo privilegiado para examinar os avanços e os limites da participação cidadã em ambiente transnacional.

A relevância do estudo decorre do déficit de legitimidade e de representação que caracteriza diversos espaços decisórios transnacionais. A ampliação da interdependência entre Estados e a consolidação de instâncias que transcendem fronteiras nacionais tornam insuficientes os modelos clássicos de participação. Nesse contexto, investigar experiências concretas permite compreender de que maneira cidadãos podem exercer influência sobre o poder político em escala transnacional e com repercussões locais e globais.

A contribuição central da tese reside na análise articulada das dimensões normativa, institucional e social da participação cidadã transnacional no âmbito da União Europeia. Em vez de examinar isoladamente instrumentos jurídicos, arranjos institucionais ou mobilizações sociais, a pesquisa concentra-se na interação entre esses planos e nos efeitos que essa articulação produz sobre a qualidade da participação cidadã além dos limites nacionais.

A literatura ainda não consolidou abordagem que integre de forma sistemática essas dimensões em um mesmo quadro analítico, nem estabeleceu parâmetros mínimos que permitam avaliá-las conjuntamente. A partir dessa lacuna, propõe-se uma matriz conceitual destinada a sistematizar fundamentos essenciais para o fortalecimento da participação cidadã em contextos transnacionais, articulando critérios jurídicos e institucionais com condições sociais de possibilidade, como

³⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 95.

³¹ SILVEIRA, Alessandra. **Cidadania de Direitos e Comunidade Política Europeia** (Sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política). Contencioso da Nacionalidade – 2ª edição atualizada. p. 36.

densidade associativa, qualificação do espaço público e canais de interlocução entre diferentes níveis de governança.

Ao oferecer esse referencial estruturado, a pesquisa fornece elementos aplicáveis à formulação de mecanismos participativos em arenas regionais e globais e apresenta aportes relevantes que podem servir para o aprimoramento dos instrumentos participativos do modelo democrático brasileiro.

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa³², com ênfase na análise interpretativa dos fenômenos relacionados à participação cidadã transnacional no contexto da União Europeia. A opção por essa abordagem decorre do interesse em compreender os significados atribuídos aos mecanismos e práticas institucionais e sociais de participação cidadã transnacional na União Europeia, conforme definido por Drumond *et al.*³³, ao sustentarem que “a investigação qualitativa é uma forma de interpretar a realidade através de uma abordagem interpretativa e naturalística do mundo”.

A pesquisa fundamenta-se no Método Indutivo³⁴, partindo da observação de três dimensões empíricas — normativa, institucional e social — no contexto da

³² De acordo com Sampaio e Paula, os métodos qualitativos “se concentram na compreensão das significações subjacentes a intenções, ações, objetos e fenômenos. Os pesquisadores que optam por abordagens qualitativas podem obter informações relevantes sobre o significado que as pessoas atribuem às suas ações em contextos específicos. Além disso, a explicação e a compreensão do comportamento social e político humano não podem ser desvinculadas do contexto. Nesse sentido, o pesquisador qualitativo se esforça para transmitir uma imagem completa, muitas vezes referida como “descrição densa”, por meio de análises aprofundadas de estudos de caso. [...] Além disso, por meio dos métodos qualitativos, os pesquisadores também podem abordar questões explicativas relacionadas ao “porquê” e ao “como”. O entendimento dos processos, instituições e atores dentro e fora dos governos constitui a base da investigação política. Isso pode incluir questionamentos sobre como as decisões coletivas são tomadas, quais fontes de legitimidade são invocadas e como a democracia e alternativas à democracia, como o autoritarismo, são conceituadas e praticadas. Portanto, os métodos qualitativos desempenham um papel essencial na construção de um quadro abrangente e enriquecedor permitindo uma compreensão mais profunda e contextualizada dos fenômenos políticos. SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). **Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024. p. 224. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8513>>. Acesso em 6 set. 2025.

³³ DRUMOND, Daniela; COSTA, Paulo Roberto Neves; GONÇALVES, Júlia. **Análise Temática em Ciência Política**. In SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024. p. 224. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8513>>. Acesso em 6 set. 2025.

³⁴ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 114.

União Europeia, com o objetivo de identificar os fundamentos mínimos que possibilitam a participação cidadã em escala transnacional.

O recorte temporal empírico concentra-se no período posterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (Tratado da União Europeia – TUE), a partir de 2009, marco normativo que consolidou e fortaleceu mecanismos de participação cidadã, dentre os quais a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), um dos objetos centrais do estudo. O recorte espacial abrange o território da União Europeia.

A pesquisa será estruturada em três dimensões analíticas:

1. **Normativa:** centrada na ICE, utilizando como fontes dados oficiais disponíveis no site da própria ICE, da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e literatura acadêmica.

2. **Institucional:** com foco na atuação das instituições da União Europeia (Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho Europeu) no fomento à participação cidadã. Serão analisados documentos oficiais destas instituições disponíveis em seus portais oficiais, relatórios institucionais e materiais de divulgação dos seguintes programas/iniciativas: *Public Consultations and feedback (Have your say)*, *European Citizens' Panels* e *Conference on the future of Europe*.

3. **Social:** voltada para a atuação de organizações da sociedade civil transnacional, com ênfase nas experiências promovidas pela *European Citizen Action Service (ECAS)*, *European Civic Forum (ECF)* e *Democratic Odissey (DO)*, cujos dados serão coletados em seus respectivos portais oficiais.

Em cada dimensão, a análise foi guiada por categorias analíticas³⁵ previamente definidas, que funcionaram como instrumentos de organização e interpretação do material empírico.

³⁵ CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo C. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo:** uma questão metodológica. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016, p. 173-188, p. 184. DOI: <<https://doi.org/10.5380/recp.v7i1.45771>>. Acesso em 6 set. 2025.

Na Fase de Investigação³⁶ a coleta de dados ocorreu a partir da análise documental, mediante seleção, organização e interpretação de fontes públicas e institucionais. A escolha desse procedimento decorre da natureza do objeto de estudo empírico, a participação cidadã transnacional na União Europeia, que se estabelece predominantemente por meio de dispositivos legais, práticas institucionais formalizadas e iniciativas organizadas, todas amplamente documentadas.

Na Fase de Tratamento de Dados foi utilizado o procedimento Cartesiano³⁷, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Tese foi composto na base lógica indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente³⁸, da Categoria³⁹, da Categoria Analítica⁴⁰, do Conceito Operacional⁴¹ e da Pesquisa Bibliográfica⁴².

A combinação entre abordagem qualitativa, método indutivo, análise documental e diversidade de fontes permite construir evidências consistentes e sistematizadas para fundamentar os parâmetros mínimos propostos.

No campo teórico, a pesquisa atualiza o debate sobre a relação entre representação e participação quando projetada em escala transnacional. Ao articular contribuições clássicas com os desafios contemporâneos da democracia no cenário

³⁶ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. rev., atual., e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

³⁷ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

³⁸ “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 69.

³⁹ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 41.

⁴⁰ CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo C. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica**. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016, p. 173-188, p. 184. DOI: DOI: <<https://doi.org/10.5380/recp.v7i1.45771>>. Acesso em 6 set. 2025.

⁴¹ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

⁴² “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 217.

global, decorrentes da desterritorialização do poder, busca enfrentar a questão da legitimidade democrática em arenas que não se confundem com o espaço estatal.

Impõe-se, contudo, desde o início, uma delimitação conceitual. A pesquisa não parte da premissa da existência de uma democracia transnacional plenamente constituída, tampouco pretende projetar para além do Estado modelos democráticos elaborados no interior do constitucionalismo estatal moderno. A inexistência de uma ordem democrática transnacional dotada de instituições, procedimentos e sujeitos políticos comparáveis aos do Estado não é tratada como um déficit normativo imediato, mas como condição estrutural do problema investigado.

O objeto da tese concentra-se na análise das condições que viabilizam formas de participação cidadã em escala transnacional. O interesse central recai sobre processos, mecanismos e práticas por meio dos quais cidadãos interagem, influenciam ou contestam decisões políticas que produzem efeitos para além do espaço estatal, ainda que tais dinâmicas não configurem um sistema democrático autônomo. A democracia opera, nesse percurso, como horizonte normativo de referência e como critério avaliativo, e não como realidade empírica já estabilizada no plano transnacional.

O objetivo geral da pesquisa é identificar, a partir da observação das experiências europeias, fundamentos essenciais que viabilizam experiências de participação cidadã em escala transnacional e examinar de que forma esses fundamentos podem contribuir para o fortalecimento da democracia em níveis local e global.

Os objetivos específicos são os seguintes:

I. Investigar criticamente os fundamentos teóricos e os principais modelos da democracia contemporânea, examinando os impactos das transformações do papel do Estado diante da globalização e da desterritorialização do poder sobre a dinâmica democrática, com especial atenção à evolução da cidadania e da democracia na União Europeia, visando compreender a construção de espaços jurídicos e políticos para participação além das fronteiras estatais. (Parte I)

II. Analisar experiências normativas, institucionais e práticas sociais participativas transnacionais existentes na União Europeia, identificando seus mecanismos, limites e potencialidades. (Parte II)

III. Identificar fundamentos mínimos que favoreçam o engajamento político além das fronteiras nacionais e propor pilares normativos, institucionais e sociais capazes de inspirar novas formas de participação cidadã transnacional e fortalecer a democracia em diferentes escalas. (Parte III)

Para a pesquisa foi apresentado o seguinte problema:

As experiências normativas, institucionais e sociais da União Europeia voltadas à participação cidadã transnacional permitem a identificação e sistematização de fundamentos teóricos e parâmetros práticos suscetíveis de adaptação a outros contextos regionais ou transnacionais?

A hipótese que orienta a investigação sustenta que a análise integrada das experiências normativas, institucionais e sociais da União Europeia possibilita a identificação e sistematização de fundamentos mínimos da participação cidadã em escala transnacional. Esses fundamentos, embora condicionados por especificidades históricas e institucionais, podem ser organizados como parâmetros analíticos suscetíveis de adaptação a outros contextos regionais ou transnacionais, contribuindo para o aprimoramento da participação cidadã e da legitimidade democrática em diferentes escalas.

Dividiu-se o estudo em três partes, cada qual orientada por um objetivo específico. A **Parte I** dedica-se à investigação dos fundamentos teóricos da democracia contemporânea e à análise das transformações do papel do Estado diante da globalização e da desterritorialização do poder, com especial atenção à evolução da cidadania e da democracia na União Europeia. Seu propósito é oferecer o enquadramento conceitual necessário à compreensão das experiências de participação cidadã examinadas nas etapas seguintes.

A democracia constitui o eixo estruturante da análise. Para delimitar o conceito adotado na tese, optou-se por concentrar a fundamentação teórica na configuração institucional da democracia representativa desenvolvida e consolidada

ao longo do século XX⁴³, entendida como a forma predominante assumida pelos regimes constitucionais hodiernos. Em razão do caráter contemporâneo do tema central da tese, não se realizou uma reconstrução histórica exaustiva da tradição democrática desde suas origens clássicas, concentrando-se em examinar a matriz normativa que estrutura o debate atual sobre representação, participação e legitimidade.

O recorte que privilegia o período posterior à Guerra Fria justifica-se pela intensificação, nesse contexto, dos processos de globalização e desterritorialização do poder, fenômenos que tensionam os modelos democráticos consolidados e colocam em evidência seus limites quanto à inclusão e à ampliação da participação cidadã. Esse enquadramento permite examinar como o modelo representativo se institucionalizou nos regimes democráticos contemporâneos, identificar suas tensões internas e compreender as respostas teóricas e institucionais que emergem diante dos desafios contemporâneos.

A Parte I desdobra-se em três capítulos de natureza predominantemente teórica, voltados à contextualização do espaço-tempo em que se insere o objeto da pesquisa.

O **Capítulo 1** tem por finalidade delinear o conceito de democracia adotado ao longo da tese e apresentar os principais modelos vigentes, situando o debate contemporâneo acerca da representação, da participação e da legitimidade democrática, incorporando as formulações relativas à democracia direta e participativa que emergem como tentativas de respostas às fragilidades do modelo representativo. Para essa construção teórica, o estudo articula contribuições da literatura italiana — especialmente Lucio Pegoraro, Angelo Rinella e Silvia Bagni, Norberto Bobbio, Luigi Ferrajoli e Giuseppe Rensi — com autores de referência no campo das ciências política e jurídica, como Robert Dahl, Larry Diamond e Jürgen Habermas, compondo uma abordagem plural e interdisciplinar.

O **Capítulo 2** examina as transformações do papel do Estado diante da globalização e da desterritorialização do poder, analisando seus impactos sobre a

⁴³ DAHL, Robert. **Sobre la democracia**. Madrid: Paidós, 2001. p. 13.

soberania, a dinâmica democrática e os modos de exercício da cidadania. O objetivo é compreender como a redistribuição contemporânea do poder político produz um descompasso entre os espaços decisórios e as formas tradicionais de participação, tensionando os modelos democráticos consolidados.⁴⁴

A partir do diálogo com a literatura internacional e com a produção acadêmica vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Univali, o capítulo investiga a multiplicação de centros normativos, a interdependência entre ordens jurídicas e a fragmentação da autoridade estatal. Nesse contexto, são analisados fenômenos que expressam essas tensões estruturais, como a ascensão de regimes populistas autoritários e as transformações provocadas pela digitalização da esfera pública, à luz de autores como Jan-Werner Müller, Manuel Castells, Jürgen Habermas e Shoshana Zuboff.

A análise evidencia que os processos contemporâneos de desterritorialização alteram profundamente os modelos tradicionais de cidadania, fazendo coexistir a figura do cidadão nacional com formas emergentes de cidadania transnacional. Nesse rearranjo, a sociedade civil organizada assume papel estratégico como mediadora entre experiências locais e dinâmicas globais, contribuindo para a formação de agendas, a circulação de argumentos e a pressão sobre instâncias decisórias espacialmente distantes, e consolidando o marco teórico a partir do qual se compreende a centralidade da participação cidadã em escala transnacional.

A partir desse quadro teórico sobre as transformações da soberania e da cidadania, o **Capítulo 3** examina a União Europeia como experiência singular de reorganização desses preceitos para além do Estado nacional, com especial atenção ao período posterior ao Tratado de Lisboa. Inicialmente, analisa-se a arquitetura institucional da União e os mecanismos de representação e participação previstos no seu desenho normativo. Em seguida, o capítulo desenvolve a fundamentação teórico-normativa da soberania compartilhada e da cidadania supranacional, dialogando com autores como Sergio Fabbrini, Philippe Schmitter, Kalypso Nicolaïdis, Jürgen

⁴⁴ CRUZ, Paulo Marcio. A democracia representativa e a democracia participativa. **Direitos Fundamentais & Justiça**. Nº 13, out.- dez. 2010, p. 202-224. p. 215.

Habermas e Vivien Schmidt, entre outros, a fim de compreender os pressupostos de legitimidade democrática no contexto europeu.

Na sequência, são examinadas as tensões e os déficits democráticos persistentes na prática institucional da União, confrontando leituras críticas e interpretações que enfatizam a legitimidade indireta e o desempenho institucional. O capítulo conclui que a democracia europeia se configura como um horizonte normativo em construção, marcado por ambivalências estruturais, no interior do qual se desenvolvem iniciativas de participação cidadã transnacional que serão objeto de análise empírica na parte seguinte da tese.

À luz do enquadramento teórico desenvolvido na Parte I, a **Parte II** assume caráter empírico e tem por objetivo examinar experiências normativas, institucionais e sociais de participação cidadã na União Europeia, identificando seus mecanismos, limites e potencialidades.

O **Capítulo 4** dedica-se à dimensão normativa da participação cidadã transnacional, tomando como objeto a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE). Prevista no direito primário da União e regulamentada por direito derivado, a ICE constitui o primeiro mecanismo institucionalizado que reconhece formalmente aos cidadãos, enquanto titulares de cidadania supranacional, a possibilidade de solicitar à Comissão Europeia a apresentação de propostas legislativas. Sua análise permite examinar os alcances e condicionamentos jurídicos de um instrumento que se situa na intersecção entre democracia participativa, cidadania europeia e governança multinível.

O **Capítulo 5** concentra-se na dimensão institucional da participação transnacional, analisando três arranjos promovidos no âmbito das instituições da União Europeia: o portal *Public Consultations and feedback*, os *EU Citizens' Panels* e a *Conference on the Future of Europe*. A seleção buscou contemplar diferentes formatos participativos — consultivo, deliberativo e híbrido —, bem como distintos graus de institucionalização e influência política. A avaliação desses mecanismos permite verificar tanto a ampliação dos canais de escuta e deliberação quanto os limites estruturais que condicionam sua efetiva capacidade de incidência nos processos decisórios.

O **Capítulo 6** volta-se à dimensão social da participação transnacional, examinando experiências protagonizadas por atores da sociedade civil europeia. Foram selecionados três casos com perfis distintos: o *European Citizen Action Service* (ECAS), voltado ao empoderamento individual e à mediação entre cidadãos e instituições; o *European Civic Forum* (ECF), que articula redes de organizações dedicadas à defesa do espaço cívico; e a *Democratic Odyssey* (DO), iniciativa de caráter híbrido que combina mobilização cidadã, produção acadêmica e experimentação deliberativa transnacional. A análise dessas experiências permite observar como a sociedade civil organiza formas de engajamento além das estruturas institucionais formais e como negocia sua atuação em um espaço político marcado por interdependências e assimetrias.

A sistematização das dimensões normativa, institucional e social fornece o material empírico a partir do qual serão identificados, na Parte III, os fundamentos mínimos da participação cidadã em escala transnacional.

A **Parte III** assume caráter analítico-normativo e tem como objetivo sistematizar os fundamentos mínimos da participação cidadã em escala transnacional a partir da análise desenvolvida no Capítulo 7, que articula reflexão teórica e resultados empíricos para formular parâmetros estruturantes da participação além do Estado nacional.

O **Capítulo 7** desenvolve um diálogo teórico entre Jürgen Habermas e James Bohman para examinar os pressupostos de legitimidade democrática em contextos transnacionais e iluminar as experiências europeias analisadas na Parte II. A partir de noções como inclusão dos afetados, formação pública da vontade, pluralidade de *demos* e ampliação das capacidades políticas, o capítulo examina as tensões reveladas pela prática institucional europeia, evidenciando avanços e limites na consolidação de mecanismos participativos em escala transnacional.

A análise demonstra que a arquitetura participativa da União Europeia apresenta inovações relevantes, mas permanece condicionada por assimetrias de acesso, restrições na definição de agendas, fragilidades na incidência política efetiva e desafios decorrentes da diversidade social e política.

A partir desse percurso, são formulados seis pilares fundamentais da participação cidadã transnacional: i) Inclusão Política, Acesso Efetivo e Capacitação Cívica; ii) Deliberação e Mediação Cívica Organizada; iii) Transparência e Responsabilização Institucional; iv) Capacidade de Iniciativa e Incidência Política; v) Interdependência Transnacional e Valores Estruturantes da Cooperação; e vi) Princípio de Não Retrocesso Democrático.

Esses pilares são apresentados como dimensões interdependentes que orientam a avaliação e o aprimoramento de práticas participativas em contextos marcados pela interdependência global, oferecendo uma matriz analítica apta a sustentar processos de democratização em múltiplas escalas.

A Tese se encerra com a Conclusão, na qual são apresentados aspectos destacados do estudo, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a importância da inclusão dos cidadãos nos espaços e processos de tomada de decisão que transcendem as fronteiras nacionais.

A pesquisa foi realizada mediante apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES – Código de Financiamento 001). O tema possui aderência às linhas de pesquisa do *Corso di Dottorato in Scienze Giuridiche* da *Università degli Studi di Perugia*, especialmente nas áreas de Direito Internacional Público, Direito da União Europeia e Direito Comparado, o que reforça a relevância da dupla titulação.

O período de investigação realizado na instituição italiana ampliou o alcance teórico e empírico do estudo, ao possibilitar o contato direto com fontes europeias e experiências institucionais vinculadas à União Europeia. Ademais, a dupla titulação reflete, no plano acadêmico, a lógica de interdependência e cooperação que estrutura a tese, tendo em vista que a pesquisa articula diferentes tradições jurídicas, dialoga com literatura de múltiplos contextos nacionais e examina experiências institucionais que transcendem a esfera nacional. Deste modo, o percurso formativo entre instituições de ordens jurídicas diversas reproduz, em escala acadêmica, a dinâmica multinível da governança contemporânea que possui relação direta com o tema da pesquisa.

A presente pesquisa também está inserida no âmbito do Projeto “MORE4WATER - Combined monitoring and forecast for a sustainable management of water resources and timely adaptation to drought”, realizado em conjunto com a Università degli Studi di Perugia (UNIPG), Tiber Umbria Comett Education Programme (TUCEP), Instituto de Telecomunicações (IT), AcegasApsAmga S.p.A (AAA), financiado no Brasil pela Fapesc - Chamada pública12/2022 – Fapesc Abroad – Cooperação Internacional.

Por fim, ressalta-se a vinculação do tema aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU nº 10 (metas 10.2 e 10.6) e nº 16 (metas 16.3, 16.6, 16.7, 16.8, 16.10 e 16.a).

PARTE I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA E TRANSFORMAÇÕES DA SOBERANIA

A Parte I tem por finalidade estabelecer o enquadramento teórico necessário à compreensão da participação cidadã em escala transnacional. A democracia constitui o eixo estruturante da investigação. A centralidade atribuída a esse conceito transcende a opção meramente temática e se sustenta na própria natureza do problema examinado.

A participação cidadã, especialmente quando projetada para além do Estado nacional, se insere em um debate normativo específico, vinculado à ideia de autogoverno, legitimidade política e inclusão dos afetados nas decisões que os vinculam. Examinar fundamentos da participação cidadã em escala transnacional exige, portanto, explicitar o conceito de democracia que orienta a análise, bem como os pressupostos que sustentam sua validade no contexto contemporâneo.

O estudo concentra-se na configuração institucional da democracia representativa consolidada ao longo do século XX, entendida como a forma predominante assumida pelos regimes constitucionais contemporâneos. Sem a pretensão de reconstruir exaustivamente a trajetória histórica da tradição democrática desde suas origens clássicas, esse recorte visa examinar a matriz normativa que sustenta o debate atual sobre representação, participação e legitimidade política. Com esse propósito, a Parte I organiza-se em três capítulos de natureza predominantemente teórica.

O **Capítulo 1** delinea o conceito de democracia adotado ao longo da tese e apresenta os principais modelos contemporâneos, situando o debate entre representação, participação e legitimidade. A análise examina a institucionalização do modelo representativo, suas tensões internas e os desafios relativos à inclusão e à ampliação da participação cidadã, incorporando as formulações referentes à

democracia direta e participativa como tentativas de respostas às fragilidades identificadas.

O **Capítulo 2** volta-se para as transformações do papel do Estado diante da globalização e da desterritorialização do poder. Examina-se a redistribuição contemporânea da autoridade política, a multiplicação de centros normativos e a fragmentação da soberania, bem como os impactos dessas dinâmicas sobre a cidadania e a cultura política. A análise considera fenômenos como a ascensão de regimes populistas autoritários e os efeitos da digitalização da esfera pública, evidenciando o descompasso entre espaços decisórios transnacionais e mecanismos tradicionais de participação democrática.

O **Capítulo 3** insere a União Europeia nesse contexto como experiência singular de reorganização da soberania e da cidadania para além do Estado nacional. Examina-se sua arquitetura institucional, os mecanismos de representação e participação previstos em seu desenho normativo e os pressupostos de legitimidade democrática que sustentam a integração supranacional. A análise evidencia as ambivalências e os déficits persistentes da construção europeia, ao mesmo tempo em que identifica o espaço político no qual se desenvolvem iniciativas de participação cidadã transnacional que serão objeto de exame empírico na Parte II.

Ao final desta Parte I, encontram-se delineados os fundamentos conceituais e o contexto estrutural que permitem compreender a emergência de práticas participativas além do Estado nacional. Esse enquadramento fornece as bases para a investigação das experiências europeias de participação cidadã transnacional e para a formulação dos parâmetros analíticos que serão sistematizados na etapa final da tese.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA NO MUNDO PÓS-GUERRA FRIA: CONCEITOS E DEBATES CONTEMPORÂNEOS

O presente capítulo tem por objetivo examinar os fundamentos teóricos da democracia contemporânea, com ênfase nas tensões do modelo representativo e nas possibilidades de ampliação das formas de participação cidadã. Inicialmente, será apresentado um conjunto de abordagens teóricas que debatem as tensões entre a definição e a prática da democracia desde o pós-Guerra Fria.

Em seguida, serão discutidas as limitações do modelo liberal-representativo predominante, incluindo os desafios normativos e institucionais associados à sua efetividade. Por fim, o capítulo traz reflexões sobre a desejabilidade e a viabilidade da ampliação de práticas diretas e participativas, com referência a autores que debatem o engajamento cidadão e o fortalecimento do conteúdo substantivo da democracia.

1.1 FUNDAMENTOS E ABORDAGENS CRÍTICAS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

A compreensão contemporânea da democracia exige um retorno às suas bases ético-normativas, para além de suas manifestações institucionais mais visíveis. Pegoraro e Rinella⁴⁵ destacam que o princípio democrático encontra sua expressão mais plena no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, compreendida como condição relacional inscrita em uma rede de vínculos sociais, que supera sua leitura como atributo isolado do indivíduo.

Essa leitura permite articular dignidade, solidariedade e igualdade como pilares normativos indissociáveis da ordem democrática, afastando concepções que reduzem a democracia a um mero procedimento de tomada de decisão ou a uma

⁴⁵ PEGORARO, Lucio. RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 50.

técnica de agregação de preferências. A democracia passa a projetar-se como estrutura normativa que vincula justiça social, inclusão efetiva dos sujeitos no espaço político e densidade material dos direitos que sustentam a própria experiência democrática.⁴⁶

A centralidade desses fundamentos normativos torna necessário reconhecer que a institucionalização histórica da democracia nem sempre foi capaz de traduzir, de modo pleno, as exigências substantivas que lhe são inerentes. A consolidação da democracia como forma legítima de governo ao longo do século XX não implicou, de maneira automática, a realização de modelos amplos de participação cidadã ou de soberania popular em sentido forte, abrindo espaço para tensões persistentes entre os ideais normativos da democracia e suas formas concretas de organização institucional.⁴⁷

Nesse contexto, a democracia passou a conviver com desigualdades estruturais persistentes, sem dispor de instrumentos capazes de enfrentá-las de modo substantivo. O cenário favoreceu a emergência de diagnósticos críticos que, sem negar a importância das instituições representativas, passaram a questionar sua suficiência normativa e sua capacidade de produzir vínculos duradouros de legitimidade.⁴⁸

Para além das estruturas econômicas e institucionais, a democracia passou a ser demandada como resposta a formas difusas de insegurança social e de incerteza normativa. É nesse contexto que as reflexões de Lechner⁴⁹ oferecem uma contribuição importante ao evidenciar a reorientação das expectativas sociais depositadas na política democrática.

⁴⁶ PEGORARO, Lucio. RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 50. DAHL, Robert. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998. p. 61–62.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1997, p. 64. DAHL, Robert. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998. p. 61–62.

⁴⁸ Nesse sentido, ver, por exemplo: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 27-39. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 87-88.

⁴⁹ LECHNER, Norbert. *Responde la democracia a la busqueda de certitumbre?* In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Tradución de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impreso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 44-70.

O autor observa que quando a secularização recuperou como produto dos homens aquilo que haviam projetado à fé religiosa, a política deixou de ser convocada apenas para organizar o exercício do poder⁵⁰, passando a assumir a função de oferecer segurança diante de ameaças crescentemente complexas e indeterminadas⁵¹. Essa ampliação das expectativas evidencia uma tensão crescente entre a forma procedimental da democracia e sua capacidade de fornecer sentido coletivo e orientação normativa.

Segundo Lechner⁵², essa tensão se agrava na medida em que as democracias pós-modernas prescindem de fundamentos éticos substantivos compartilhados, ancorando sua legitimidade quase exclusivamente na legalidade e na observância das regras do jogo. Embora compatível com o pluralismo contemporâneo, essa configuração torna a democracia vulnerável ao relativismo normativo e à erosão de seus referenciais de legitimidade, permitindo a subsistência de regimes formalmente democráticos, mas progressivamente esvaziados de conteúdo substantivo.

Nesse contexto, parte significativa da teoria democrática do pós-Guerra Fria passa a redirecionar sua atenção para as condições materiais e comunicativas da participação cidadã e da deliberação pública. As contribuições de Sen⁵³ assumem, nesse contexto, papel relevante ao propor uma reconstrução normativa da democracia que a afasta de concepções estritamente procedimentais.

Para Sen⁵⁴, a democracia configura-se como uma prática social exigente, orientada pela expansão das liberdades, pelo debate público informado e

⁵⁰ LECHNER, Norbert. Responde la democracia a la busqueda de certitumbre? In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Tradución de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impreso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 57.

⁵¹ LECHNER, Norbert. Responde la democracia a la busqueda de certitumbre? In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Tradución de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impreso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 45-49.

⁵² LECHNER, Norbert. Responde la democracia a la busqueda de certitumbre? In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Tradución de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impreso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 49.

⁵³ SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

⁵⁴ SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 19-20.

pela participação ativa dos cidadãos, ultrapassando a mera identificação com o governo da maioria ou com a realização periódica de eleições. O autor alerta que eleições desprovidas de garantias efetivas de liberdade de expressão, acesso à informação e proteção jurídica podem minar o próprio sentido democrático do processo político.

A democracia, na concepção substantiva do autor, manifesta-se em três dimensões complementares: como valor intrínseco, na medida em que a participação política integra a própria ideia de liberdade humana; como valor instrumental, por funcionar como mecanismo de resposta institucional a demandas sociais e econômicas; e como valor construtivo, ao possibilitar processos contínuos de aprendizagem coletiva, formação de preferências e redefinição de prioridades públicas⁵⁵.

Essa abordagem (re)posiciona a democracia no campo da participação cidadã e da deliberação, oferecendo um contraponto normativo às fragilidades descritas por Lechner e abrindo espaço para o debate teórico sobre a densidade substantiva da participação e para concepções que compreendem a democracia como processo social em permanente construção.

Nessa linha, Rosanvallon⁵⁶ propõe entender a democracia como um “trabalho”, isto é, como uma atividade contínua de produção de vínculos, reconhecimento e solidariedade entre os membros da coletividade. Ao enfatizar sua dimensão social, o autor destaca que a realização democrática depende da capacidade dos cidadãos de se reconhecerem como iguais e como participantes de um destino comum, o que permite pensar a democracia para além de suas instituições formais e valorizar mecanismos de pertencimento e confiança.⁵⁷

⁵⁵ SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 27.

⁵⁶ ROSANVALLON, Pierre. Tensiones entre liberalismo e democracia. In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Traducción de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impreso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 179-198. p. 195.

⁵⁷ ROSANVALLON, Pierre. Tensiones entre liberalismo e democracia. In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Traducción de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impreso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 179-198. p. 195-198.

Essa concepção social da democracia permite explicitar as exigências normativas que recaem sobre o Estado democrático. É nesse ponto que se volta para a contribuição de Müller⁵⁸, que reconduz a análise ao plano jurídico-político e afirma a centralidade do povo como fundamento integral do poder democrático. Para o autor, a democracia deve ser compreendida como um direito positivo, que se realiza na maneira como os indivíduos são tratados dentro de uma ordem política concreta. Em sua concepção, a legitimidade democrática transcende o procedimento eleitoral e repousa no reconhecimento do povo como sujeito ativo⁵⁹, destinatário⁶⁰ e instância de legitimação do poder⁶¹, o que amplia significativamente as exigências normativas impostas às instituições.

Dahl⁶² reforça essa perspectiva ao destacar que o estatuto democrático do povo somente se concretiza quando sustentado por instituições capazes de garantir direitos substantivos e condições reais de participação. Para ele, a democracia se apresenta como um sistema de direitos fundamentais que assegura liberdade de expressão, acesso à informação, proteção contra arbitrariedades e oportunidades efetivas de engajamento político, e não apenas um arranjo institucional competitivo.

A centralidade dos direitos na legitimação democrática remete à reflexão clássica de Bobbio⁶³, que identificou a coexistência histórica de uma dimensão formal⁶⁴ e de uma dimensão material⁶⁵ da democracia. Ao distinguir entre democracia formal e democracia substancial, o autor evidenciou a tensão permanente entre

⁵⁸ MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? In: PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**: desafios ao direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 567-596. p. 571.

⁵⁹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. Revisão de Paulo Bonavides. São Paulo: Editora Max Limonad. 3ª ed., 2003. p. 55.

⁶⁰ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. Revisão de Paulo Bonavides. São Paulo: Editora Max Limonad. 3ª ed., 2003. p. 75.

⁶¹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. Revisão de Paulo Bonavides. São Paulo: Editora Max Limonad. 3ª ed., 2003. p. 59.

⁶² DAHL, Robert. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998. p. 61-62.

⁶³ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1997, p. 61-64.

⁶⁴ Associada às regras do jogo e à distribuição procedimental do poder.

⁶⁵ Vinculada à realização material da igualdade.

igualdade jurídica e igualdade social. Sua advertência quanto aos riscos tanto da redução da democracia ao formalismo procedimental quanto da imposição autoritária da igualdade material permanece relevante para a compreensão dos dilemas democráticos contemporâneos.

No contexto do constitucionalismo, Ferrajoli⁶⁶ oferece um refinamento conceitual dessa distinção ao formular a teoria da democracia constitucional. Para o autor, a democracia formal refere-se às normas que regulam quem decide e como se decide, abrangendo tanto a esfera pública quanto a esfera privada. A democracia substancial, por sua vez, diz respeito aos limites materiais impostos às decisões políticas, especialmente aqueles relacionados à proteção dos direitos fundamentais. A tipologia proposta por Ferrajoli⁶⁷ evidencia que a deliberação majoritária deve operar dentro de um quadro normativo que torne certos conteúdos indecidíveis e imponha deveres positivos de realização dos direitos sociais.

Embora ancorada predominantemente no eixo jurídico-institucional, a teoria de Ferrajoli dialoga com abordagens que situam o debate no plano da formação da vontade política. A contribuição de Habermas⁶⁸ é particularmente relevante nesse sentido, ao reconstruir o significado democrático do processo político a partir da contraposição entre os modelos liberal e republicano. Enquanto o primeiro modelo concebe a democracia como mecanismo de programação do Estado em função de interesses sociais, enfatizando direitos negativos de proteção individual, o segundo atribui centralidade à participação comunicativa dos cidadãos na formação da opinião e da vontade coletivas.

⁶⁶ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 1: Teoria dell diritto. Roma-Bari: Laterza, 2007. p. 931-935.

⁶⁷ Com base nessa estrutura, Ferrajoli desdobra quatro formas específicas de democracia, cada uma relacionada a um grupo de direitos fundamentais: democracia política, civil, liberal e social. A democracia política se refere à estrutura da esfera pública e à separação de poderes, enquanto a democracia civil diz respeito ao exercício dos direitos de autonomia na esfera privada. Estas concepções estão diretamente conectadas à face formal da democracia. A democracia liberal, por sua vez, é voltada à proteção das liberdades fundamentais, enquanto a democracia social tem como razão a realização dos direitos sociais essenciais. Ambas estão relacionadas à forma substancial da democracia concebida pelo autor. FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 1: Teoria dell diritto. Roma-Bari: Laterza, 2007. p. 935.

⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, p. 269-273.

Na concepção republicana de Habermas⁶⁹, a legitimidade democrática supera a mera autorização eleitoral e decorre da constituição contínua da sociedade como coletividade política por meio de processos inclusivos de deliberação. A soberania popular, nessa perspectiva, não é plenamente delegável, permanecendo como referência normativa que orienta e limita o exercício do poder.⁷⁰ Deste modo, o autor amplia o debate democrático ao incorporar questões relativas à qualidade da deliberação, à inclusão de perspectivas diversas e à capacidade das instituições de responder a demandas sociais em contextos de crescente complexidade.

Esse percurso teórico demonstra que, no campo conceitual, o debate sobre democracia a partir do período pós-Guerra Fria destaca demandas por participação mais densas e inclusivas e evidencia que a democracia contemporânea não pode ser compreendida como conceito fechado. Embora exista um núcleo comum associado à autodeterminação política e à igualdade cidadã, as interpretações sobre os meios e os fins da democracia variam conforme os contextos políticos e teóricos em que são formuladas.

A crítica recorrente ao modelo representativo revela os limites de concepções e práticas centradas exclusivamente no procedimento, reafirmando a necessidade de pensar a democracia como processo normativo contínuo, orientado pela participação efetiva, pela realização dos direitos fundamentais e pela inclusão substantiva dos sujeitos políticos.

Com base nessas premissas, o capítulo avança, a seguir, para a análise das bases teóricas do modelo representativo, examinando suas funções e limites diante das exigências contemporâneas por maior participação, transparência e corresponsabilidade nas decisões públicas.

⁶⁹ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, p. 272–273.

⁷⁰ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002, p. 281–282.

1.2 LIMITES E DESAFIOS DO SISTEMA REPRESENTATIVO

A democracia moderna foi historicamente identificada com o modelo representativo, que se consolidou como resposta institucional às condições das sociedades de massa. A mediação por representantes eleitos substituiu os ideais clássicos de participação direta, permitindo compatibilizar expansão do corpo político, complexidade social e governabilidade estatal. Essa centralidade da representação tornou-se traço distintivo das arquiteturas constitucionais contemporâneas.⁷¹

A consolidação do modelo representativo está associada à transição do Estado liberal para o Estado democrático pluralista, marcada pela incorporação do sufrágio universal e pela afirmação da igualdade política como critério de legitimidade. À medida que novos grupos sociais passaram a reivindicar inclusão, a legitimidade do poder deixou de repousar em fundamentos censitários e passou a depender da participação eleitoral ampliada.⁷²

Como recorda Dahl⁷³, a representação nasceu como instrumento de negociação política entre governantes e elites sociais. Apenas com a universalização dos direitos políticos, sobretudo ao longo do século XX, ela foi progressivamente incorporada ao vocabulário democrático e passou a ser identificada como forma predominante de governo nas democracias de massa.

Nesse processo, a representação política passou a operar como mecanismo de consentimento, por meio do qual os governados autorizam periodicamente o exercício do poder. A arquitetura representativa busca equilibrar duas exigências fundamentais: a responsividade do sistema político às preferências dos eleitores e a governabilidade institucional dos processos decisórios.⁷⁴ O problema

⁷¹ PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2.^a edição. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024. p. 51-52.

⁷² DAHL, Robert Alan; tradução de Beatriz Sidou. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001 – 1^a ed, p. 118.

⁷³ DAHL, Robert Alan; tradução de Beatriz Sidou. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001 – 1^a ed, p. 118.

⁷⁴ PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2.^a edição. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024. p. 51-52.

surge quando esse equilíbrio é mantido à custa da responsividade efetiva e da justificabilidade pública das decisões.

No Estado democrático pluralista, esse equilíbrio torna-se ainda mais instável, tendo em vista que a ampliação do corpo político converte o sistema eleitoral em arena de competição entre interesses diversos, rompendo com a ideia de uma nação homogênea. Nesse contexto, os partidos políticos assumem papel central como instâncias de mediação, articulando demandas sociais, organizando a disputa política e viabilizando formas indiretas de participação cidadã.⁷⁵

Apesar de sua função integradora, a representação política apresenta limitações estruturais relevantes. Uma delas é a proibição do mandato imperativo, presente mesmo em democracias consolidadas. Uma vez eleitos, os representantes não se encontram juridicamente vinculados às instruções dos eleitores, devendo agir em nome de um interesse geral que não é previamente definido, mas construído no interior das instituições representativas, especialmente dos partidos.⁷⁶

Essa autonomia protege o representante de pressões imediatistas e preserva margens de deliberação, mas abre um problema normativo central: como assegurar fidelidade às expectativas dos representados em um sistema que rejeita vínculos jurídicos diretos de obediência? A tensão entre autonomia representativa e controle democrático constitui um dos núcleos problemáticos do modelo.

A dificuldade se intensifica quando o sujeito representado é uma entidade abstrata e plural, como “o povo”, “a comunidade política” ou “a nação”. Como observa Bagni⁷⁷, o conceito jurídico de representação parte da substituição de um sujeito por outro, seja por delegação direta, seja por representação legal. Entretanto, quando o sujeito representado não é um sujeito unitário, o interesse a ser realizado torna-se necessariamente indeterminado e disputado, fragilizando a relação entre representação e vontade popular.

⁷⁵ PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2.^a edição. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024. p. 52.

⁷⁶ PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2.^a edição. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024. p. 52.

⁷⁷ BAGNI, Silvia. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (coords.). **Sistemi costituzionali**. 2.^a edição. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024. p. 333.

Nesses casos, a vontade a ser representada é construída a partir de generalizações, como “bem comum” ou “interesse público”, o que torna a relação entre representantes e representados intrinsecamente frágil e sujeita a interpretações conflitantes. O próprio objeto da representação – quem é “o povo” e quais são seus interesses – transforma-se em terreno de conflito político, tornando insuficiente a legitimação baseada apenas na autorização eleitoral.⁷⁸

Essa fragilidade conceitual da representação é aprofundada na leitura de Rosanvallon⁷⁹, para quem a representação política não se limita a decidir “em nome de”, mas também a tornar visível a pluralidade social. Quando as instituições representativas deixam de refletir a diversidade da sociedade ou quando as mediações partidárias se fecham sobre si mesmas, emerge um déficit de legitimidade que não pode ser resolvido apenas por procedimentos formais.⁸⁰

Nesse cenário, Lechner⁸¹ observa que a legitimidade democrática nas sociedades contemporâneas tende a apoiar-se predominantemente em acordos procedimentais entre maiorias circunstanciais, em detrimento de fundamentos normativos substantivos compartilhados. A legalidade passa a operar como critério quase exclusivo de validação do poder, enfraquecendo o vínculo ético entre representantes e representados.

Essa “legitimidade por procedimento”, embora compatível com o pluralismo moderno, não assegura, por si só, continuidade política nem adesão social duradoura. Decisões formalmente válidas podem afastar-se de expectativas sociais

⁷⁸ BAGNI, Silvia. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (coords.). **Sistemi costituzionali**. 2.^a edição. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024. p. 337.

⁷⁹ ROSANVALLON, Pierre. “Tensiones entre liberalismo y democracia.” In: CALDERÓN, Fernando (comp.). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Impreso no Peru, 1.^a ed., junho 1989. p. 195-196, p. 194.

⁸⁰ Como se viu no item 1.1, a questão central deixa de ser apenas a existência de eleições regulares, passando a incidir sobre a capacidade das instituições representativas de produzir decisões justificáveis publicamente, sensíveis às demandas sociais e acompanhadas de mecanismos contínuos de responsabilização.

⁸¹ LECHNER, Norbert. “Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política.” In: CALDERÓN, Fernando (comp.). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Buenos Aires: Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais; Impreso no Peru, 1.^a ed., junho 1989. p. 49.

profundamente enraizadas, produzindo um risco permanente de ruptura entre sistema político e sociedade^{82, 83}

Essa limitação estrutural aparece de forma contundente na crítica de Rensi⁸⁴, que denunciava os vícios dos sistemas parlamentares modernos, marcados por relações de dependência recíproca entre representantes e Executivo. Para o autor, a representação tende a operar mais em função da autopreservação institucional do que da expressão da vontade cidadã, produzindo uma “representação sem representatividade”.

A crítica contemporânea amplia esse diagnóstico ao evidenciar a vulnerabilidade da democracia representativa à influência de grandes interesses econômicos. Como observa Cruz⁸⁵, a contaminação entre mercado e política, associada à colonização midiática do espaço público, contribui para a degradação do debate democrático e para a redução da política a espetáculo.

O empobrecimento do debate público compromete diretamente a qualidade da soberania popular. Em lugar de expressar a pluralidade de interesses sociais, a escolha política tende a restringir-se à alternância periódica entre elites partidárias e burocráticas, esvaziando o conteúdo substantivo da participação cidadã.⁸⁶

Nessa perspectiva, o problema central da democracia representativa reside no descompasso entre autorização e prestação de contas. A *accountability*⁸⁷

⁸² LECHNER, Norbert. “Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política.” In: CALDERÓN, Fernando (comp.). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Buenos Aires: Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais; Impreso no Peru, 1.ª ed., junho 1989. p. 49.

⁸³ Amartya Sen reforça esse diagnóstico ao advertir contra a identificação da democracia com o simples governo da maioria. Eleições desprovidas de liberdade efetiva de informação, de espaços de deliberação e de mecanismos de controle reduzem a representação a um ritual periódico de autorização, incapaz de gerar responsividade genuína ou participação substantiva. SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 1999. p. 19.

⁸⁴ RENSI, Giuseppe. **Democrazia diretta**. Milão: Adelphi Edizioni, 1995. p. 139-140.

⁸⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 76.

⁸⁶ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 87.

⁸⁷ Para fins desta tese, adota-se a definição de *accountability* proposta por Bovens, segundo o qual “Accountability is a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the

permanece, em grande medida, confinada ao momento eleitoral, revelando-se insuficiente diante da complexidade decisória e da opacidade crescente dos processos de poder.⁸⁸

Uma resposta institucional recorrente a esse déficit tem sido o deslocamento de decisões relevantes para órgãos não majoritários ou autoridades formalmente independentes. Ao transferir competências para arenas tecnocráticas, os partidos buscam despolitizar temas sensíveis e garantir compromissos críveis, mas acabam por reduzir sua própria função representativa. Esse deslocamento decisório enfraquece a confiança pública ao afastar o *locus* de decisão de espaços permeáveis ao controle cidadão. Ao transferir escolhas centrais para arenas pouco acessíveis ao escrutínio democrático, a representação parlamentar reforça a percepção de distância entre governantes e governados.⁸⁹

O problema da representatividade manifesta-se de modo ainda mais evidente na atuação dos partidos políticos. Embora concebidos como canais de mediação entre sociedade e Estado, eles tendem a desenvolver, segundo Serio⁹⁰, um verdadeiro “diafragma” entre suas estruturas internas e as demandas sociais, comprometendo sua função integradora.

Essa separação favorece patologias como clientelismo, corrupção e partitocracia⁹¹, comprometendo a capacidade dos partidos de desempenharem sua

actor may face consequences.” In BOVENS, Mark. ***Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework***. European Law Journal, 13(4), 447–468. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>. Acesso em 10/09/2025.

⁸⁸ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 88.

⁸⁹ FLINDERS, Matthew; HINTERLEITNER, Markus. Party Politics vs. Grievance Politics: Competing Modes of Representative Democracy. **Society**, v. 59, 2022, p. 676. DOI: 10.1007/s12115-022-00686-z.

⁹⁰ SERIO, Maurizio. “Dal sistema dei partiti alla partitocrazia”. Postfazione a: BELLOC, Hilaire; CHESTERTON, Gilbert K. **Partitocrazia**. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2014, p. 176.

⁹¹ Conforme a definição clássica de Pasquino, a partitocracia designa uma forma de regulação política na qual os partidos exercem controle capilar sobre recursos e decisões, ultrapassando a lógica do simples governo representativo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. I, 11ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 691. Para Serio, trata-se de um fenômeno que ultrapassa o simples “governo dos partidos”, aproximando-se de um verdadeiro domínio partidário ou de uma expansão de suas ambições de poder. Essa dinâmica, embora não tenha comprometido a estabilidade de sistemas dotados de elites políticas coesas, pode tornar-se particularmente danosa em democracias frágeis, sujeitas às oscilações globais e a classes dirigentes corporativas, muitas vezes “desoladamente ignorantes e desprovidas de qualquer impulso de servir ao bem comum”. In SERIO, Maurizio. “Dal sistema dei

função originária de mediação, isto é, captar as opiniões dos cidadãos e representá-las de forma responsável. O resultado é uma erosão progressiva da confiança política e da energia participativa. A democracia representativa continua a autorizar governos, mas encontra dificuldades crescentes para produzir identificação, previsibilidade e engajamento cívico duradouro.⁹²

O vínculo entre condições socioeconômicas, representatividade e participação eleitoral também tem sido objeto de investigações empíricas. Navarrete⁹³, por exemplo, demonstra que, em contextos de estabilidade econômica, a participação tende a refletir dinâmicas de identificação e congruência ideológica, sendo comum que cidadãos que não se sentem devidamente representados optem pela abstenção, ainda que existam partidos relativamente alinhados às suas preferências.

A autora destaca, contudo, que crises profundas, como a deflagrada em 2008, alteram significativamente esse padrão. A deterioração material intensifica a distância percebida entre cidadãos e partidos e torna a incongruência ideológica mais relevante para a decisão de comparecer às urnas, frequentemente impulsionada por sentimentos de descontentamento e pela busca de alternativas políticas desafiantes.⁹⁴

Navarrete⁹⁵ observa ainda que, embora a participação eleitoral desempenhe função estrutural na preservação da democracia, esse potencial não opera de modo linear, pois em períodos de forte instabilidade o aumento do engajamento tende a assumir caráter mais reativo e menos programático.

partiti alla partitocrazia". Postfazione a: BELLOC, Hilaire; CHESTERTON, Gilbert K. **Partitocrazia**. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2014, p. 178.

⁹² SERIO, Maurizio. "Dal sistema dei partiti alla partitocrazia". Postfazione a: BELLOC, Hilaire; CHESTERTON, Gilbert K. **Partitocrazia**. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2014, p. 176.

⁹³ NAVARRETE, Rosa M. "From Economic Crisis to a Crisis of Representation? The Relationship Among Economic Conditions, Ideological Congruence and Electoral Participation". **Frontiers in Political Science**, v. 3, 2021, p. 11. DOI: 10.3389/fpos.2021.719180.

⁹⁴ NAVARRETE, Rosa M. "From Economic Crisis to a Crisis of Representation? The Relationship Among Economic Conditions, Ideological Congruence and Electoral Participation". **Frontiers in Political Science**, v. 3, 2021, p. 11. DOI: 10.3389/fpos.2021.719180.

⁹⁵ NAVARRETE, Rosa M. "From Economic Crisis to a Crisis of Representation? The Relationship Among Economic Conditions, Ideological Congruence and Electoral Participation". **Frontiers in Political Science**, v. 3, 2021, p. 1. DOI: 10.3389/fpos.2021.719180.

Essa combinação de apatia e reconfiguração do espaço partidário aprofunda o que Landwehr e Schäfer⁹⁶ caracterizam como o paradoxo contemporâneo da representação, no qual a inevitabilidade da mediação representativa convive com a frustração sistemática de sua promessa de responsividade deliberativa. A erosão da confiança, como alertam Levitsky e Ziblatt⁹⁷, compromete a própria capacidade das eleições de sustentar a legitimidade democrática.

As tensões aqui identificadas não visam conduzir à ideia de uma crise terminal da democracia representativa, mas revelam seus limites estruturais diante das exigências contemporâneas de participação, justificabilidade pública e corresponsabilidade política. A representação permanece central, mas demanda reconfigurações institucionais capazes de recompor vínculos de confiança e ampliar os canais de controle cidadão.

Nesse contexto, as críticas ao modelo representativo não negam sua importância histórica ou sua função estruturante nas democracias contemporâneas. Ao contrário, apontam para a necessidade de renovar os mecanismos de mediação política, em busca de arranjos que recomponham a confiança pública, restabeleçam canais de comunicação entre representantes e representados e tornem mais responsiva e justificável a atuação das instituições.

É a partir dessa constatação que o capítulo avança para o exame das formas de democracia direta e participativa, investigando em que medida elas podem complementar o modelo representativo sem reproduzir suas fragilidades normativas.

1.3 INSTRUMENTOS E EXPERIÊNCIAS DE DEMOCRACIA DIRETA

As críticas ao distanciamento entre governantes e governados e à fragilidade dos mecanismos tradicionais de *accountability* reacendem, no debate

⁹⁶ LANDWEHR, Claudia; SCHÄFER, Armin. "The Promise of Representative Democracy: Deliberative Responsiveness". **Res Publica**, v. 31, p. 359–379, 2025 (online 2023), p. 360. DOI: 10.1007/s11158-023-09640-0.

⁹⁷ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 189.

democrático contemporâneo, o interesse por formas de participação que permitam maior intervenção direta dos cidadãos na produção normativa.

Esse movimento, embora não seja novo, adquire relevância teórica a partir do momento em que a representação passa a ser percebida como insuficiente para traduzir expectativas sociais e produzir respostas institucionalmente significativas. Nesse contexto, a democracia direta emerge como alternativa parcial ou complemento ao modelo representativo, oferecendo instrumentos que possibilitam a intervenção cidadã em momentos específicos do processo decisório e configurando-se como uma tentativa de reequilibrar a relação entre delegação e controle democrático.

Altman⁹⁸ demonstra que os mecanismos de democracia direta constituem uma tradição persistente em distintos sistemas constitucionais, ainda que assumam desenhos variados. Para o autor, tais instrumentos devem ser compreendidos como instituições que permitem aos cidadãos influenciar decisões públicas de maneira vinculante, ampliando sua capacidade de controle sobre representantes eleitos.

Com base em análise empírica abrangente, Altman⁹⁹ evidencia que a presença de instrumentos como referendos, iniciativas populares e mecanismos de revogação de mandato está associada a concepções mais exigentes de participação, mesmo quando seu uso é episódico. Esses mecanismos reafirmam o princípio de que o poder político permanece, em última instância, nas mãos dos cidadãos, independentemente do grau de delegação característico do modelo representativo.

Nesse sentido, o autor destaca que tais instrumentos funcionam como dispositivos de correção institucional, capazes de interromper decisões legislativas contrárias às preferências sociais ou de introduzir temas sistematicamente excluídos

⁹⁸ ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 1-2 e 8. Disponível em: https://books.google.com.fj/books?id=2UG8E0iLOaIC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 20 nov. 2025.

⁹⁹ ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 2-3 e 6-7. Disponível em: https://books.google.com.fj/books?id=2UG8E0iLOaIC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 20 nov. 2025.

da agenda partidária. A democracia direta apresenta, ao menos em tese, potencial relevante para complementar as instituições representativas, desde que operada sob condições institucionais e sociais adequadas.¹⁰⁰

A análise do estudo de Altman permite compreender a centralidade dos instrumentos mais recorrentes da democracia direta. Entre eles destacam-se, sobretudo, as iniciativas populares legislativas e os referendos. Apesar das variações quanto a quóruns, requisitos de admissibilidade e efeitos jurídicos, esses mecanismos compartilham o pressuposto normativo de que a cidadania é agente ativo de sua formulação normativa, ainda que de forma pontual e mediada por regras procedimentais.

A literatura comparada revela, também, que esses mecanismos assumem intensidades e desenhos institucionais bastante distintos entre os sistemas constitucionais. Bagni¹⁰¹ observa que a iniciativa popular e o referendo legislativo representam formas de democracia direta em “senso forte”, apresentando a Suíça como exemplo paradigmático de utilização contínua em múltiplos níveis territoriais, e os Estados Unidos como caso de aplicação restrita ao âmbito subnacional. A distinção central entre os dois casos reside no nível de distribuição territorial das competências: enquanto a Suíça prevê instrumentos de democracia direta tanto na esfera federal quanto na cantonal, o sistema norte-americano reserva tais práticas a alguns estados federados. Essa variação evidencia que a arquitetura territorial do poder condiciona de modo decisivo a extensão da intervenção cidadã.

No caso suíço, o referendo legislativo consolidou-se como elemento estrutural da dinâmica política. Mesmo quando iniciativas populares não resultam na aprovação direta do texto proposto, elas produzem efeitos indiretos relevantes, como a formulação de contrapropostas governamentais, a ativação de campanhas públicas

¹⁰⁰ ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 6. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=2UG8E0iLOaIC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 20/11/2025.

¹⁰¹ BAGNI, Silvia. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 342.

de informação e a influência sobre políticas futuras, fazendo com que a democracia direta opere, nesse contexto, como instrumento de pressão institucional contínua.¹⁰²

Na Itália, o referendo revogatório também se destacou como mecanismo de mobilização em temas de elevada controvérsia social, como divórcio e aborto. A experiência italiana revela, contudo, os riscos de manipulação técnica das consultas, o que levou a Corte Constitucional a impor limites formais rigorosos, como a exigência de clareza e homogeneidade do objeto, a fim de preservar a integridade do instituto.¹⁰³

No Brasil, embora a Constituição de 1988¹⁰⁴ reconheça o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como formas de exercício direto da soberania, sua utilização permanece limitada, em razão de exigências procedimentais complexas e da dependência de mediação legislativa para sua efetivação, o que evidencia a distância entre reconhecimento formal e impacto prático desses mecanismos no país.

Apesar das potencialidades identificadas, a democracia direta enfrenta limites estruturais relevantes. Entre eles destacam-se desigualdades de acesso à informação, assimetrias de poder entre grupos sociais e dificuldades inerentes à aplicação de procedimentos participativos em sociedades numerosas e altamente complexas. Esses fatores condicionam a qualidade das decisões coletivas e indicam que instrumentos diretos não constituem solução automática para os déficits do modelo representativo.

É nesse ponto que as contribuições de Fishkin¹⁰⁵ assumem especial relevância. O autor adverte que processos baseados exclusivamente na agregação imediata de preferências tendem a reproduzir desinformação, vieses cognitivos e desigualdades de influência. Em sua concepção, a participação direta só adquire valor

¹⁰² BAGNI, Silvia. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 343.

¹⁰³ BAGNI, Silvia. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024, p. 343.

¹⁰⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 14º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁰⁵ FISHKIN, James. **Democracy When the People Are Thinking**: Deliberation and Democratic Renewal. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 2–5. Disponível em: Fishkin-Deliberative-Polling.pdf. Acesso em 20 nov. 2025.

democrático robusto quando associada a condições que assegurem informação qualificada, diálogo equilibrado e reflexão coletiva.

Fishkin¹⁰⁶ sustenta que a deliberação constitui o elemento ausente nos modelos puramente agregativos, pois são as condições deliberativas que permitem o diálogo equilibrado e espaços efetivos de reflexão coletiva que transformam preferências dispersas em juízos ponderados sobre questões públicas. Essa perspectiva reforça a necessidade de considerar tanto o desenho institucional dos mecanismos de democracia direta quanto as condições sociais e comunicativas que lhes dão sustentação.

A partir desse contexto, compreende-se que, mesmo com ajustes institucionais e salvaguardas deliberativas, subsistem limites conceituais e históricos associados ao próprio ideal da democracia direta. A crítica desenvolvida por Landemore é particularmente elucidativa neste ponto. Ao examinar “o mito da democracia direta”, a autora demonstra que a imagem de um povo reunido para decidir seus assuntos públicos, constitui uma construção anacrônica, pouco compatível com a escala, a pluralidade e a complexidade das sociedades contemporâneas¹⁰⁷.

Landemore¹⁰⁸ evidencia ainda que a experiência ateniense, frequentemente evocada como paradigma histórico, operava por meio de mecanismos complexos de sorteio, rotação e exclusão, e não por participação direta simultânea de toda a cidadania. Insistir nesse modelo como alternativa realista à democracia

¹⁰⁶ FISHKIN, James. **Democracy When the People Are Thinking**: Deliberation and Democratic Renewal. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 9–10. Disponível em: Fishkin-Deliberative-Polling.pdf. Acesso em 20 nov. 2025.

¹⁰⁷ LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy**: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press, 2020, p. 53–56. Disponível em: Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century 9780691208725 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 20 nov. 2025.

¹⁰⁸ LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy**: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press, 2020, p. 69. Disponível em: Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century 9780691208725 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 20 nov. 2025.

representativa contemporânea significa ignorar tanto evidências históricas quanto limitações estruturais¹⁰⁹.

Para a autora, mecanismos diretos falham como resposta isolada à crise contemporânea de legitimidade democrática, pois não asseguram, por si só, abertura decisória nem inclusão de perspectivas diversas. A aposta em “vontades instantâneas” tende a reproduzir desigualdades de influência e vieses cognitivos, comprometendo a qualidade normativa das decisões coletivas.¹¹⁰

Diante disso, Landemore¹¹¹ propõe reorientar o debate da oposição entre democracia direta e representativa para uma concepção de democracia aberta, fundada em princípios de inclusão, diversidade cognitiva e participação distribuída. Ao contrapor os termos democracia “direta” e “aberta”, a autora sustenta que a democracia contemporânea deve combinar instrumentos que ampliem o acesso ao poder político, sem exigir a presença simultânea de todos em todas as decisões. O desafio consiste em conceber arranjos institucionais que mantenham o processo decisório permanentemente aberto, responsivo e acessível sem eliminar mediações.

Essa formulação permite compreender por que a discussão contemporânea sobre participação deve superar uma oposição rígida entre modelos diretos e representativos, avançando em direção a concepções mais amplas de democracia participativa e deliberativa. A literatura examinada converge para a compreensão de que a democracia direta desempenha funções corretivas e pedagógicas relevantes, mas apenas quando articulada a estruturas institucionais mais amplas. Esses mecanismos contribuem para reduzir o distanciamento entre cidadãos e instituições, ampliar o controle social sobre decisões públicas e fortalecer

¹⁰⁹ LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy**: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press, 2020, p. 74-75. Disponível em: Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century 9780691208725 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 20 nov. 2025.

¹¹⁰ LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy**: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press, 2020, p. 56-58. Disponível em: Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century 9780691208725 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 20 nov. 2025.

¹¹¹ LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy**: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press, 2020, p. 74-75. Disponível em: Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century 9780691208725 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 20 nov. 2025.

a capacidade crítica da sociedade. Ainda assim, sua efetividade depende de condições que assegurem acesso à informação qualificada, deliberação, continuidade participativa e procedimentos capazes de mitigar desigualdades de influência.

É nesse ponto que a análise da democracia direta revela seus limites e, simultaneamente, sua relevância como etapa intermediária no debate democrático contemporâneo. Longe de constituir um modelo alternativo completo, ela funciona como ponto de transição para concepções que buscam articular participação cidadã, mediação institucional e deliberação qualificada.

A partir dessas potencialidades e limites, torna-se possível compreender por que uma parcela significativa da teoria democrática contemporânea tem defendido modelos participativos mais amplos, capazes de aprofundar a democracia sem incorrer nos riscos de uma participação episódica e descontextualizada. É nessa direção que se volta, a seguir, a análise da democracia participativa.

1.4 O IDEAL PARTICIPATIVO EM DEMOCRACIAS CONSTITUCIONAIS

O percurso desenvolvido até aqui acerca dos fundamentos normativos da legitimidade democrática, dos limites estruturais das mediações representativas e das insuficiências de instrumentos diretos em sociedades complexas denota o ideal de participação como critério de densificação da responsividade, da inclusão substantiva e do controle público sobre decisões que afetam a vida coletiva.

Nesse contexto, ainda que do ponto de vista do Estado constitucional, a análise teórica se aproxima do objeto central da tese. A participação mais densa e qualificada dos cidadãos ocupa lugar de destaque na busca por respostas a déficits de legitimidade e justiça que persistem mesmo em contextos de estabilização eleitoral e de reconhecimento formal de direitos. Formas de coautoria, acompanhamento e incidência sobre a agenda pública, por desenhos variáveis e dependentes de condições institucionais e sociais são apresentadas como complemento ideal à autorização periódica do poder para a revitalização da democracia contemporânea.

Cruz¹¹² compreende a democracia participativa como um *continuum* entre práticas diretas e arranjos representativos, no qual as mediações são reorientadas em direção a maior permeabilidade, explicabilidade e responsividade das decisões estatais. Essa formulação permite situar a participação no centro do problema contemporâneo da legitimação, sem subordinar o debate à oposição rígida entre modelos.

A contribuição de Pateman¹¹³ atribui à participação um papel formativo decisivo no desenvolvimento de competências democráticas quando existem oportunidades regulares de intervenção, com efeitos sobre senso de eficácia política, responsabilidade e autonomia. A participação incide sobre a própria constituição do sujeito democrático, articulando experiência política e aprendizado cívico em práticas continuadas de envolvimento.¹¹⁴

Barber¹¹⁵ reforça essa dimensão ao sustentar que a vida democrática depende de formas de engajamento capazes de fortalecer compromisso cívico e orientação ao bem comum. Em sua análise, a participação ativa possui potencial para reorientar a vida coletiva ao ampliar o engajamento público e promover vínculos de responsabilidade política entre os cidadãos. O autor afirma que uma democracia robusta requer processos que assegurem oportunidades efetivas de voz e influência, de modo que os indivíduos possam atuar de maneira contínua na formação e no acompanhamento das decisões que moldam a vida pública¹¹⁶.

Cohen¹¹⁷, por sua vez, reconduz a participação ao núcleo igualitário da democracia ao afirmar que oportunidades e poderes políticos dependem de sua

¹¹² CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 62.

¹¹³ PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 42.

¹¹⁴ PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 43–44 / 46.

¹¹⁵ BARBER, Benjamin. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 117–118.

¹¹⁶ BARBER, Benjamin. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 151–155.

¹¹⁷ COHEN, Joshua. **Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays**. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press, 2009, p. 19. Disponível em: Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays 9780674271579 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 21/11/2025.

independência em relação à posição econômica e social, com reconhecimento dessa independência pelos próprios participantes. Esse padrão exige limites às desigualdades materiais que distorcem a agenda pública, ao lado de condições institucionais que sustentem respeito próprio, competências cívicas e um senso compartilhado de justiça.

Esse conjunto de formulações torna visíveis as condições estruturais sob as quais a participação pode preservar densidade democrática. É nesse plano que Bonavides¹¹⁸ enfatiza a persistência de desigualdades profundas como obstáculo material ao exercício pleno da cidadania e como fonte de déficit de legitimidade que não se resolve por ajustes procedimentais. A participação, quando descolada de processos efetivos de transformação social, pode ser instrumentalizada como mecanismo de validação da ordem vigente, com erosão de sua função crítica.¹¹⁹ A presença ativa da cidadania opera como vetor de democratização do processo decisório e, simultaneamente, pode ser neutralizada por assimetrias estruturais e capturas institucionais. A tensão entre participação e desigualdade compõe parte do próprio diagnóstico contemporâneo da legitimidade democrática.

Esse quadro normativo e estrutural encontra expressão em arranjos participativos concretos, como no caso emblemático do Orçamento Participativo de Porto Alegre, apontado por Cruz¹²⁰ como mecanismo de redistribuição de poder decisório por meio de assembleias comunitárias e definição cidadã de prioridades orçamentárias.

Fung e Wright¹²¹ sistematizam experiências afins ao examinarem reformas institucionais nas quais comunidades passaram a influenciar decisões tradicionalmente concentradas em instâncias técnicas e burocráticas, com destaque

¹¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 13.

¹¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 28–29.

¹²⁰ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 63.

¹²¹ FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Thinking about Empowered Participatory Governance**. Disponível em: <https://www.ssc.wisc.edu/soc/faculty/pages/wright/Published%20writing/DD-1.pdf>. Acesso em 21 nov. 2025.

para o Orçamento Participativo, conselhos de governança comunitária em Chicago e processos de planejamento ambiental baseados em múltiplos atores.

Apesar de diferenças de escala, objeto e desenho, os autores afirmam que esses arranjos compartilham o objetivo de ampliar a capacidade de pessoas comuns influenciarem políticas que moldam suas vidas e demonstram que a participação tende a produzir resultados mais consistentes quando a deliberação se articula a mecanismos de efetivação e quando o poder decisório distribuído possui efeitos observáveis. A noção de “governança participativa empoderada”¹²² descreve esse esforço de combinar deliberação pública e capacidade institucional de transformar decisões em ação.¹²³

Smith¹²⁴ alerta que inovações participativas só produzem efeitos democráticos substantivos quando sua viabilidade institucional é cuidadosamente considerada. O autor acrescenta dois critérios essenciais para além dos bens democráticos tradicionalmente associados à participação: i) eficiência, relativa aos custos que processos participativos impõem a cidadãos e autoridades públicas; ii) e transferibilidade, isto é, sua capacidade de operar de modo consistente em diferentes escalas, contextos políticos e tipos de decisão.

Ao enfatizar esses elementos, o autor adverte contra celebrações ingênuas de mecanismos participativos que, embora normativamente atraentes, possam ser impraticáveis ou incapazes de se sustentar fora de contextos específicos e destaca críticas recorrentes na teoria democrática segundo as quais arranjos participativos extensivos podem revelar-se inviáveis ou mesmo prejudiciais ao funcionamento de instituições centrais das democracias contemporâneas.¹²⁵

¹²² No original, “Empowered Participatory Governance (EPG)”.

¹²³ FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Thinking about Empowered Participatory Governance**. Disponível em: <https://www.ssc.wisc.edu/soc/faculty/pages/wright/Published%20writing/DD-1.pdf>. Acesso em 21 nov. 2025. P. 4-5.

¹²⁴ SMITH, Graham. **Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 13.

¹²⁵ SMITH, Graham. **Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 14.

Mansbridge¹²⁶ amplia esse problema ao tratar da necessidade de formas diversificadas de responsividade e de produção de consentimento público em ambientes de complexidade crescente. A legitimidade democrática, segundo o autor, passa a depender de uma relação mais contínua entre cidadãos e instituições, com repertórios institucionais capazes de absorver contestação, aprendizado e revisão.

A partir daí, emerge um limite contemporâneo adicional, tendo em vista que problemas centrais atravessam fronteiras estatais e deslocam decisões relevantes para arenas múltiplas, com reduzida permeabilidade aos mecanismos clássicos de controle democrático¹²⁷. A discussão sobre participação desenvolvida nesta tese incide sobre essa mudança de escala, tomando a participação cidadã para além do Estado como elemento normativo relevante em contextos decisórios interconectados.

Experiências participativas consolidadas em diferentes contextos podem assumir caráter inspiracional ao evidenciar capacidades de organização coletiva, intercâmbio e aprendizagem democrática em múltiplas escalas. Quando articuladas de modo reflexivo, essas experiências permitem pensar redes e circuitos de influência que não pressupõem a constituição de um regime democrático transnacional completo. A incorporação de práticas participativas, contudo, exige transformações institucionais que tornem as estruturas decisórias mais permeáveis, responsivas e abertas à corresponsabilidade, preservando mediações necessárias à organização do poder político. Deste modo, o campo democrático pode se expandir para além do voto por meio de práticas de deliberação e construção compartilhada de normas, em arranjos compatíveis com a complexidade contemporânea.

O percurso desenvolvido ao longo deste capítulo permitiu delimitar um núcleo conceitual da democracia contemporânea a partir de três eixos complementares: a densidade normativa que a vincula à dignidade, à igualdade e à

¹²⁶ MANSBRIDGE, Jane. **The Revisited Representation**: Introduction Against Electoral Responsivity. Manuscrito traduzido por Adisson Leal, p. 6. Disponível em: <https://revistaeje.tse.jus.br/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Frevistaeje.tse.jus.br%2Festudoseleitorais%2Farticle%2Fdownload%2F137%2F109%2F397>. Acesso em 21/11/2025.

¹²⁷ PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 42.

justiça social; as tensões estruturais que atravessam o modelo representativo; e as tentativas de reconfiguração institucional orientadas à ampliação da participação cidadã. A democracia revela-se, nesse quadro, como processo historicamente inacabado, cuja legitimidade depende tanto da conformidade procedimental quanto da qualidade substantiva das condições de inclusão, participação, deliberação e controle público.

A análise do modelo representativo evidenciou a centralidade histórica da mediação política, ao mesmo tempo em que expôs seus limites estruturais decorrentes da indeterminação do sujeito representado, da fragilidade da responsividade em contextos de pluralismo complexo, da concentração decisória em arenas tecnocráticas e da erosão de vínculos de confiança entre governantes e governados. Esses elementos revelam a necessidade de métodos e mecanismos complementares e capazes de recompor justificabilidade pública e corresponsabilidade política à representação democrática.

O exame dos instrumentos de democracia direta, por sua vez, demonstrou que a intervenção cidadã em momentos decisórios específicos pode exercer funções corretivas relevantes, desde que articulada a condições deliberativas e institucionais adequadas. A literatura comparada e as experiências empíricas analisadas indicam que a qualidade democrática desses mecanismos decorre da configuração de ambientes informacionais, da redução de assimetrias de poder e da vinculação entre deliberação e efeitos concretos.

As experiências participativas emergem, nesse contexto, como campo de experimentação institucional e de densificação normativa. Ao enfatizar os efeitos formativos da participação, suas implicações igualitárias e seus requisitos materiais de viabilidade, a teoria democrática contemporânea desloca o debate da mera autorização eleitoral para a estrutura das condições que tornam a cidadania politicamente eficaz. Nesse cenário, a participação adquire relevância como critério de aferição da legitimidade, na medida em que incide sobre a distribuição do poder e a capacidade coletiva de revisão e aprendizagem dos processos de tomada de decisões.

Esse conjunto de reflexões permite compreender que as exigências democráticas contemporâneas ultrapassam a estabilização de procedimentos e demandam arranjos institucionais capazes de sustentar inclusão substantiva, deliberação qualificada e controle contínuo. Ao mesmo tempo, evidencia-se que tais arranjos operam sob condicionantes estruturais de desigualdades socioeconômicas, captura institucional, custos de participação e limites de escala, impondo cautela analítica e atenção ao desenho institucional.

O cenário global do século XXI marcado pela crescente dissociação entre a escala dos processos decisórios e a escala dos mecanismos clássicos de legitimação acrescenta desafios consideráveis à teoria democrática. A interdependência econômica, a circulação transnacional de normas, a digitalização das esferas públicas e a emergência de dinâmicas políticas que transcendem o Estado deslocam o *locus* de decisões relevantes para arenas múltiplas e interconectadas. Nesse cenário, as categorias tradicionais de soberania, representação e participação são submetidas a novas pressões teóricas e institucionais.

O capítulo seguinte examina essas transformações estruturais, analisando como globalização, transnacionalidade e fenômenos emergentes como populismo e digitalização reconfiguram os fundamentos da democracia contemporânea.

A partir dessa análise, torna-se possível compreender em que medida as demandas por participação cidadã ampliada assumem contornos específicos quando projetadas para além das fronteiras estatais e inseridas em circuitos decisórios multilaterais. A matriz delineada neste capítulo fornece, assim, os referenciais teóricos necessários para investigar as condições, os limites e as possibilidades da participação em contextos transnacionais.

CAPÍTULO 2

GLOBALIZAÇÃO, TRANSNACIONALIDADE E OS DESAFIOS À DEMOCRACIA NO MUNDO GLOBALIZADO

A democracia moderna consolidou-se sob a premissa de coincidência entre território, soberania e cidadania, tendo o Estado nacional como espaço central de produção normativa, organização da participação e exercício da autoridade política. Esse arranjo forneceu o quadro institucional no qual se estruturaram os regimes constitucionais representativos contemporâneos.

As transformações associadas à globalização, à desterritorialização do poder e à reorganização digital da comunicação política, contudo, desafiam esse modelo. Decisões relevantes passam a operar em múltiplas escalas, enquanto os mecanismos de representação e participação permanecem predominantemente ancorados no plano estatal. Esse descompasso abala as condições de legitimidade democrática e redefine a relação entre decisão, representação e cidadania.

O presente capítulo examina os impactos dessas transformações sobre a dinâmica democrática contemporânea. Analisa-se, inicialmente, o marco conceitual da globalização e da transnacionalidade; em seguida, investigam-se as respostas políticas que emergem nesse contexto, com destaque para o populismo; por fim, discute-se a digitalização da esfera pública como fator de redistribuição de poder e reconfiguração das condições de formação da vontade política.

O percurso conduz à reflexão sobre a ampliação de formas de participação cidadã em escala transnacional como elemento relevante para a recomposição da legitimidade democrática em contextos de interdependência estrutural.

2.1 GLOBALIZAÇÃO E TRANSNACIONALIDADE: CONCEITOS, DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS

A discussão sobre globalização e transnacionalidade exige um ponto de partida conceitual claro, capaz de distinguir esse fenômeno de leituras que o reduzem à intensificação da interdependência econômica. Os processos de integração atuais afetam a distribuição do poder político, reorganizam espaços de ação e decisão e remodelam formas de pertencimento que já não se deixam descrever apenas pelos limites territoriais do Estado. Essa pluralidade de dinâmicas envolve a emergência de atores, normas e práticas que operam em escalas transnacionais e tensionam categorias tradicionais do constitucionalismo e da teoria democrática, orientando o percurso desenvolvido neste capítulo.

No campo conceitual, Beck¹²⁸ parte da constatação de que a globalização só pode ser adequadamente apreendida quando se observa o modo como ela atravessa, reconfigura e, por vezes, fragiliza as estruturas do Estado nacional. O autor descreve esse fenômeno também como experiência cotidiana de ação sem fronteiras, que se manifesta nas dimensões da economia, da informação, do meio ambiente, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil. É um fenômeno ao mesmo tempo familiar e de difícil conceituação, cuja presença reconfigura dinâmicas sociais e institucionais de forma contínua e obriga indivíduos, instituições e ordens jurídicas a produzirem respostas constantes a seus desafios e ambiguidades.¹²⁹

A partir dessa leitura, o autor introduz a noção de globalidade, que designa a condição planetária em que nada do que ocorre permanece espacialmente delimitado. Descobertas, triunfos e catástrofes projetam efeitos que ultrapassam fronteiras estatais, impondo a necessidade de reorganizar vidas e ações em torno da articulação entre o global e o local. Na concepção de Beck, globalidade não corresponde apenas à ampliação de escala de processos já conhecidos, mas a um

¹²⁸ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 30. O autor entende a globalização como “processos em que soberania, poder político e redes de comunicação passam a sofrer interferências cruzadas de atores transnacionais”.

¹²⁹ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 46-47.

contexto em que interconexões produzem riscos, oportunidades e assimetrias inéditas, com impacto direto sobre a democracia e seus mecanismos tradicionais de controle político.¹³⁰

A compreensão de globalização exige o afastamento de sua simples identificação com processos de internacionalização. Como observa Giddens¹³¹, a globalização ultrapassa o adensamento de vínculos entre Estados, envolve dinâmicas que atravessam fronteiras e constituem formas emergentes de organização social, como a própria sociedade civil global. São fenômenos que superam a lógica interestatal tradicional e introduzem novas modalidades de risco, interdependência e vulnerabilidade que não podem ser apreendidas pelos esquemas herdados da modernidade política.

A ausência de um centro de coordenação constitui uma dimensão central da globalização contemporânea. Nesse sentido, Bauman¹³² observa que as dinâmicas globais são impulsionadas por sistemas e agentes em grande parte anônimos e invisíveis, o que dificulta qualquer tentativa de racionalização ou responsabilização, pois a globalização apresenta uma complexidade estrutural que impõe desafios específicos à democracia, especialmente no que se refere à capacidade de controle político em regimes representativos.

Nessa linha, Cruz¹³³ sustenta que a globalização só adquire sentido pleno se for capaz de estruturar relações de um novo tipo, assentadas em padrões renovados de interdependência e em sujeitos aptos a enfrentar desafios de escala global. O autor descreve a globalização como “uma etapa acelerada de transição para formas emergentes de organização em escala planetária”¹³⁴. Em seu diagnóstico, esse processo repercute diretamente sobre o Estado nacional, ao relativizar fronteiras,

¹³⁰ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 30.

¹³¹ GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 149.

¹³² BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 65.

¹³³ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 24.

¹³⁴ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 24.

deslocar competências e multiplicar atores que operam em níveis que escapam ao controle estatal tradicional.

Sob esse prisma, em determinados contextos, a democracia tende a assumir função normativa mais relevante do que o próprio Estado constitucional moderno, ainda que, em outras circunstâncias, a centralidade estatal pareça momentaneamente prevalecer. A reorganização das instituições e das práticas políticas passa, deste modo, pelo reconhecimento de novos problemas, novas exigências de coordenação e novos sujeitos coletivos capazes de responder às dinâmicas globais.¹³⁵

Essas transformações adquirem contornos mais nítidos quando se observa como a integração global reorganiza capacidades estatais e redefine expectativas de atuação pública. Beck¹³⁶ aprofunda essa questão ao examinar os impactos institucionais da globalização sobre o Estado e a formação de uma sociedade mundial que interfere diretamente na atuação do Estado nacional. Para o autor, a multiplicação de conexões que atravessam fronteiras amplia círculos sociais, redes de comunicação, mercados e formas de convivência, incide sobre pilares centrais da autoridade estatal, da tributação à segurança e da política externa às funções de regulação interna.

A noção de globalidade, aplicada a esse plano institucional, indica o enfraquecimento da coincidência histórica entre Estado, território e sociedade nacional, ao mesmo tempo em que evidencia a emergência de relações de poder e de concorrência envolvendo, de um lado, Estados e, de outro, atores, identidades e processos sociais transnacionais.¹³⁷

Ainda assim, Beck¹³⁸ sustenta que o Estado não desaparece, ele permanece como ator relevante na configuração da própria globalização, uma vez que

¹³⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 24.

¹³⁶ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 18.

¹³⁷ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 49.

¹³⁸ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 191-192.

é chamado a regulá-la em bases cooperativas e transnacionais. Sob essas condições, estratégias articuladas entre Estados podem inclusive reforçar sua capacidade de ação política, ainda que exercida em contextos de ampla interdependência.

No plano jurídico-institucional, a redistribuição de competências associada à globalização também se manifesta na dispersão de funções tradicionalmente concentradas no Estado. Nesse sentido, Staffen¹³⁹ observa que funções antes concentradas no Estado se dispersam entre organismos públicos e privados, nacionais e transnacionais, o que enfraquece a exclusividade estatal sobre a produção normativa e sobre os mecanismos tradicionais de solução de conflitos. O autor ressalta que essa descentralização implica uma mudança na forma como o Estado exerce autoridade e se articula com outras instâncias regulatórias.

Sassen¹⁴⁰ acrescenta a esse debate a dimensão espacial da transformação. Para a autora, o território deixa de operar como limite rígido da ação social e institucional, especialmente em razão da expansão do espaço digital, que conecta práticas locais a circuitos globais e torna permeáveis fronteiras antes decisivas para a organização econômica e política. A autora enfatiza, contudo, que o nacional tem seus elementos reorganizados por arranjos que permitem assembleias digitais, formas transnacionais de participação e novas coordenações espaço-temporais baseadas na velocidade e na antecipação, produzindo circuitos de ação que atravessam a lógica estatal clássica.

No plano econômico-institucional, essas transformações também se expressam na redefinição das funções do Estado, como sustenta Cervantes¹⁴¹, para quem os processos e atores que intensificam a interconexão econômica mundial dependem de uma ancoragem institucional capaz de dar forma concreta às relações sociais e econômicas que deles resultam. Nessa perspectiva, o Estado permanece como o ator mais apto a materializar interesses globais em práticas locais, mantendo

¹³⁹ STAFFEN, Marcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 121.

¹⁴⁰ SASSEN, Saskia. **Territorio, autoridad y derechos**. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires: Katz, 2015. p. 386.

¹⁴¹ CERVANTES, Aleida Hernández. **La producción jurídica de la globalización económica**. Ciudad de México: CIIH/UNAM, 2014. p. 19.

papel central mesmo em um cenário marcado pela ampliação das interdependências transnacionais.

A reorganização das capacidades estatais e a dispersão das instâncias decisórias revelam um problema adicional, que se traduz no surgimento de lacunas institucionais que desafiam os modelos tradicionais de governança democrática. Nesse sentido, Giddens¹⁴² aponta que diversos processos globalizantes deslocaram competências decisórias dos Estados para esferas globais pouco institucionalizadas, frequentemente despolitizadas e sem mecanismos claros de responsabilização. Ainda assim, tais esferas geram demandas regulatórias que não podem ser atendidas pelos arranjos tradicionais da modernidade política, evidenciando que a globalização amplia fluxos e interdependências, além de também criar déficits de coordenação que exigem formas renovadas de regulação em escala transnacional.

No campo econômico-financeiro, Bauman¹⁴³ observa que, em contextos nos quais o capital não possui domicílio fixo e os fluxos financeiros se movimentam em ritmos e circuitos que escapam à autoridade estatal, diversos instrumentos clássicos de política econômica perdem eficácia. A transnacionalidade das forças que moldam esses processos coloca-as fora do alcance da ação deliberada dos governos e acentua o descompasso entre instituições nacionais e dinâmicas globais.

Para Cruz¹⁴⁴, esse enfraquecimento da capacidade estatal decorre da velocidade dos fluxos econômicos e da ausência de mecanismos democráticos capazes de orientar a globalização. Em sua perspectiva, iniciativas de regulação em escala transnacional permanecem frágeis enquanto não houver formas de controle público que conciliem democracia, sustentabilidade e interesses sociais em âmbito global. Na ausência desses mecanismos, consolidam-se espaços decisórios pouco transparentes nos quais atores econômicos privados passam a exercer influência significativa sobre processos que afetam diretamente a vida coletiva.

¹⁴² GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 153.

¹⁴³ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 64.

¹⁴⁴ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 25.

Essas transformações alteram os referenciais clássicos da democracia, historicamente vinculados a um território delimitado e a um corpo definido de cidadãos, e produzem novas formas de exclusão social que desafiam categorias tradicionais da teoria política. Para além das mudanças de natureza econômica, a globalização incorpora uma orientação política que se sustenta na aparência de neutralidade técnica, mas que, na prática, afasta cidadãos das esferas de decisão e tensiona os fundamentos normativos da ordem democrática.¹⁴⁵

Nesse cenário, a noção de transnacionalidade ganha força como ferramenta conceitual capaz de descrever processos que já não podem ser compreendidos a partir das categorias de internacionalidade ou de mera interdependência entre Estados. Beck¹⁴⁶ assinala que o adjetivo transnacional se refere a formas de vida e de interação cuja lógica já não se orienta pelas fronteiras estatais, mas por fluxos contínuos de comunicação, mobilidade e intercâmbio que produzem espaços sociais e instituem modalidades de convivência dificilmente redutíveis às categorias territoriais clássicas.

Essa perspectiva é aprofundada por Ribeiro¹⁴⁷, que situa a transnacionalidade no conjunto de categorias por meio das quais indivíduos e grupos definem sua localização social e política. O autor afirma que à medida que processos de integração conectam pessoas e territórios em unidades mais amplas, os referenciais tradicionais de pertencimento tornam-se insuficientes. A especificidade da transnacionalidade reside na articulação entre territórios, arranjos socioculturais e estruturas políticas que passam a orientar identidades e vínculos coletivos que já não coincidem com os limites do Estado nacional¹⁴⁸.

A noção de transnacionalidade encontra um antecedente relevante na obra de Philip Jessup, que já na década de 1960 empregou de forma sistemática a

¹⁴⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 84.

¹⁴⁶ BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 67.

¹⁴⁷ RIBEIRO, Gustavo Lins. **A condição da transnacionalidade**. Série Antropologia, Brasília, v. 223, p. 1-34, 1997. p. 3.

¹⁴⁸ RIBEIRO, Gustavo Lins. **A condição da transnacionalidade**. Série Antropologia, Brasília, v. 223, p. 1-34, 1997. p. 2.

expressão “direito transnacional”. Ao observar que a comunidade mundial inter-relacionada, do indivíduo ao conjunto dos Estados, tornava-se complexa demais para ser descrita pelas categorias tradicionais do direito internacional, Jessup¹⁴⁹ propôs uma noção capaz de abarcar normas que regulam ações ou eventos que ultrapassam fronteiras nacionais, reunindo tanto elementos do direito internacional público e privado quanto regras que não se ajustam adequadamente a essas classificações.

Essa concepção antecipa discussões que apenas anos depois seriam desenvolvidas pela literatura sobre globalização e transnacionalidade. Ela evidencia que, mesmo em matérias tradicionalmente consideradas internas, o Estado já não exerce autoridade exclusiva, pois normas, decisões e práticas originadas em instâncias supraestatais ou em atores privados transnacionais incidem diretamente sobre sua ordem jurídica¹⁵⁰.

Oliviero e Cruz¹⁵¹ desenvolvem a distinção entre os prefixos “inter” e “trans” ao indicarem que, enquanto o primeiro descreve relações entre unidades que preservam sua identidade original, o segundo remete à criação de significados que emergem da transformação reflexiva de espaços, instituições e modelos nacionais. Deste modo, a transnacionalização passa a designar a constituição de espaços que atravessam fronteiras e reordenam padrões estabelecidos de articulação territorial.

Cruz, Piffer e Teixeira¹⁵², por sua vez, examinam como esse processo se manifesta quando as conexões globais remodelam referências espaciais e temporais e ampliam a presença de atores que não se situam apenas no plano estatal. Os autores observam que relações inicialmente tratadas como internacionais passam a adquirir feição transnacional à medida que decisões, fluxos e conflitos ultrapassam a lógica interestatal e exigem novas formas de localização política e de coordenação entre sujeitos distribuídos em diferentes escalas.

¹⁴⁹ JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução de Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965. p. 12.

¹⁵⁰ JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução de Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965. p. 49.

¹⁵¹ OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre o direito transnacional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 1, 2012. p. 5.

¹⁵² CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla; TEIXEIRA, Alessandra V. Da transnacionalidade financeira de Bretton Woods às moedas digitais. **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 1, p. 6 28, 2020. p. 9.

A transnacionalidade é descrita por eles como processo marcado por formas de pertencimento que atravessam fronteiras, dinâmicas de desterritorialização, reconfigurações identitárias e pela atuação de novos agentes sociais e econômicos. A partir dessa análise, identificam cinco características recorrentes desse tipo de relação: horizontalidade, permanência, capacidade de influência, erosão da unidade estatal e constituição de redes de legalidade que tensionam mecanismos tradicionais de controle e proteção social.¹⁵³

Cruz e Piffer¹⁵⁴ interpretam esse cenário como caracterizado pela emergência de ordens normativas setoriais com grau crescente de autonomia, frequentemente situadas fora do alcance direto das instituições políticas nacionais. Da insuficiência das distinções clássicas entre direito internacional público e privado emerge a necessidade de revisão das premissas jurídicas herdadas da modernidade estatal.¹⁵⁵

As transformações políticas, jurídicas e sociais até aqui analisadas, indicam que a globalização e a transnacionalidade ampliam interdependências e reconfiguram os parâmetros sobre os quais se estruturam autoridade política, pertencimento e capacidade estatal de atuação. Nesse ponto, a reflexão de Cruz¹⁵⁶ contribui ao destacar que a democracia contemporânea deve ser pensada à luz da pluralidade de atores que disputam influência em escalas que ultrapassam o Estado e da diversidade de culturas que demanda formas mais inclusivas de igualdade e reconhecimento.

A insuficiência da tradição democrática ancorada exclusivamente nos referenciais elaborados para um mundo predominantemente estatal também é

¹⁵³ CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. World Health Organization guidelines, the Covid 19 pandemic, and transnational law. **UNIO – EU Law Journal**, Braga, v. 6, n. 2, p. 77 87, 2020. p. 81.

¹⁵⁴ CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. World Health Organization guidelines, the Covid 19 pandemic, and transnational law. **UNIO – EU Law Journal**, Braga, v. 6, n. 2, p. 77 87, 2020. p. 81.

¹⁵⁵ Sobre a coexistência entre sistemas jurídicos tradicionais e novos arranjos normativos, ver Santosuosso, que descreve a multiplicidade de hierarquias e os desafios de interoperabilidade entre ordens jurídicas transnacionais. SANTOSUOSSO, Amedeo. **Intelligenza artificiale e diritto**. Milano: Mondadori Università, 2020.

¹⁵⁶ CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 26.

observada por Flinders e Hinterleitner¹⁵⁷, que relacionam parte crescente das frustrações cidadãos às tensões entre demandas internas e limitações impostas por vínculos externos. Para os autores, a redução da margem de manobra dos Estados em economias globalizadas afeta diretamente a capacidade de representação e de resposta institucional, alimentando percepções de ineficácia e desproteção que, em diversos contextos, se convertem em formas de contestação política mais polarizadas.

A partir desse percurso, torna-se possível concluir que globalização e transnacionalidade reformulam o ambiente em que a democracia opera e condicionam sua própria configuração, alteram escalas decisórias, ampliam repertórios de atores relevantes, diversificam fontes de autoridade normativa e tensionam categorias tradicionais como soberania, representação e fronteira política.

Esse contexto produz um ambiente particularmente sensível a formas de contestação política que exploram frustrações associadas à globalização. Entre essas respostas, o populismo ocupa posição central no mundo atual por adquirir contornos específicos em democracias submetidas a transformações estruturais que deslocam referências tradicionais de soberania e representação.

É esse ponto que orienta o subtítulo seguinte, dedicado a examinar como tais dinâmicas ampliam o espaço de atuação de lideranças e movimentos que reivindicam falar em nome do “povo” contra elites percebidas como distantes ou incapazes de oferecer proteção em um cenário globalizado.

2.2 POPULISMO COMO DESAFIO DEMOCRÁTICO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

A discussão sobre globalização e transnacionalidade incide de modo decisivo sobre a configuração contemporânea dos conflitos políticos e das formas de contestação às democracias existentes. Nesse cenário, o populismo emerge como um fenômeno que readquiriu nas últimas décadas visibilidade e impacto renovados em diversas democracias, especialmente em contextos marcados pela intensificação dos processos de integração global.

¹⁵⁷ FLINDERS, Matthew; HINTERLEITNER, Markus. Party politics vs. grievance politics. Competing modes of representative democracy. *Society*, v. 59, p. 675-686, 2022. p. 678. DOI:10.1007/s12115-022-00686-z.

A presença do debate sobre populismo neste capítulo não se orienta pela pretensão de esgotar um campo de estudos que comporta ampla diversidade de abordagens. O interesse reside em reconhecer sua posição estratégica nas tensões entre globalização e democracia, na medida em que o fenômeno ilumina aspectos centrais da relação entre soberania popular, pertencimento político e reconfigurações de poder em escala transnacional.

A atuação de lideranças e movimentos populistas em diferentes contextos nacionais, bem como os vínculos e ressonâncias que estabelecem entre si, evidencia fragilidades das instituições representativas que não podem ser desconsideradas. Essas dinâmicas conectam-se diretamente ao problema central desta tese, voltado a examinar de que modo a democracia pode ser fortalecida por meio de formas mais densas de participação cidadã em processos decisórios que ultrapassam fronteiras estatais.

Compreender como o populismo interpreta e mobiliza frustrações associadas à globalização torna-se, portanto, condição relevante para refletir sobre alternativas capazes de responder a essas tensões sem reproduzir lógicas excludentes e antipluralistas. Para avançar nessa direção, o subtítulo inicia com a apresentação do conceito de populismo e, em seguida, examina como transformações econômicas, sociais e culturais associadas à globalização recente criam condições propícias à sua expansão em democracias consolidadas.

Müller define o populismo como uma “imaginação moralista particular da política”¹⁵⁸, uma forma de perceber o mundo político que opõe um povo moralmente puro e plenamente unificado, ainda que em última instância fictício, a elites consideradas corruptas ou moralmente inferiores. A crítica às elites, por si só, contudo, não basta para caracterizar uma posição como populista, sob pena de transformar qualquer contestação ao poder ou ao *status quo* em expressão de populismo. O elemento decisivo reside na combinação entre antielitismo e antipluralismo¹⁵⁹. Daí decorre a pretensão de que apenas determinados atores políticos representam de

¹⁵⁸ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 19.

¹⁵⁹ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 19.

modo legítimo o “povo verdadeiro”, enquanto os demais competidores são reduzidos à condição de elites imorais e ilegítimas.¹⁶⁰

Essa concepção moralizada da política depende de critérios de distinção entre o puro e o corrupto, o moral e o imoral, aqueles que importam e aqueles que podem ser descartados. Como observa Müller¹⁶¹, a imaginação populista exige uma linha divisória entre aqueles que contam como povo autêntico e aqueles que não significam nada, o que abre espaço para retóricas de deslegitimação sistemática da oposição, da imprensa e de instituições de controle.

No plano institucional, o populismo não rejeita o princípio da representação em si, mas o subordina à condição de que “os representantes certos representem o povo certo”¹⁶². Tal compreensão faz com que a representação deixe de operar como um processo plural e passe a funcionar como confirmação da vontade popular definida exclusivamente pelo próprio líder.

Em relação aos mecanismos de participação democrática, a lógica populista também possui implicações específicas. Plebiscitos e referendos, frequentemente invocados por lideranças populistas, não são concebidos como processos abertos de deliberação entre cidadãos, orientados à formação plural de juízos públicos. Ao contrário, funcionam como dispositivos de ratificação de uma vontade popular que o líder afirma já ter discernido de antemão, entendida como expressão de identidade e não como resultado da agregação de interesses verificáveis.¹⁶³

Nesse quadro conceitual, o populismo emerge como distorção dos procedimentos e princípios do processo democrático, ao deslegitimar a oposição, colonizar instituições de controle e subordinar a pluralidade social a uma concepção

¹⁶⁰ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 19.

¹⁶¹ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 22.

¹⁶² MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 22.

¹⁶³ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 22.

homogênea de povo, o populismo¹⁶⁴. A crítica ao populismo, contudo, não dispensa o reconhecimento de que há falhas reais de representação e de resposta a expectativas sociais, sobretudo quando as políticas democráticas são percebidas como “embaladas em um revestimento neoliberal” que deixa amplos grupos sem proteção.¹⁶⁵

A relação entre populismo e globalização torna-se mais evidente a partir das análises de Rodrik¹⁶⁶, que identifica a globalização como um dos eixos centrais do debate sobre a ascensão contemporânea do populismo, especialmente em sua fase pós-anos 1990, caracterizada como “hiperglobalização”.

Nesse contexto, a intensificação da integração econômica por meio da abertura comercial, da liberalização financeira e da reorganização das cadeias produtivas produziu efeitos internos assimétricos, aprofundando a distância entre grupos que se beneficiam dos fluxos globais e aqueles que deles resultam prejudicados. Em vez de gerar apenas ganhos agregados, esses processos contribuíram para formas de desintegração doméstica que fragilizam a confiança institucional e ampliam sentimentos de vulnerabilidade econômica e social.¹⁶⁷

Diante desse cenário, o autor identifica mecanismos econômicos principais que aproximam os efeitos da globalização de resultados políticos favoráveis ao populismo. No plano da demanda, um primeiro mecanismo resulta da desorganização econômica que estimula pressões por políticas redistributivas e favorece narrativas antielitistas. Um segundo mecanismo opera de modo indireto, ao aprofundar divisões culturais e identitárias em contextos de transformação econômica acelerada. No plano da oferta, pressões econômicas levam candidatos a adaptarem seus programas a discursos de tonalidade populista e, simultaneamente, incentivam

¹⁶⁴ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 43.

¹⁶⁵ MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 45.

¹⁶⁶ RODRIK, Dani. **Why does globalization fuel populism?** Economics, culture, and the rise of right-wing populism. NBER Working Paper n. 27526, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, jul. 2020, p. 1. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27526>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁶⁷ RODRIK, Dani. **Why does globalization fuel populism?** Economics, culture, and the rise of right-wing populism. NBER Working Paper n. 27526, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, jul. 2020, p. 2. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27526>. Acesso em: 20 nov. 2025.

estratégias que desviam a atenção pública de temas econômicos para conflitos de pertencimento.¹⁶⁸

Esses impactos podem manifestar-se no aumento da concorrência das importações, na intensificação de fluxos migratórios ou em crises financeiras, produzindo insegurança econômica em diferentes segmentos sociais. Ainda que não constituam a única fonte de desorganização socioeconômica, tais dinâmicas se somam a processos como automação, desindustrialização e flexibilização das relações de trabalho, ampliando a ansiedade econômica e a percepção de perda de estabilidade, especialmente entre grupos que compõem a classe média.¹⁶⁹

Além disso, pressões relacionadas ao comércio, à imigração e às finanças oferecem alvos externos facilmente identificáveis, o que favorece a construção de discursos que reorientam frustrações econômicas para interpretações culturais e identitárias. Exportadores estrangeiros, trabalhadores culturalmente distintos e instituições financeiras internacionais podem ser apresentados como responsáveis por ameaças ao modo de vida de determinados grupos, dinâmica que tende a ser mais intensa em regiões socialmente homogêneas.¹⁷⁰

Em muitos países desenvolvidos, observa-se ainda que pessoas brancas menos escolarizadas e socialmente conservadoras apresentam menor propensão a migrar para grandes centros urbanos. Em contraste, a globalização e as transformações tecnológicas beneficiaram desproporcionalmente áreas metropolitanas, produzindo padrões de segregação espacial que reforçam desconfianças e aversões a grupos culturalmente distintos.¹⁷¹

¹⁶⁸ RODRIK, Dani. **Why does globalization fuel populism?** Economics, culture, and the rise of right-wing populism. NBER Working Paper n. 27526, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, jul. 2020, p. 3. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27526>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁶⁹ RODRIK, Dani. **Why does globalization fuel populism?** Economics, culture, and the rise of right-wing populism. NBER Working Paper n. 27526, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, jul. 2020, p. 16. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27526>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁷⁰ RODRIK, Dani. **Why does globalization fuel populism?** Economics, culture, and the rise of right-wing populism. NBER Working Paper n. 27526, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, jul. 2020, p. 18. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27526>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁷¹ RODRIK, Dani. **Why does globalization fuel populism?** Economics, culture, and the rise of right-wing populism. NBER Working Paper n. 27526, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, jul. 2020, p. 20. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27526>. Acesso em: 20 nov. 2025.

Complementando essa perspectiva, a contribuição sociológica de Castells¹⁷² permite compreender como percepções de medo e insegurança associadas à globalização moldam respostas políticas centradas na reafirmação de identidades nacionais. Diante de transformações globais percebidas como ameaçadoras, observa-se a busca por refúgio na ideia de nação, na qual a proteção do Estado é invocada frente a riscos como o terrorismo, enquanto dimensões centrais da globalização, como o multiculturalismo e a imigração, passam a ser interpretadas como fatores de desagregação social.

Nesse contexto, a erosão da confiança em partidos e instituições representativas amplia a procura por novos atores políticos capazes de oferecer narrativas simples e promessas de proteção. O apelo a identidades coletivas sólidas funciona, assim, como resposta simbólica à incerteza, articulando pertencimento, segurança e autoridade em um cenário marcado pela percepção de perda de controle.¹⁷³

Castells¹⁷⁴ assinala que, em diferentes sociedades, setores sociais expostos a situações de vulnerabilidade tendem a reagir politicamente a partir do medo, emoção que o autor considera central na mobilização coletiva. Lideranças populistas se destacam ao verbalizar conteúdos que o discurso das elites evita assumir explicitamente, recorrendo a retóricas xenófobas ou excludentes, à exaltação da força estatal e à simplificação de conflitos sociais, frequentemente reformulados como antagonismo entre elites distantes e cidadãos comuns. A convergência entre medo, ressentimento, simplificação narrativa e promessa de recuperação de um controle percebido como perdido configuram-se como substrato central do populismo contemporâneo.¹⁷⁵

Fukuyama¹⁷⁶ apresenta um argumento relevante ao observar que ressentimentos coletivos associados à percepção de perda de *status* constituem

¹⁷² CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 37.

¹⁷³ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 37.

¹⁷⁴ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 37.

¹⁷⁵ Essa dinâmica da personalização do poder em contextos de crise é também explorada por BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 158.

¹⁷⁶ FUKUYAMA, Francis. **Identity**: the demand for dignity and the politics of resentment. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. [Livro digital Kindle]. Posição 247. Em tradução livre pela autora.

elementos decisivos na adesão a lideranças populistas. Segundo o autor, líderes políticos têm mobilizado seguidores a partir da ideia de que determinados grupos vêm sendo desconsiderados ou relegados, alimentando um sentimento de desvalorização e intensificando a demanda por reconhecimento público.

Essa necessidade de afirmação identitária, assegura ele, possui peso emocional muitas vezes superior ao de ganhos econômicos incrementais, o que ajuda a explicar a força de projetos que prometem a revalorização do Estado nacional e a rejeição de vínculos globais percebidos como ameaçadores.¹⁷⁷

A análise de Galston¹⁷⁸ contribui para especificar fatores que favorecem a ascensão do populismo no mundo atual ao destacar os limites de explicações exclusivamente econômicas. O autor relata que, em um primeiro momento, atribuiu o surgimento de líderes e movimentos populistas em democracias liberais centrais sobretudo à crise econômica deflagrada em 2007, marcada por desemprego persistente e perda de confiança em partidos e instituições.

A complexidade do cenário global, porém, o fez perceber que a economia explicava apenas parte do fenômeno. Somavam-se a esse quadro mudanças tecnológicas que reforçaram a meritocracia de quem tinha acesso à educação nos grandes centros, a percepção de marginalização em regiões rurais e pequenas cidades e as dificuldades de países como Estados Unidos, Reino Unido e a própria União Europeia em lidar com ondas migratórias. Esses fatores aprofundaram percepções de ameaça cultural e ampliaram divisões sociais, criando um ambiente de crescente indignação pública e maior receptividade a lideranças que prometem respostas simples a problemas complexos.¹⁷⁹

Nesse contexto de frustração acumulada e de desgaste das instituições democráticas, parte da literatura recente passou a investigar não apenas as condições

¹⁷⁷ FUKUYAMA, Francis. **Identity: the demand for dignity and the politics of resentment**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. [Livro digital Kindle]. Posição 247. Em tradução livre pela autora.

¹⁷⁸ GALSTON, William A. The populist challenge to liberal democracy. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 2, p. 5-19, Apr. 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>>. Acesso em: 6 dez. 2025. p. 7.

¹⁷⁹ GALSTON, William A. The populist challenge to liberal democracy. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 2, p. 5-19, Apr. 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>>. Acesso em: 6 dez. 2025. p. 8.

materiais e identitárias associadas ao avanço do populismo, mas também os mecanismos subjetivos que ampliam o apelo de alternativas autoritárias.

A contribuição de Applebaum¹⁸⁰ acrescenta uma dimensão relevante a esse debate ao examinar o atrativo psicológico do autoritarismo em democracias contemporâneas. A partir de experiências como as da Polônia e da Hungria, a autora mostra que projetos populistas tendem a ganhar adesão entre grupos com baixa tolerância à complexidade e às divisões inerentes a sociedades plurais.

A análise desses contextos oferece uma tradução empírica da fundamentação teórica de Müller que orienta esta seção, ao evidenciar que o populismo autoritário contemporâneo se estrutura a partir de uma lógica antipluralista, marcada pela desconfiança em relação a posições divergentes e pela recusa de confrontos argumentativos intensos. Essa predisposição favorece respostas políticas que prometem ordenamento, estabilidade e simplificação de conflitos em cenários atravessados por transformações aceleradas, incertezas econômicas e pressões sociais.¹⁸¹

A par dessas dimensões subjetivas, as transformações recentes também se expressam na reorganização dos sistemas partidários. Nesse contexto, a análise de Mounk¹⁸² permite observar que, nas últimas duas décadas, muitos sistemas partidários passaram por reconfigurações rápidas e profundas. Partidos antes marginalizados tornaram-se atores centrais, especialmente formações de extrema direita na Europa.

Como exemplos que corroboram sua análise, o autor aponta os Democratas Suecos, a Frente Nacional na França e partidos análogos na Áustria, Holanda, Finlândia e Alemanha. Esses casos ilustram uma trajetória em que o apoio a partidos populistas, tanto de direita quanto de esquerda, teve crescimento

¹⁸⁰ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 108.

¹⁸¹ APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020. p. 25.

¹⁸² MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. [Livro digital Kindle]. Posição 581-587.

significativo, frequentemente ancorado em discursos de ruptura com a ordem global, com a integração regional e com elites cosmopolitas.¹⁸³

Esse panorama comparativo reforça que experiências nacionais distintas, ainda que condicionadas por fatores internos específicos, expressam tensões estruturais produzidas pelos processos globalizantes, refletindo-se tanto em percepções de perda de proteção e pertencimento quanto na contestação do papel das instituições representativas. Nesse ambiente, ganham força narrativas que combinam antipluralismo, oposição a estruturas globais e promessas de restauração da autoridade popular ancorada na centralidade do Estado nacional.

Embora os movimentos populistas contemporâneos não configurem um movimento homogêneo ou coordenado em escala transnacional, apresentam afinidades relevantes na forma como respondem a dilemas semelhantes em diferentes contextos nacionais. Ainda que situados, por vezes, em espectros ideológicos distintos, muitos de seus líderes estabelecem vínculos simbólicos e formas de reconhecimento mútuo, reforçados pela circulação internacional de repertórios discursivos e de estratégias de mobilização.

Essa convergência revela como pressões transnacionais são reinterpretadas em agendas domésticas que desafiam mecanismos de controle democrático e ampliam disputas em torno de legitimidade, pertencimento e autoridade. As implicações desse processo para a teoria democrática são significativas. Ao mesmo tempo em que a globalização acentua déficits de representação e de proteção social que afetam de maneira assimétrica distintos grupos sociais, respostas populistas tendem a reduzir a tolerância ao dissenso, fragilizar instituições de controle e subordinar o pluralismo a uma concepção homogênea de povo. Em contextos marcados por transformações transnacionais aceleradas a tensão entre democracia como expressão majoritária e democracia como sistema de garantia de direitos torna-se mais nítida.

Situar o populismo como parte integrante das dinâmicas globais contemporâneas é, portanto, essencial para avaliar os desafios atuais à legitimidade

¹⁸³ MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. [Livro digital Kindle]. Posição 607-616.

democrática. Essa compreensão permite avançar para outra dimensão igualmente relevante das transformações globais contemporâneas que afetam as democracias: a digitalização da vida social e política. Os temas se conectam de forma complementar, pois as mídias sociais, as plataformas digitais e os novos formatos de comunicação pública não apenas aceleram a difusão de discursos populistas, mas remodelam as condições de formação da opinião, reconfiguram vínculos de pertencimento e ampliam vulnerabilidades democráticas.

Passa-se, então, a analisar de que modo a lógica digital interage com os efeitos analisados da globalização e contribui para redefinir, em escala transnacional, as formas de participação e contestação política no século XXI.

2.3 METAMORFOSE DIGITAL E RECONFIGURAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA

A digitalização da vida social e política constitui uma dimensão inseparável das transformações analisadas nos tópicos anteriores. Ela intensifica processos globais já em curso e introduz formas inéditas de circulação de informação, interação social e organização econômica, que atravessam fronteiras com rapidez e escala sem precedentes.

Ao produzir espaços comunicacionais e decisórios que não se ajustam às categorias territoriais clássicas, a digitalização altera as condições de formação da opinião pública, reconfigura arenas de participação e cria assimetrias de poder que incidem diretamente sobre o funcionamento das democracias contemporâneas.

Castells¹⁸⁴ observa que as redes de comunicação constituem hoje fontes decisivas de construção de poder e que a difusão da internet, ao permitir formas de interação de muitos para muitos, altera profundamente as bases da organização social e política. Essa transformação redefine a infraestrutura por meio da qual se produzem identidades, conflitos e capacidades de ação em escala transnacional.

¹⁸⁴ CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e esperança** – Movimentos Sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 10.

Nesse ambiente, como assinala Rodotà¹⁸⁵, o espaço digital adquire feições de um território fragmentado, no qual múltiplos centros de poder competem pela autoridade sobre um mesmo domínio, frequentemente em tensão com direitos fundamentais de indivíduos que ali circulam de modo permanente ou episódico. A digitalização intensifica dinâmicas de dispersão e reconfiguração do poder já presentes em razão da globalização, produzindo arenas de disputa que escapam à centralidade estatal.

Quando considerada em escala global, essa transformação converge para a lógica da sociedade em rede, em que a comunicação transcende fronteiras e articula fluxos de capital, informação, ciência e tecnologia. Esses fluxos se difundem mundialmente de forma seletiva e desigual, de modo que, embora amplos segmentos da população sejam afetados por essa lógica, uma parcela significativa permanece à margem de seus benefícios diretos, evidenciando o caráter assimétrico da globalização digital.¹⁸⁶

Beck¹⁸⁷ chama a atenção para os limites da expressão “revolução digital” e propõe a noção de metamorfose digital para descrever de modo mais adequado as transformações em curso. A ideia de revolução, segundo o autor, remete a um processo intencional, linear e progressivo, no qual o desenvolvimento tende a ser mensurado pela simples expansão da conectividade e pela difusão de tecnologias de informação, como se a intensificação da interconectividade fosse, por si só, sinônimo de avanço social.

A noção de metamorfose digital, ao contrário, enfatiza efeitos colaterais não intencionais, muitas vezes invisíveis, por meio dos quais se produzem “sujeitos metamorfoseados”, seres humanos digitais cuja experiência já não se ajusta fronteiras analíticas antes consideradas estáveis. Enquanto a ideia de revolução pressupõe a possibilidade de distinguir com nitidez os âmbitos on-line e off-line, a metamorfose

¹⁸⁵ RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione.** Trad. à obra do autor. Roma-Bari: Sagittari Laterza, 1997, 123.

¹⁸⁶ CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política.** Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 2005, p. 18.

¹⁸⁷ BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo: Novos conceitos para uma nova realidade.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão Técnica de Maria Cláudia Coelho. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 190.

aponta para o entrelaçamento constitutivo dessas esferas e para o modo como elas passam a estruturar, de forma conjunta, práticas sociais, relações de poder e processos de subjetivação.¹⁸⁸

A partir dessa inflexão, Beck sustenta que a digitalização incide diretamente sobre categorias fundamentais da modernidade, como status, identidade social, formas de pertencimento coletivo e processos de individualização. A metamorfose digital manifesta-se em âmbitos inesperados e em contextos nos quais não se projetavam efeitos tecnológicos relevantes, o que reforça a ideia de que não se trata apenas de um aumento quantitativo de conexões, mas de uma reconfiguração qualitativa dos modos de ser e de agir no mundo.¹⁸⁹

Os efeitos dessa reconfiguração alcançam também a distribuição de poder em escala global. Berggruen e Gardels¹⁹⁰ observam que a combinação entre avanços tecnológicos acelerados e a redistribuição global de poder tem produzido desequilíbrios que afetam tanto potências estabelecidas quanto atores emergentes, revelando a dificuldade das instituições políticas em acompanhar a velocidade das mudanças tecnológicas.

Nesse diagnóstico, a metamorfose digital descrita por Beck encontra uma contrapartida institucional, tendo em vista o fato de que Estados distintos enfrentam pressões semelhantes para adaptar estruturas decisórias concebidas para um ambiente analógico a dinâmicas informacionais transnacionais que reduzem sua capacidade de direção e coordenação.

A análise de Habermas¹⁹¹ permite aprofundar o exame dos efeitos da digitalização sobre a arquitetura da esfera pública. O autor observa que a expansão das mídias digitais dissolve a percepção antes nítida da fronteira entre vida privada e

¹⁸⁸ BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: Novos conceitos para uma nova realidade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão Técnica de Maria Cláudia Coelho. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 190.

¹⁸⁹ BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: Novos conceitos para uma nova realidade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão Técnica de Maria Cláudia Coelho. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 190.

¹⁹⁰ BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. **Renovating Democracy**: governing in the age of globalization and digital capitalism. Oakland: University of California Press, 2019. p. 13

¹⁹¹ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 42.

vida pública, embora os pressupostos socio estruturais que sustentavam essa distinção permaneçam vigentes. Nos espaços de comunicação “meio privados e meio públicos” das redes sociais, deixa de operar o caráter inclusivo da esfera pública clássica, historicamente delimitada e institucionalmente mediada.

O elemento perturbador, segundo o autor, está no plano subjetivo. Os próprios usuários deixam de perceber essa fronteira e se movimentam em ambientes cuja lógica de visibilidade e exposição escapa aos mecanismos tradicionais de regulação, evidenciando a insuficiência do enquadramento normativo aplicável à nova mídia.

A digitalização representa, nesse sentido, uma ruptura histórica no desenvolvimento da mídia. As tecnologias digitais criam condições para que qualquer usuário se torne autor independente e com igual capacidade formal de intervenção no espaço público. As plataformas ampliam exponencialmente as possibilidades de conexão, aceleram contatos imprevisíveis e inauguram circuitos comunicativos cujos conteúdos já não são filtrados por mediação editorial¹⁹². A comunicação pública passa a ser produzida por vínculos horizontalizados, recíprocos e desprofissionalizados, nos quais faltam padrões de responsabilização e critérios estáveis de validade discursiva¹⁹³.

Habermas¹⁹⁴ assinala que essa transformação produz efeitos ambivalentes. Em um primeiro momento, a nova mídia parecia realizar a promessa igualitária da esfera pública burguesa, ao permitir que qualquer cidadão tivesse voz própria, publicamente audível e mobilizadora. Contudo, o impulso antiautoritário que marcou os primeiros anos da internet rapidamente se converteu no poder concentrado das corporações digitais do Vale do Silício, cuja lógica libertária neutraliza a ideia de participação emancipada. O mesmo potencial que sustenta mobilizações democráticas também alimenta redes radicais. O “autoempoderamento” do usuário

¹⁹² HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 53-54.

¹⁹³ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 54.

¹⁹⁴ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 55-56.

vem acompanhado de custos, como a ausência de mediação profissional e a falta de habilidades para lidar com ambientes altamente opacos e orientados por algoritmos.

Desse processo, emergem dois efeitos decisivos para a mudança estrutural da esfera pública: a fragmentação e a expansão ilimitada. Redes formadas espontaneamente em torno de temas ou figuras públicas se difundem de modo centrífugo e, ao mesmo tempo, tendem a se fechar em circuitos comunicativos que se isolam dogmaticamente uns dos outros. A dissolução de limites e a proliferação de múltiplas microesferas reforçam-se mutuamente, enfraquecendo a capacidade integrativa que caracterizava as esferas públicas centradas no Estado nacional e estruturadas pela imprensa, rádio e televisão¹⁹⁵.

Soma-se a esse quadro o fato de que a “nova mídia real” é constituída por corporações orientadas por imperativos de valorização econômica, cuja lucratividade depende da exploração sistemática de dados pessoais, convertidos em mercadorias ou instrumentos publicitários¹⁹⁶. Habermas denomina esse fenômeno de “plataformização da esfera pública”¹⁹⁷. Organizado segundo lógicas algorítmicas orientadas à extração de valor, esse ambiente favorece dinâmicas de confirmação autorreferencial recíproca, intensificando a formação de bolhas interpretativas e de alinhamentos identitários rígidos¹⁹⁸.

Nesse cenário, a circulação de *fake news* e a retórica dirigida contra a “imprensa mentirosa” corroem a confiança pública e fragilizam a mídia profissional. Habermas observa que, quando o espaço comum da política se converte em campo de batalha entre esferas fragmentadas, programas governamentais democraticamente legitimados passam a ser reinterpretados sob a lógica das teorias

¹⁹⁵ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 55-56.

¹⁹⁶ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 61-62.

¹⁹⁷ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 62.

¹⁹⁸ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 65.

da conspiração¹⁹⁹. O efeito mais profundo desse processo incide sobre a possibilidade de formação da vontade política em bases compartilhadas.

Essa análise permite compreender como a metamorfose digital descrita por Beck assume contornos institucionais decisivos no diagnóstico de Habermas sobre a transformação contemporânea da esfera pública. A dissolução das fronteiras entre on-line e off-line e a formação de sujeitos cujas práticas já não se ajustam às categorias clássicas da modernidade reconfiguram as bases sociotécnicas sobre as quais se articulam tanto a comunicação quanto a ação política. Ao mesmo tempo, essa transformação incide diretamente sobre o núcleo da esfera pública, ao fragmentar referências comuns, deslocar mediações profissionais e ampliar a assimetria entre atores individuais e grandes intermediários tecnológicos.

A partir dessa convergência, a digitalização revela-se como um fator central de redistribuição de poder em escala transnacional. Plataformas privadas passam a ordenar fluxos de atenção, modular interações e definir condições de participação pública, interferindo diretamente na formação da opinião e da vontade política e criando dependências informacionais que escapam a mecanismos democráticos de controle.

Nesse cenário, as lógicas econômicas e técnicas que sustentam o ecossistema comunicacional contemporâneo, ancorado na exploração sistemática de dados, aprofundam as desigualdades estruturais da globalização e ampliam as vulnerabilidades democráticas, ao orientar a própria dinâmica da comunicação em rede segundo imperativos que não se submetem a processos deliberativos ou institucionais de controle público.

Em sua análise do “capitalismo de vigilância”, Zuboff sustenta que a digitalização inaugura um regime de acumulação específico, no qual a experiência humana passa a ser convertida em matéria-prima para processos sistemáticos de extração, análise e comercialização de dados comportamentais. Esse modelo opera por meio da captura unilateral da experiência, traduzida em excedente

¹⁹⁹ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 69.

comportamental e transformada em “produtos de predição” destinados a mercados de futuros comportamentais²⁰⁰.

A partir desse processo, preferências, estímulos e padrões de ação tornam-se objetos de modelagem contínua, orientada por finalidades externas aos sujeitos e desvinculada de qualquer horizonte deliberativo ou emancipatório²⁰¹. Consolida-se uma assimetria estrutural, cognitiva e política que Zuboff denomina “divisão epistemológica”, em que plataformas conhecem de forma abrangente os usuários, enquanto estes dispõem de conhecimento mínimo sobre os critérios que organizam a coleta, o processamento e o uso de seus dados²⁰².

Ao deslocar o centro de gravidade das relações sociais para ambientes regulados por imperativos de acumulação e não por princípios deliberativos ou jurídicos, o capitalismo de vigilância rompe reciprocidades historicamente associadas à relação entre mercado e democracia, produzindo uma ordem que extrai dos indivíduos, mas não lhes deve qualquer contrapartida²⁰³.

O poder específico que emerge desse modelo é caracterizado pela autora como “instrumentário”, operando de modo remoto, automatizado e contínuo, orientado não a restringir comportamentos por meio de proibições formais, mas a moldá-los segundo finalidades externas aos sujeitos²⁰⁴. Essa lógica ignora fronteiras territoriais, distingue-se das regulações estatais tradicionais e incide diretamente na constituição da esfera pública ao estruturar incentivos, mecanismos de personalização e circuitos de visibilidade estruturados por critérios comerciais.

²⁰⁰ ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 8-14.

²⁰¹ ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 24.

²⁰² ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 75.

²⁰³ ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 102.

²⁰⁴ ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 20 e p.203.

As consequências democráticas dessa arquitetura são relevantes. Zuboff²⁰⁵ argumenta que a erosão da autonomia individual e a redução da agência política afetam as condições de possibilidade da vida democrática, especialmente quando a formação da vontade e da opinião pública ocorre em ambientes opacos, fragmentados e suscetíveis a manipulações algorítmicas.

Estudos recentes citados pela autora indicam, inclusive, que a vulnerabilidade dos cidadãos a propostas antidemocráticas e soluções autoritárias cresce em contextos marcados por sensação de impotência e perda de controle sobre o ambiente informacional²⁰⁶. Nesse quadro, a preocupação que orienta sua reflexão ultrapassa a proteção de dados ou a regulação econômica das plataformas e alcança a própria preservação da condição humana: a “vontade de ter vontade”, a confiança interpessoal e os vínculos coletivos que sustentam a prática democrática²⁰⁷.

Sunstein²⁰⁸ chama atenção para o fato de que, em ambientes digitais marcados pela abundância de escolhas, tende a prevalecer uma seleção informacional orientada ao conforto cognitivo. Os indivíduos gravitam em direção a conteúdos que confirmam suas disposições prévias e evitam exposições que desafiem suas convicções. Esse processo enfraquece o terreno comum que sustenta a deliberação democrática, na medida em que cidadãos passam a operar com conjuntos informacionais distintos, interagem menos com perspectivas divergentes e têm dificuldade crescente em reconhecer as preocupações dos demais membros da comunidade política²⁰⁹.

A arquitetura das redes sociais intensifica esse processo ao favorecer a formação de enclaves comunicativos e a circulação recíproca de discursos entre grupos ideologicamente alinhados, dinâmica que Sunstein identifica como forma de

²⁰⁵ ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 331 e p. 479.

²⁰⁶ ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 754-757.

²⁰⁷ ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019. [Livro digital Kindle]. p. 524.

²⁰⁸ SUNSTEIN, Cass R. **Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**. Princeton: Princeton University Press, 2017. p. 64.

²⁰⁹ SUNSTEIN, Cass R. **Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**. Princeton: Princeton University Press, 2017. p. 67

“ciberpolarização”²¹⁰. Nesse ambiente, estruturas extremistas e organizações de ódio ampliam seu alcance por meio de vínculos cruzados e redes de reforço mútuo, contribuindo para a consolidação de uma esfera pública fragmentada, menos capaz de sustentar processos de formação da opinião política e mais vulnerável à radicalização²¹¹.

A análise da digitalização, articulada aos processos de globalização e às transformações recentes da esfera pública, revela uma mudança profunda das condições que sustentavam a mediação democrática nas democracias contemporâneas. A reorganização dos fluxos comunicacionais, a fragmentação dos públicos e a crescente centralidade de plataformas privadas na ordenação da atenção e da visibilidade política produzem um ambiente no qual a formação da opinião e da vontade coletiva se torna mais instável, desigual e vulnerável a dinâmicas de captura.

Nesse contexto, a digitalização opera como infraestrutura transnacional de poder, capaz de reconfigurar vínculos de pertencimento, padrões de reconhecimento e capacidades efetivas de participação política. A erosão das mediações profissionais, a segmentação dos públicos e a opacidade dos critérios algorítmicos enfraquecem a possibilidade de construção de referências comuns, dificultando a sustentação de processos deliberativos em bases compartilhadas.

Evidências empíricas corroboram esse diagnóstico ao indicar que tais transformações afetam de modo particularmente intenso cidadãos com atitudes populistas. Como observam Froio e Brehm²¹², esses grupos tendem a se afastar da mídia jornalística tradicional e a operar em ambientes informacionais mais fragmentados, nos quais a seletividade de conteúdos reforça predisposições prévias e limita o contato com perspectivas divergentes.

Ainda que esse movimento não implique, de forma uniforme, uma migração sistemática para conteúdos hiperpartidários, ele contribui para o

²¹⁰ SUNSTEIN, Cass R. **Republic**: Divided Democracy in the Age of Social Media. Princeton: Princeton University Press, 2017. p. 67-68.

²¹¹ SUNSTEIN, Cass R. **Republic**: Divided Democracy in the Age of Social Media. Princeton: Princeton University Press, 2017. p. 68.

²¹² FROIO, Caterina; BREHM, Anna. **Digital media and populism**: the online news consumption of citizens holding populist attitudes and its implication for democratic public spheres. Relatório de pesquisa. Paris: Sciences Po, Chair Digital, Governance and Sovereignty, 2021. P. 8.

enfraquecimento do papel integrador historicamente desempenhado pela imprensa profissional e para a consolidação de esferas públicas menos capazes de sustentar consensos mínimos.²¹³

Essa fragmentação comunicacional encontra expressão conceitual no diagnóstico formulado por Bennett e Pfetsch²¹⁴, segundo o qual a comunicação política contemporânea passa a operar em “realidades políticas paralelas”. Em um ambiente marcado por fluxos informacionais dispersos e modulados por algoritmos, torna-se cada vez mais difícil comunicar “através das diferenças” e estabelecer pontes discursivas entre públicos que operam com referenciais normativos, informacionais e identitários distintos.

A convergência entre globalização, digitalização e populismo evidencia que os desafios enfrentados pelas democracias contemporâneas passam por uma transformação estrutural que afeta a própria base subjetiva e institucional da cidadania democrática. Identidades políticas passam a ser moldadas em circuitos transnacionais de comunicação, a confiança pública torna-se mais volátil e a participação política se desenvolve em ambientes nos quais assimetrias globais de poder informacional escapam a mecanismos tradicionais de controle.

A reconfiguração contemporânea do poder, marcada pela intensificação de vínculos econômicos, informacionais e normativos que atravessam fronteiras, impõe desafios específicos às formas tradicionais de exercício da cidadania. Ainda que os Estados nacionais permaneçam como instâncias centrais de legitimação democrática, parte crescente das decisões que afetam direitos, políticas públicas e condições de vida dos cidadãos passa a ser influenciada por dinâmicas que escapam ao alcance exclusivo das arenas políticas nacionais.

Esse cenário exige repensar os mecanismos por meio dos quais a participação democrática pode se articular a processos decisórios que operam em múltiplas escalas. O próximo subtítulo examina essa questão, discutindo como

²¹³ FROIO, Caterina; BREHM, Anna. **Digital media and populism**: the online news consumption of citizens holding populist attitudes and its implication for democratic public spheres. Relatório de pesquisa. Paris: Sciences Po, Chair Digital, Governance and Sovereignty, 2021. P. 8-10.

²¹⁴ BENNETT, W. Lance; PFETSCH, Barbara. Rethinking political communication in a time of disrupted public spheres. **Journal of Communication**, v. 68, n. 2, p. 243–246, 2018. DOI: 10.1093/joc/jqx017.

concepções contemporâneas de cidadania podem responder às transformações aqui descritas e oferecer bases mais robustas para a participação qualificada em arenas políticas que já não se limitam às fronteiras do Estado nacional.

2.4 TRANSNACIONALIDADE E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

As transformações examinadas ao longo deste capítulo evidenciam um deslocamento progressivo entre os espaços de produção das decisões políticas relevantes e os âmbitos tradicionais de organização da participação cidadã. Globalização, desterritorialização do poder, reconfigurações populistas e mutações digitais da esfera pública alteram, de forma combinada, as condições sob as quais a autoridade política é exercida, contestada e legitimada.

Nesse cenário, a compreensão da democracia a partir de marcos exclusivamente nacionais mostra-se insuficiente para dar conta das transformações em curso. A dissociação entre os espaços em que decisões relevantes são produzidas e os âmbitos nos quais a participação cidadã permanece organizada denotam um descompasso estrutural entre poder decisório e responsividade democrática.²¹⁵

A ampliação e o adensamento de formas de participação cidadã em escala transnacional passam a desempenhar um papel relevante na reconexão entre cidadãos, debates públicos e processos decisórios que já operam para além das fronteiras estatais. A abertura desses espaços responde à necessidade de alinhar a escala dos problemas enfrentados com as instâncias nas quais se constroem respostas políticas, sem que isso implique a substituição das democracias nacionais ou a dissolução de suas instituições centrais.

A reflexão sobre a ampliação da participação democrática em contextos transnacionais parte do reconhecimento de que a democracia moderna foi historicamente associada à ideia de uma comunidade política delimitada, fundada na coincidência entre território, soberania e pertencimento nacional. Essa associação, embora tenha desempenhado papel central na consolidação dos Estados constitucionais, revela limites crescentes diante de processos sociais, econômicos e

²¹⁵ CRUZ, Paulo Marcio. A democracia representativa e a democracia participativa. **Direitos Fundamentais & Justiça**. Nº 13, out.- dez. 2010, p. 202-224. p. 215.

políticos que reorganizam a produção de normas e decisões para além do espaço estatal.²¹⁶

Habermas²¹⁷ observa que a ordem democrática não depende necessariamente de um enraizamento mental na “nação” concebida como comunidade de destino pré-política. Em contextos marcados pela globalização, pelos desafios do multiculturalismo e pelos processos de individualização, a simbiose entre Estado constitucional e identidade nacional tende a se tornar insuficiente como base exclusiva da solidariedade política²¹⁸.

Nessas condições, a coesão democrática exige formas mais abstratas de integração, ancoradas em princípios universalizáveis e sensíveis às diferenças, capazes de sustentar vínculos de pertencimento que não se reduzem à origem nacional. A participação cidadã, assume contornos mais amplos, articulando múltiplas arenas decisórias e conectando experiências políticas que já não se esgotam no plano territorial do Estado²¹⁹.

Vieira²²⁰ destaca que os efeitos sociais da globalização tornam mais visível a dificuldade de responsabilizar forças transnacionais que interferem diretamente na vida coletiva sem se submeterem a controles democráticos equivalentes aos existentes no plano estatal.

Nesse contexto, a preservação das conquistas associadas à cidadania nacional passa a depender da incorporação de formas políticas que permitam aos cidadãos acompanhar, influenciar e contestar decisões produzidas em escalas que excedem o Estado. A cidadania deixa de operar exclusivamente como vínculo territorializado e passa a articular instâncias complementares de envolvimento cívico

²¹⁶ CRUZ, Paulo Marcio. A democracia representativa e a democracia participativa. **Direitos Fundamentais & Justiça**. Nº 13, out.- dez. 2010, p. 202-224. p. 215.

²¹⁷ HABERMAS, Jürgen. **Constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Marcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 97.

²¹⁸ HABERMAS, Jürgen. **Constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Marcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 107.

²¹⁹ STAFFEN, Márcio Ricardo. Interfaces do Direito Global. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015. p. 36. DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**: Propostas para uma Gestão Descentralizada. Petrópolis: Ed. Vozes. 1998. p. 19.

²²⁰ VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**: A Sociedade Civil na Globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 269.

capazes de conectar sujeitos dispersos a debates públicos que se estruturam em múltiplos níveis.²²¹

Assies, Calderón e Salman²²² observam que os processos contemporâneos de desterritorialização, combinados à emergência de novos atores sociais, alteram de forma profunda os modelos tradicionais de cidadania e cultura política. O pertencimento político deixa de apoiar-se exclusivamente na identidade nacional e passa a articular-se à conquista e à efetivação de direitos em contextos marcados por interdependências transnacionais, fazendo coexistir a figura do cidadão nacional tradicional com formas emergentes de cidadania transnacional.²²³

A sociedade civil organizada ocupa lugar relevante nesse rearranjo. Redes cívicas, movimentos sociais e organizações não governamentais podem atuar como mediadores entre experiências locais e processos globais, contribuindo para a formação de agendas, a circulação de argumentos e a pressão política sobre instâncias decisórias espacialmente distantes.²²⁴

A reflexão de Held²²⁵ introduz um elemento de sobriedade a esse debate ao lembrar que a autonomia democrática pressupõe o reconhecimento do direito e da oportunidade de participação, sem converter o engajamento político em exigência universal ou permanente. Preserva-se, nesse sentido, a liberdade de não participar como parte constitutiva da herança democrática moderna, o que impõe limites a expectativas maximalistas de envolvimento cívico e reforça a necessidade de pensar a ampliação da participação como abertura de possibilidades institucionais, e não como imperativo homogêneo dirigido a todos os cidadãos.

²²¹ VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**: A Sociedade Civil na Globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 258.

²²² ASSIES, Willem; CALDERÓN, Marco Antonio; SALMAN, Ton. Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina. **América Latina Hoy**, 32, 2002, pp. 55-90. p. 58.

²²³ ASSIES, Willem; CALDERÓN, Marco Antonio; SALMAN, Ton. Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina. **América Latina Hoy**, 32, 2002, pp. 55-90. p. 70.

²²⁴ VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**: A Sociedade Civil na Globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 249.

²²⁵ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paideia, 1987. p. 263.

As análises desenvolvidas ao longo deste capítulo evidenciam um deslocamento estrutural das condições sob as quais a democracia moderna foi historicamente concebida. A centralidade do Estado nacional como espaço exclusivo de produção de autoridade política, de organização da cidadania e de estruturação da esfera pública é tensionada por processos que redistribuem poder, decisão e influência em escalas que ultrapassam fronteiras territoriais.

A globalização econômica, a desterritorialização de centros decisórios, a reconfiguração digital da comunicação política e a emergência de respostas populistas a essas transformações atuam de forma entrelaçada. Esses fenômenos operam como vetores que alteram, simultaneamente, a relação entre governantes e governados, os mecanismos de responsabilização política e as formas de construção do pertencimento coletivo.

Nesse contexto, a democracia passa a enfrentar um desafio que não se reduz à eficiência institucional ou à estabilidade procedimental. O problema central volta-se para a crescente dissociação entre os espaços em que decisões relevantes são tomadas e os âmbitos nos quais a participação cidadã permanece organizada, produzindo tensões persistentes entre autoridade, legitimidade e responsividade política.

A análise do populismo revelou como esse descompasso pode ser explorado politicamente por discursos que prometem recompor a unidade do “povo” por meio da exclusão do pluralismo, da simplificação dos conflitos sociais e da personalização da representação.

A digitalização, por sua vez, mostrou-se decisiva ao reconfigurar a esfera pública, fragmentar referências comuns, ampliar assimetrias informacionais e criar formas de poder que escapam aos mecanismos tradicionais de controle democrático.

Diante desse cenário, a cidadania não pode mais ser compreendida apenas como vínculo jurídico-político ancorado no território nacional. As transformações analisadas indicam a emergência de práticas, arenas e formas de envolvimento cívico que atravessam fronteiras e conectam sujeitos dispersos a processos decisórios que operam em múltiplos níveis. A participação cidadã adquire, assim, uma dimensão transnacional que se articula às democracias nacionais sem

substituí-las, tensionando seus limites institucionais e ampliando suas possibilidades de legitimação.

Esse movimento não aponta para a construção de um modelo democrático acabado em escala global, nem para a dissolução das formas representativas consolidadas. Ele revela, antes, a necessidade de repensar a democracia sob condições de interdependência estrutural, reconhecendo que a ampliação e o adensamento da participação cidadã em contextos transnacionais constituem elementos relevantes para recompor vínculos entre decisões, debates públicos e sujeitos afetados.

É a partir desse quadro que a análise de experiências políticas nas quais essas tensões se manifestam de forma institucionalmente estruturada adquire relevância, razão pela qual o capítulo seguinte examina o plano teórico da construção democrática e da cidadania na União Europeia, tomada não como modelo normativo universal, mas como laboratório político no qual se tornam visíveis as possibilidades, os limites e as ambiguidades da democracia em um contexto pós-nacional.

CAPÍTULO 3

A UNIÃO EUROPEIA COMO LABORATÓRIO DA CIDADANIA TRANSNACIONAL

Este capítulo examina a União Europeia como um espaço privilegiado de experimentação da cidadania transnacional, analisando de que modo seu processo de integração, especialmente no período pós-Tratado de Lisboa, desafia as categorias clássicas da soberania, da representação política e da legitimidade democrática.

Em continuidade aos debates teóricos sobre democracia, globalização e transnacionalidade desenvolvidos nos capítulos anteriores, volta-se neste ponto para o plano normativo e institucional da União Europeia com o intuito de compreender como a ampliação do espaço decisório para além do Estado nacional convive com os ideais de soberania compartilhada, cidadania supranacional e deliberação.

O capítulo estrutura-se em três etapas analíticas. Inicialmente, examina-se a estrutura e a fundamentação normativa da cidadania e da democracia na União Europeia. A seguir, a partir de contribuições teóricas, debate-se acerca dos desafios para estabelecer uma legitimidade democrática que transcende o âmbito nacional. Na sequência, são analisadas as tensões e os déficits democráticos que marcam a prática institucional europeia, com especial atenção às limitações dos mecanismos de deliberação, participação e *accountability*. O capítulo propõe, ao final, uma leitura reflexiva da democracia europeia como um processo aberto de aprendizado político e (re)configuração institucional.

3.1 A ARQUITETURA DEMOCRÁTICA DA UNIÃO EUROPEIA A PARTIR DE LISBOA

A consolidação da União Europeia como ordem política supranacional resulta de um processo histórico marcado pela progressiva ampliação de competências para além do Estado nacional, sem que esse movimento tenha sido acompanhado, de modo linear, por um equivalente aprofundamento democrático.

Esse processo adquire densidade normativa a partir do Tratado de Maastricht (1992), quando o processo de integração europeia passou a incorporar, de forma progressiva, dimensões políticas e jurídicas que ultrapassaram a lógica estritamente econômica, dando origem a uma comunidade política autônoma, dotada de instituições e mecanismos próprios, e deslocando o centro de decisões relevantes para instâncias situadas além dos limites nacionais.²²⁶

Esse deslocamento do poder decisório, impulsionado por dinâmicas de interdependência transnacional, expôs tensões crescentes entre a ampliação das capacidades regulatórias supranacionais e os mecanismos democráticos tradicionais, suscitando questionamentos recorrentes acerca da legitimidade democrática da União e da adequação de suas estruturas institucionais para sustentar uma autoridade política que transcende os limites clássicos da modernidade.²²⁷

Nesse contexto, a cidadania europeia, formalmente instituída pelo Tratado de Maastricht, constituiu um marco decisivo ao introduzir um estatuto jurídico de pertença que não se confundia com a nacionalidade estatal²²⁸. Embora concebida inicialmente como um complemento à cidadania nacional, a cidadania europeia passou a expressar uma condição de dupla pertença, fundada em um vínculo político que não substitui as comunidades nacionais e que resulta do compromisso recíproco dos Estados-Membros de abrir seus respectivos espaços políticos aos demais cidadãos europeus.²²⁹

²²⁶ MOREIRA, Vital. A vontade dos cidadãos da União: A democracia supranacional na União Europeia. In **Democracias**: Estudos do Século XX, n. 17/2017. Publicado por: Imprensa da Universidade de Coimbra. Disponível em https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43089/1/A_vontade_dos_cidadaos_da_Uniao.pdf. Acesso em 24 out. 2025.

²²⁷ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 547-549.

²²⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**, art. 17: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.” Versão publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, em 24 dez. 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT>. Acesso em 24 out. 2025.

²²⁹ POIARES MADURO, Miguel. Conclusões do Advogado-Geral apresentadas em 30 de setembro de 2009, **Processo C-135/08**, Rottmann, n. 23.

A densificação jurídica dessa cidadania foi decisivamente impulsionada pela atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia, no contexto em que a construção da cidadania europeia se desenvolveu “paralelamente (e acabou por confundir-se com) àquele com a proteção dos direitos fundamentais”²³⁰.

A partir da atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), as decisões *Van Gend en Loos*²³¹ (1963), *Costa vs. ENEL*²³² (1964) e *Stauder*²³³ (1969), consolidaram os princípios do efeito direto, do primado do direito europeu e da interpretação conforme, afirmando a autonomia do ordenamento da União. Essa construção jurisprudencial transformou o cidadão em sujeito de direitos perante a própria União, e não apenas perante seu Estado de origem.

Em sua trajetória, o TJUE garantiu a eficácia normativa dos tratados e ao mesmo tempo edificou a arquitetura de proteção dos direitos fundamentais, como

²³⁰ SILVEIRA, Alessandra. **Cidadania de Direitos e Comunidade Política Europeia** (Sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política). Contencioso da Nacionalidade – 2ª edição atualizada. p. 32

²³¹ Acórdão *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos* contra Administração Fiscal neerlandesa, de 5 de fevereiro de 1963. O TJUE reconheceu o princípio do efeito direto ao decidir que “o artigo 12.o do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia produz efeitos imediatos e cria na esfera jurídica dos particulares direitos individuais que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar”. Disponível em: EUR-Lex - 61962CJ0026 - EN - EUR-Lex. Acesso em 12/09/2025.

²³² Acórdão *Flaminio Costa* contra *ENEL*, de 15 de julho de 1964, Processo 6-64. Neste processo o TJUE afirmou o princípio do primado do direito da União Europeia (à época chamado de “direito comunitário”) sobre o direito nacional dos Estados-membros sustentando que “os termos e o espírito do Tratado têm por corolário a impossibilidade, para os Estados, de fazerem prevalecer, sobre uma ordem jurídica por eles aceite numa base de reciprocidade, uma medida unilateral posterior que não se lhe pode opor”. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006. Acesso em 12/09/2025.

²³³ Acórdão *Erich Staude* contra *Cidade de Ulm—Sozialamt*, de 12 de novembro de 1969. Neste processo o princípio da interpretação conforme foi definido e foi reconhecido explicitamente o pertencimento dos direitos fundamentais ao então direito comunitário. “Quando uma decisão única é dirigida a todos os Estados-membros, a necessidade de uma aplicação e, por conseguinte, de uma interpretação uniformes exclui que ela seja considerada isoladamente numa das suas versões, antes se exigindo que seja interpretada em função quer da vontade efectiva do seu autor quer do fim por ele pretendido, com base nomeadamente nas versões em todas as línguas. Num caso como o presente deve prevalecer a interpretação menos restritiva, quando ela for suficiente para alcançar os objetivos propostos pela decisão em causa. Além disso, não se pode admitir que os autores da decisão tenham pretendido, em determinados Estados-membros, impor obrigações mais estritas que em outros. [...] Interpretada desta forma, a disposição controvertida não revela qualquer elemento susceptível de colocar em causa os direitos fundamentais individuais compreendidos nos princípios gerais do direito comunitário, cuja observância é assegurada pelo Tribunal.” Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0029. Acesso em 12/09/2025.

demonstrado por exemplo na decisão paradigmática do caso *Stauder*, que incorporou tais direitos como princípios gerais do então direito comunitário.

Ao longo das décadas seguintes, a jurisprudência do TJUE aprofundou progressivamente a centralidade dos direitos fundamentais e da cidadania na União Europeia, reforçando a compreensão de que o processo de integração constitui, antes de tudo, uma construção jurídica autônoma²³⁴. Esse desenvolvimento jurídico protagonizado pelo TJUE articula-se com a formação de uma estrutura político-normativa de difícil assimilação pelos referenciais tradicionais, exigindo o abandono do modelo teórico do Estado nacional, que se revela insuficiente para oferecer respostas juridicamente adequadas aos desafios impostos por um novo arranjo organizativo²³⁵. Nesse contexto, marcado pelo entrelaçamento das constituições dos Estados-Membros em uma interconstitucionalidade²³⁶ que substitui a lógica hierárquica por um equilíbrio institucional, pautado na igualdade entre os Estados que compõem essa ordem supranacional, emergem diversos desafios.

Como observa Kastoryano²³⁷, a lógica da supranacionalidade fomentou a emergência de redes políticas, sociais e culturais que demandam a produção de um modelo de sociedade pluralista, que leve em consideração normas culturais e jurídicas diversas, em que fiquem expressos os interesses das nações, salvaguardados seus princípios e a sua soberania e representada a sua identidade, visando formar uma cultura política europeia comum²³⁸.

Apesar desse avanço normativo, o aprofundamento da integração europeia foi acompanhado por críticas persistentes quanto à distância entre os processos decisórios da União e os cidadãos. A própria cidadania europeia,

²³⁴ KASTORYANO, Riva. **Que identidade para a Europa?** O multiculturalismo e a Europa. O problema da identidade europeia. Tradução de João Martins. Lisboa: Editora Ulisseia, 2004. p. 24-25.

²³⁵ SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de Direito da União Europeia:** Doutrina e Jurisprudência. Lisboa: Quid Juris - Sociedade Editora, 2011. 2ª ed. p. 33-34.

²³⁶ Teoria desenvolvida por Francisco Lucas Pires, em 1991, em sua obra “Introdução ao Direito Constitucional Europeu” e retomada posteriormente por José Joaquim Gomes Canotilho, em 2008, em sua obra “Brançosos e Interconstitucionalidade – Itinerários dos discursos sobre a Historicidade Constitucional”.

²³⁷ KASTORYANO, Riva. **Que identidade para a Europa?** O multiculturalismo e a Europa. O problema da identidade europeia. Tradução de João Martins. Lisboa: Editora Ulisseia, 2004. p. 27.

²³⁸ KASTORYANO, Riva. **Que identidade para a Europa?** O multiculturalismo e a Europa. O problema da identidade europeia. Tradução de João Martins. Lisboa: Editora Ulisseia, 2004. p. 23.

construída no interior de um espaço político europeu comum, tornou-se o núcleo da tensão contemporânea entre soberania nacional e integração supranacional, desafiando os modelos tradicionais de representação e participação democrática baseados exclusivamente no Estado.

Nesse sentido, como observa Habermas²³⁹, a especificidade da União Europeia reside no fato de que ela se configura como uma organização supranacional que, embora não constitua um Estado no sentido do constitucionalismo moderno, exerce funções típicas de soberania que antes se encontravam reservadas ao âmbito estatal estrito. A UE funda-se em tratados de direito público internacional e não dispõe de uma constituição própria nos moldes estatais, mas, ainda assim, produz um direito vinculante para os Estados-Membros e intervém de maneira crescente tanto no plano interno quanto no externo.

É a partir dessa configuração institucional assimétrica que se torna possível compreender a centralidade atribuída, nos debates subsequentes, à necessidade de redefinir os fundamentos democráticos da integração europeia, movimento que encontra no Tratado de Lisboa uma das suas principais expressões normativas. A ampliação progressiva das competências exercidas no plano supranacional, associada à centralidade crescente de instâncias executivas e intergovernamentais no processo decisório europeu, tornou mais visíveis as fragilidades dos mecanismos de representação, de transparência e de participação na formação da vontade política em nível da União.²⁴⁰

Essas tensões institucionais, que acompanharam o aprofundamento da integração, ganharam expressão política concreta com a rejeição do Tratado Constitucional em 2004, episódio que expôs os limites de um processo integrativo conduzido predominantemente por dinâmicas tecnocráticas e negociações entre elites governamentais, sem um correspondente enraizamento democrático perceptível no plano cidadão.

²³⁹ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002, p. 177.

²⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002, p. 178.

Foi nesse cenário que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, marcou um ponto de inflexão na trajetória constitucional da União Europeia. Mais do que uma reforma técnica, Lisboa representou uma tentativa deliberada de responder às críticas acumuladas desde Maastricht, buscando reafirmar o compromisso da União com princípios democráticos e com a centralidade do cidadão no processo integrativo.

Ao fundamentar expressamente o funcionamento da UE nos termos de uma democracia representativa²⁴¹ e especialmente ao incorporar o conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, equiparando-a ao nível dos Tratados²⁴², o tratado buscou conferir maior clareza normativa à sua arquitetura política, estabelecendo uma dupla legitimidade fundada, simultaneamente, nos cidadãos e nos Estados-Membros.

Entre os esforços normativos introduzidos por Lisboa com essa finalidade, destacam-se, ainda, a ampliação dos poderes do Parlamento Europeu no processo legislativo²⁴³ e a consagração do direito de participação dos cidadãos na vida democrática da União²⁴⁴. Esses elementos indicam uma tentativa de reequilibrar a integração europeia, deslocando-a de um modelo predominantemente funcional e tecnocrático para uma estrutura mais sensível às exigências de legitimidade democrática.

Contudo, ao mesmo tempo em que reforçou instrumentos representativos e participativos, o tratado preservou uma arquitetura institucional marcada pela coexistência entre métodos supranacionais e intergovernamentais. Para compreender o alcance e os limites desse arranjo, torna-se necessário examinar, de modo mais detido, a forma como o Tratado de Lisboa estrutura as principais instituições da União Europeia e redefine os mecanismos de representação, decisão e participação no plano supranacional.

²⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa** (Tratado da União Europeia). Art. 10º, n. 1.

²⁴² UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 6º, n. 1.

²⁴³ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 14.

²⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 10º, n. 3 e Art. 11º, n. 4.

Nos termos do artigo 10.º, n.º 2, o tratado estabelece que os cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu, enquanto os Estados-Membros se fazem representar, por intermédio de seus governos democraticamente responsáveis, no Conselho Europeu e no Conselho. Essa configuração institucional consagra um modelo de representação política que não se reconduz ao paradigma estatal clássico, mas articula diferentes níveis de pertença política no interior da ordem supranacional.

A centralidade do Parlamento Europeu no desenho democrático pós-Lisboa manifesta-se tanto na sua composição quanto nas funções que lhe são atribuídas. É composto por representantes dos cidadãos da União, eleitos por sufrágio universal direto, livre e secreto, para mandatos de cinco anos, segundo um princípio de proporcionalidade degressiva entre os Estados-Membros. No plano funcional, exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e orçamental, além de desempenhar funções de controle político e consultivas, incluindo a eleição da presidência da Comissão Europeia.²⁴⁵

Ao lado do Parlamento, o Conselho Europeu ocupa posição central na definição da orientação política da União, sem, contudo, exercer funções legislativas. Composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão, o Conselho Europeu tem por atribuição conferir os impulsos necessários ao desenvolvimento da União e definir as suas orientações e prioridades políticas gerais.²⁴⁶

O Conselho, por sua vez, representa institucionalmente os governos dos Estados-Membros no exercício das funções legislativa e orçamental, compartilhadas com o Parlamento Europeu. Composto por representantes ministeriais dotados de poderes para vincular os respectivos Estados, o Conselho delibera, como regra, por maioria qualificada, segundo critérios que combinam o número de Estados e a proporção da população da União. Ao tornar públicas as sessões em que delibera e vota sobre projetos de atos legislativos, o Tratado de Lisboa introduz um elemento

²⁴⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 14º, ns. 1 a 4.

²⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 15.º, ns. 1, 2 e 4.

adicional de transparência no funcionamento desse órgão, ainda que preserve sua natureza essencialmente intergovernamental.²⁴⁷

No que se refere à Comissão Europeia, o Tratado de Lisboa reafirma o seu papel como instituição encarregada de promover o interesse geral da União, assegurar a aplicação dos Tratados e exercer funções de coordenação, execução e gestão. A Comissão detém, como regra, o monopólio da iniciativa legislativa, o que lhe confere posição central no processo decisório europeu. Seus membros são escolhidos com base em critérios de competência, independência e empenho europeu, estando sujeitos a um dever de atuação independente em relação aos governos nacionais.²⁴⁸

A presidência da Comissão é proposta pelo Conselho Europeu tendo em conta os resultados das eleições para o Parlamento e deve ser eleita por este. O colégio de Comissários, no seu conjunto, está sujeito a um voto de aprovação parlamentar e pode ser destituído mediante moção de censura. Esses mecanismos procuram estabelecer um vínculo, ainda que indireto, entre a orientação política da Comissão e a vontade expressa pelos cidadãos europeus no processo eleitoral.²⁴⁹

A arquitetura institucional delineada em Lisboa é complementada pela previsão de mecanismos de participação cidadã e de envolvimento dos Parlamentos nacionais no funcionamento da União. O direito de participação na vida democrática da União, o princípio da abertura e da proximidade das decisões em relação aos cidadãos, bem como a institucionalização do diálogo com a sociedade civil e da Iniciativa de Cidadania Europeia, evidenciam a tentativa de incluir a dimensão participativa no modelo democrático europeu.²⁵⁰

Paralelamente, a atribuição de funções específicas aos Parlamentos nacionais, especialmente no controle do princípio da subsidiariedade, evidencia a tentativa de articular os níveis nacional e supranacional no exercício da autoridade

²⁴⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 16.º, ns. 1 a 4 e n. 8.

²⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 17.º, ns. 1 a 3.

²⁴⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 17.º, ns. 7 e 8.

²⁵⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 10.º, n. 3 e art. 11.º.

política.²⁵¹ Dessa forma, a arquitetura democrática da União Europeia delineada pelo Tratado de Lisboa revela-se como uma construção institucional complexa, que busca responder às transformações produzidas pelo aprofundamento da integração sem reproduzir o modelo do Estado constitucional clássico.

Ao articular mecanismos de democracia representativa, instrumentos de participação cidadã e a centralidade persistente dos Estados-Membros no processo decisório, o tratado consolida um arranjo fundado na coexistência de diferentes níveis de legitimidade política. Essa configuração, marcada pela combinação entre representação dos cidadãos, mediação intergovernamental e governança multinível, longe de encerrar o debate sobre a (in)suficiência democrática da União, estabelece o quadro normativo e institucional a partir do qual se torna possível examinar, em termos teóricos, as categorias de soberania compartilhada, cidadania transnacional e legitimidade democrática que estruturam a reflexão contemporânea sobre a democracia europeia.

3.2 A SOBERANIA COMPARTILHADA E OS DESAFIOS À LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA EUROPEIA

A virada normativa introduzida pelo Tratado de Lisboa traduziu o reconhecimento de que a legitimidade da União Europeia não poderia repousar apenas na eficácia econômica ou na autoridade institucional, exigindo uma base participativa e comunicativa capaz de sustentar o exercício compartilhado do poder político.

Como observa Fabbrini²⁵², esse tratado propôs um modelo de União que estabelece a separação de poderes sem adotar uma estrutura estatal tradicional. Desta forma consolidou “um processo de constitucionalização sem federalização”, um esforço para institucionalizar uma governança democrática multinível sem dissolver a soberania dos Estados.

²⁵¹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 12.

²⁵² FABBRINI, Sergio. **Europe's Future: Decoupling and Reforming Multilevel Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. DOI: 10.1017/9781108680981. p. 87–89.

Nesse sentido, Schmitter²⁵³ enfatiza que a legitimidade na União não se esgota em rearranjos de competências entre níveis de governo. Para o autor, o que converte poder em autoridade é a existência de processos justificáveis e espaços de deliberação entre cidadãos e instituições que estruturam arenas deliberativas multinível, onde razões públicas são trocadas, para que decisões possam ser justificadas perante um público europeu difuso.

Habermas²⁵⁴ descreve esse arranjo como uma “*heterarchical relationship*” entre os Estados-Membros e a União, em que nenhum nível de poder se impõe hierarquicamente sobre o outro. Nessa perspectiva, a soberania deixa de ser um atributo indivisível do Estado e passa a ser compartilhada entre cidadãos e povos, em uma estrutura de coautoria constitucional que redefine as fronteiras tradicionais da política. Para o autor, essa soberania compartilhada requer também uma nova compreensão de cidadania. Em vez de depender de uma identidade cultural comum, a cidadania europeia apoia-se na construção de espaços comunicativos interligados.

Como afirma Habermas²⁵⁵, para que essa construção seja possível não é necessário criar uma esfera pública completamente nova. Pelo contrário, a infraestrutura já existente das esferas públicas nacionais constitui o ponto de partida para a comunicação política em toda a União Europeia, desde que tais esferas se tornem permeáveis umas às outras. Nas palavras do autor, “arenas nacionais só precisam ser abertas umas para as outras”²⁵⁶. Essa proposição redefine o sentido de pertencimento político, pois a legitimidade democrática deriva da capacidade de

²⁵³ SCHMITTER, Philippe C. **What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?** Florence: European University Institute, 2001, p. 4-6. DOI:10.1017/S0003055401842027. Disponível em: How to Democratize the European Union ... And Why Bother? By Philippe C. Schmitter. Lanham, MD, and Oxford: Rowman & Littlefield, 2000. 150p. Acesso em 24 nov. 2025.

²⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 554.

²⁵⁵ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 553.

²⁵⁶ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 553.

comunicação, tradução recíproca e formação conjunta de vontade política entre as esferas públicas nacionais interligadas.

Essa visão é desenvolvida, por outro caminho, nas contribuições de Nicolaïdis²⁵⁷, que propõe o conceito de “*demoicracy*” como expressão normativo-teórica para a democracia na União Europeia. A autora reconhece que a União não se funda em um único *demos*, mas em uma pluralidade de *demos* que governam conjuntamente, sem se tornarem um só, concebendo “uma União de povos, entendidos tanto como estados quanto como cidadãos, que governam juntos, mas não como um só”²⁵⁸. Essa formulação oferece uma alternativa de mediação entre o intergovernamentalismo clássico e o federalismo estatal. Ao enfatizar a reciprocidade, a cooperação e a responsabilidade compartilhada, a autora preserva a pluralidade dos povos europeus sem reduzir a integração a uma simples coordenação entre Estados soberanos.

Nessa concepção, União Europeia, não é uma democracia tradicional fundada em um único *demos*, mas uma comunidade de *demos* interdependentes, regida pelos princípios da não-dominação transnacional e do reconhecimento mútuo e representa um modelo de soberania compartilhada entre povos distintos, que se unem por meio de um poder comum sem abdicar de suas autonomias nacionais.²⁵⁹

Nicolaïdis²⁶⁰ sustenta que a legitimidade da União depende da percepção de cada povo como coautor das decisões coletivas. O projeto europeu deve, portanto, manter-se em um espaço intermediário entre a regressão à soberania

²⁵⁷ O termo foi cunhado pela autora em 2004, publicado logo após a Convenção Europeia e durante o debate sobre o Tratado Constitucional em: NICOLAÏDIS, Kalypso. The New Constitution as European ‘Demoi-cracy’? **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Vol. 7, No. 1, 2004, p. 76-93. DOI: 10.1080/1369823042000235985. Essa formulação foi posteriormente aprofundada em NICOLAÏDIS, Kalypso. The Idea of European Demoicracy. In: Dickson, Julie & Eleftheriadis, Pavlos (eds.). **Philosophical Foundations of European Union Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 247-274. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199588770.003.0010, e NICOLAÏDIS, Kalypso. European Demoicracy and Its Crisis. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 51, Issue 2, 2013, p. 351–369. DOI: 10.1111/jcms.12006. Estes estão disponíveis no site oficial da autora: <https://kalypsonicolaidis.com/democracy/>. Acesso em 24 nov. 2025.

²⁵⁸ NICOLAÏDIS, Kalypso. European Demoicracy and Its Crisis. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 51, Issue 2, 2013, p. 351–369. DOI: 10.1111/jcms.12006. p. 351.

²⁵⁹ NICOLAÏDIS, Kalypso. European Demoicracy and Its Crisis. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 51, Issue 2, 2013, p. 351–369. DOI: 10.1111/jcms.12006. p. 353.

²⁶⁰ NICOLAÏDIS, Kalypso. European Demoicracy and Its Crisis. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 51, Issue 2, 2013, p. 351–369. DOI: 10.1111/jcms.12006. p. 356.

exclusiva dos Estados e o risco de fusão em um único povo europeu, preservando a lógica do co-governo plural.

Essa formulação aproxima-se da concepção *habermasiana* de soberania comunicativa, mas a amplia ao reconhecer a dimensão plural dos povos europeus e a legitimidade de sua coexistência em um regime de reciprocidade. Tanto em Habermas quanto em Nicolaïdis, a democracia europeia é concebida como um processo de aprendizagem normativa, sustentado pela cooperação entre cidadãos e Estados e pela construção progressiva de confiança institucional.

A proposta “*demoicrática*” reconfigura a compreensão da soberania europeia ao introduzir uma linguagem normativa pluralista, centrada na coautoria entre povos distintos e interdependentes. Nessa perspectiva, o exercício do poder comum implica a articulação das identidades políticas nacionais em um quadro de não-dominação e reconhecimento mútuo.

Em uma linha de reflexão distinta, mas voltada a problemas normativos, Beetz atualiza o debate sobre a legitimidade democrática da União Europeia ao propor o conceito de “soberania popular compartilhada” (*shared popular sovereignty*), entendido como um desenvolvimento contemporâneo das teses de soberania comunicativa e *demoicracy*. Para o autor, múltiplos povos democráticos autorizam diretamente uma democracia transnacional, permanecendo fontes primárias de autoridade em seus sistemas nacionais, mas coletivamente legitimando uma ordem supranacional comum²⁶¹.

Nesse modelo, a legitimidade europeia também não deriva de um *demos* unitário, mas do ato conjunto de autorização entre povos democráticos interdependentes, que compartilham sua soberania sem renunciar a ela. Beetz²⁶² identifica duas condições fundamentais para que essa estrutura se mantenha democrática: a autorização pelos povos nacionais e a deliberação transnacional entre esses povos, de modo a garantir igualdade política na produção normativa europeia.

²⁶¹ BEETZ, Jan Pieter. Saving Popular Sovereignty From a Slow Death in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 62, No. 2, 2024, p. 511.

²⁶² BEETZ, Jan Pieter. Saving Popular Sovereignty From a Slow Death in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 62, No. 2, 2024, p. 512.

Ao reconhecer a interdependência entre os níveis nacional e supranacional, essa teoria aproxima-se da visão pluralista de Nicolaïdis, mas avança ao formular uma teoria normativa explícita da autorização democrática transnacional. Sob essa perspectiva a soberania deixa de ser uma prerrogativa exclusiva dos Estados ou das instituições europeias e passa a ser um processo de coautoria distribuída, exercido simultaneamente por cidadãos e povos em múltiplos níveis de poder.

A análise de Schmidt²⁶³ contribui de modo complementar para a compreensão normativa da soberania compartilhada ao propor uma leitura tridimensional da legitimidade democrática na União Europeia, articulando as dimensões de *input*, *output* e *throughput*. Para a autora, a estabilidade e a legitimidade do arranjo europeu não dependem apenas da participação dos cidadãos nas instâncias representativas (*input*), nem apenas da efetividade das políticas produzidas (*output*), mas também da qualidade dos processos decisórios internos, ou seja, da capacidade da União de operar com transparência, responsabilização e abertura à deliberação pública (*throughput*).²⁶⁴

Nessa perspectiva, a democracia europeia é concebida como um sistema de governo “com os povos”, e não apenas “pelos povos”, o que aproxima a proposta de Schmidt da noção de *demoicracy* formulada por Nicolaïdis. Ambas reconhecem que a União Europeia se legitima pela interação contínua entre múltiplos *demoi*, mediada por procedimentos institucionais que assegurem reciprocidade e não-dominação.

A legitimidade *throughput* emerge, nesse contexto, como o elo processual da soberania compartilhada, traduzindo, no plano institucional, a ideia de coautoria e corresponsabilidade democrática entre cidadãos, governos nacionais e instâncias supranacionais.²⁶⁵

²⁶³ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013, p. 5-6.

²⁶⁴ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013, p. 6-9; 20-21.

²⁶⁵ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013, p. 7-9; 20-24.

Ao enfatizar a necessidade de processos decisórios transparentes e responsivos, Schmidt oferece uma contribuição normativa essencial ao modelo de *demoicracy*, evidenciando que a legitimidade democrática da União Europeia depende tanto de “governar juntos sem ser o mesmo”, como afirma Nicolaïdis, quanto de “governar de modo aberto e responsável entre si”²⁶⁶, assegurando que a interdependência entre Estados e cidadãos seja sustentada por práticas deliberativas justas e acessíveis²⁶⁷.

Desse modo, o conceito de *throughput* complementa a fundamentação habermasiana e *demoicrática* da cidadania europeia, ao reorientar o foco da mera arquitetura institucional para a ética procedimental da governança. A soberania compartilhada manifesta-se como um processo comunicativo permanente de justificação e aprendizado coletivo, no qual a democracia europeia se constrói de forma incremental e relacional.²⁶⁸

A partir desse quadro, a democracia europeia pode ser compreendida como um arranjo político fundado na partilha da soberania entre cidadãos e povos, sustentado por mecanismos de representação, deliberação e autorização distribuídos em múltiplos níveis.

As contribuições de Habermas, Nicolaïdis, Beetz e Schmidt convergem, ainda que a partir de perspectivas distintas, na defesa de uma concepção de legitimidade democrática que prescinde de um *demos* unitário e se ancora em processos comunicativos, em estruturas de coautoria e em procedimentos institucionais capazes de assegurar reciprocidade e não-dominação.

Contudo, embora esse arcabouço teórico ofereça uma base consistente para o exercício da autoridade política para além do Estado, isso não garante, por si só, que tais pressupostos se realizem de forma plena e coerente no funcionamento cotidiano das instituições da União Europeia. É precisamente essa distância entre os

²⁶⁶ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013, p. 21–22.

²⁶⁷ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013, p. 7–9; 24–26.

²⁶⁸ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013, p. 7–9; 25–26.

fundamentos normativos da democracia europeia e a sua operacionalização na prática institucional que orienta a análise das tensões e dos déficits democráticos persistentes, desenvolvida no tópico seguinte.

3.3 AS TENSÕES E DÉFICITS DEMOCRÁTICOS PERSISTENTES NA PRÁTICA INSTITUCIONAL

A consolidação institucional da União Europeia após o Tratado de Lisboa, como se viu, representou um avanço normativo na formalização dos mecanismos democráticos supranacionais. A ampliação das competências do Parlamento Europeu, a introdução da Iniciativa de Cidadania Europeia e o reconhecimento expresso do princípio da democracia representativa são elementos que indicam uma tentativa deliberada de enfrentar o antigo e persistente diagnóstico de déficit democrático.

No entanto, o debate acadêmico revela que tais reformas, embora relevantes, não conseguiram produzir uma esfera pública europeia efetivamente integrada, nem resolver as assimetrias estruturais que persistem entre as instituições e os cidadãos.

Segundo Habermas²⁶⁹, um dos problemas centrais da União Europeia reside no modo como o processo de integração foi historicamente conduzido, privilegiando decisões tecnocráticas e negociações entre elites políticas em detrimento de processos efetivos de formação democrática da vontade. A combinação entre intergovernamentalismo e burocratização institucional produziu um arranjo no qual decisões de elevado impacto político permanecem afastadas do debate público, limitando a capacidade dos cidadãos de influenciar substantivamente a orientação das políticas europeias.

É nesse contexto que o autor identifica um déficit de *input* democrático, caracterizado pelo descompasso entre a produção normativa da União e os processos

²⁶⁹ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 547.

de legitimação ancorados na deliberação cidadã²⁷⁰. Trata-se mais de uma assimetria estrutural entre o *locus* decisório europeu e os espaços nos quais a vontade política é efetivamente formada do que de uma insuficiência formal de mecanismos participativos.

Habermas²⁷¹ afirma que esse déficit está profundamente associado à inexistência de uma esfera pública europeia efetivamente estruturada. As opiniões políticas continuam a ser formadas predominantemente no interior de públicos nacionais, sem mecanismos eficazes de convergência e tradução em decisões políticas de alcance supranacional. Essa fragmentação das esferas públicas impede a constituição de uma vontade política comum. Os cidadãos europeus permanecem vinculados a arenas nacionais de debate, mesmo quando são diretamente afetados por decisões tomadas em nível europeu²⁷².

A persistência desse problema conduz ao que Habermas²⁷³ descreve como o paradoxo da integração europeia. À medida que o processo integrativo avança e amplia o alcance das decisões supranacionais, cresce simultaneamente a necessidade de legitimação democrática dessas decisões.

No entanto, as democracias nacionais, isoladamente, tornam-se cada vez menos capazes de oferecer os recursos normativos necessários para legitimar escolhas que ultrapassam seus limites institucionais e territoriais. Forma-se uma assimetria crescente entre a expansão funcional da União e a capacidade efetiva de ancorar suas decisões em processos democráticos reconhecíveis pelos cidadãos²⁷⁴.

²⁷⁰ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 547.

²⁷¹ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 550.

²⁷² HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 550.

²⁷³ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 549.

²⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 549.

Essa dificuldade de articulação entre interdependência supranacional e formação democrática da vontade é reforçada, como destaca Offe²⁷⁵, pela incapacidade dos sistemas partidários e das esferas públicas nacionais de operar como instâncias de mediação política adequadas em contextos de elevada integração econômica. A ausência de partidos verdadeiramente europeus e a persistência de arenas públicas estruturadas em molduras nacionais dificultam a construção de consensos políticos transnacionais capazes de sustentar decisões redistributivas e socialmente custosas.

Nessas condições, a integração europeia tende a avançar sem o correspondente enraizamento democrático. Como observa Offe²⁷⁶, a União passa a exercer poderes extensos sobre economias e sociedades nacionais, mas carece de uma base democrática proporcional à intensidade de sua intervenção, reforçando a ideia de que o déficit democrático europeu é estruturalmente associado ao próprio modo de organização do projeto integrativo.

Habermas²⁷⁷ aprofunda o diagnóstico do déficit democrático ao destacar a assimetria estrutural entre a centralização das instituições econômicas da União e a fragmentação persistente das competências políticas. Enquanto instâncias como o mercado interno e o Banco Central Europeu operam de forma integrada e relativamente autônoma, áreas centrais da política fiscal e social permanecem sob controle nacional, impedindo a constituição de uma responsabilidade democrática compartilhada em nível europeu.

Essa dissociação compromete a capacidade da União de articular integração funcional e legitimação política. Como observa o autor, forma-se um sistema híbrido, no qual a interdependência econômica avança sem que existam

²⁷⁵ OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047. p. 602-604.

²⁷⁶ OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047. p. 605-607.

²⁷⁷ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 548-549.

mecanismos políticos equivalentes capazes de sustentar decisões comuns ancoradas na soberania popular²⁷⁸.

Nesse sentido, Habermas²⁷⁹ sustenta que o déficit democrático europeu deve ser compreendido como a expressão de um projeto de integração política inacabado. A legitimidade da União permanece condicional e incompleta, dependente de reformas capazes de transformar a interdependência funcional em participação democrática efetiva.

Essa assimetria torna-se particularmente visível, como demonstra Scharpf²⁸⁰, nos modos predominantes de tomada de decisão da União, marcados pelo recurso recorrente ao intergovernamentalismo e ao modelo de decisão conjunta. Embora esses mecanismos reduzam o custo político dos conflitos nos Estados-Membros, eles limitam a possibilidade de deliberação pública estruturada e dificultam a atribuição clara de responsabilidade pelas decisões adotadas.

Nesse contexto, decisões de elevado impacto político permanecem distantes do escrutínio cidadão, sem que exista um centro político claramente identificável ao qual se possa imputar responsabilidade pela ação ou pela inação institucional²⁸¹. A integração funcional avança, mas a cadeia de *accountability* democrática permanece fragmentada.

Offe²⁸² reforça esse diagnóstico ao apontar um déficit específico de responsabilização no funcionamento das instâncias intergovernamentais centrais da União, em especial no Conselho Europeu. Embora compostas por líderes

²⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 548-549.

²⁷⁹ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557. p. 551.

²⁸⁰ 11. SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 12-13.

²⁸¹ SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 14-15.

²⁸² OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047. p. 600-601.

democraticamente eleitos, essas arenas não operam como espaços de representação política europeia, mas como fóruns de defesa de interesses nacionais particularizados, deliberando majoritariamente a portas fechadas.

Essa configuração produz uma dissociação persistente entre autoridade decisória e responsabilidade democrática. As decisões são tomadas em nome da União, mas sem um sujeito político claramente identificável perante o qual os cidadãos possam exercer controle e sanção política, aprofundando o descompasso entre integração institucional e legitimação democrática²⁸³.

A análise dos limites da participação cidadã na União Europeia exige, também, situar o debate no interior das diferentes dimensões da legitimidade democrática. Como propõe Scharpf²⁸⁴, a legitimidade nas democracias contemporâneas depende tanto da responsividade dos processos decisórios à vontade dos governados (*input legitimacy*) quanto da capacidade das políticas públicas de produzir respostas eficazes a problemas coletivos (*output legitimacy*).

No contexto europeu, essa articulação assume contornos particularmente assimétricos. A integração avançou predominantemente por meio de mecanismos orientados à eficiência regulatória e à solução técnica de problemas, deslocando a legitimação para o desempenho institucional. Como observa Scharpf²⁸⁵, os canais de participação e de controle democrático permaneceram limitados, enfraquecendo a conexão entre decisões europeias e os processos de formação da vontade política dos cidadãos.

Nesse cenário, Alemanno²⁸⁶ também chama atenção para o fato de que, embora o arcabouço jurídico europeu tenha se tornado progressivamente mais

²⁸³ OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047. p. 600-601.

²⁸⁴ SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 4-6.

²⁸⁵ SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 14.

²⁸⁶ ALEMANNI, Alberto. Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections. **German Law Journal**, Vol. 21, No. 01, January 2020, HEC Paris Research Paper No. LAW-2020-1366. p. 6. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3520488>. Acesso em 19 out. 2025.

sofisticado, os canais de envolvimento dos cidadãos continuam frágeis e restritos, operando majoritariamente em chave consultiva, sem acesso efetivo à co-decisão. Para o autor, o cidadão europeu tende, assim, a figurar mais como destinatário das políticas da União do que como sujeito ativo da deliberação democrática, o que contribui para a persistente percepção de distância em relação às instâncias decisórias²⁸⁷.

Os limites da *accountability* democrática tornam-se ainda mais evidentes quando se observa o papel das eleições para o Parlamento Europeu. Scharpf²⁸⁸ destaca que, embora essas eleições constituam formalmente o principal mecanismo de responsabilização democrática em nível supranacional, elas ocupam uma posição estruturalmente ambígua no sistema de legitimação da União.

Segundo o autor, enquanto continuarem a ser percebidas predominantemente como *second-order national elections*, as eleições europeias não conseguirão estabelecer uma conexão efetiva entre a escolha dos representantes e as decisões políticas adotadas no plano europeu²⁸⁹. A ausência de uma esfera pública transnacional estruturada, de meios de comunicação europeus e de uma competição partidária verdadeiramente europeia mantém o debate político confinado a molduras nacionais.

Nessas condições, o Parlamento Europeu enfrenta dificuldades para se consolidar como elo decisivo em uma cadeia de *accountability* capaz de vincular o eleitorado às políticas da União. Como observa Scharpf²⁹⁰, essa fragilidade é estrutural e limita severamente a possibilidade de justificar uma transição para

²⁸⁷ ALEMANNO, Alberto. Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections. **German Law Journal**, Vol. 21, No. 01, January 2020, HEC Paris Research Paper No. LAW-2020-1366. p. 7. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3520488>. Acesso em 19 out. 2025.

²⁸⁸ SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 17.

²⁸⁹ SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 17.

²⁹⁰ SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 17-18.

modelos decisórios majoritários no plano europeu, uma vez que os pressupostos normativos da regra da maioria não se encontram plenamente preenchidos.

Majone²⁹¹ reforça esse diagnóstico ao destacar os limites institucionais do Parlamento Europeu no exercício de funções típicas dos legislativos nacionais. A ausência de competências centrais, como a iniciativa legislativa plena e o poder de tributar e gastar, reduz a capacidade do Parlamento de estruturar escolhas políticas substantivas em escala europeia.

Como consequência, as eleições europeias tendem a operar mais como instrumentos de avaliação dos governos nacionais do que como arenas efetivas de deliberação sobre políticas da União. Essa configuração ajuda a explicar tanto a persistente baixa participação eleitoral quanto a incapacidade do Parlamento de legitimar, por si só, outras instituições centrais do sistema europeu de governança.

A crise do euro representou um ponto de inflexão no debate sobre a legitimidade democrática da União Europeia. De acordo com Majone²⁹², durante décadas o processo de integração foi politicamente sustentado por uma narrativa de soma positiva, segundo a qual os ganhos econômicos e regulatórios compensariam a limitação do exercício democrático em nível supranacional. Essa narrativa permitiu às elites europeias legitimar a transferência gradual de competências sem enfrentar diretamente o problema do déficit democrático.

Esse equilíbrio, contudo, tornou-se insustentável a partir do momento em que a integração passou a produzir custos normativos e distributivos visíveis. Com a crise da união monetária, decisões europeias passaram a afetar de forma direta e assimétrica economias e sociedades nacionais, expondo os limites de uma legitimação fundada exclusivamente no desempenho funcional²⁹³.

²⁹¹ MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190. p. 1.217.

²⁹² MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190. p. 1.216.

²⁹³ MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190. p. 1.216.

Majone²⁹⁴ sustenta que esse deslocamento foi agravado pela expansão do papel de instituições originalmente concebidas como não-majoritárias e tecnocráticas. Segundo o autor, instâncias como a Comissão Europeia deixaram de atuar apenas como reguladoras técnicas para assumir funções de natureza política e distributiva, ampliando significativamente sua margem de discricionariedade sem que lhes fossem atribuídos recursos equivalentes de legitimação democrática.

Nesse contexto, a ideia de uma legitimidade indireta derivada dos Estados-Membros torna-se progressivamente inadequada. À medida que decisões com impactos fiscais, sociais e econômicos profundos passam a ser tomadas no plano europeu, a ausência de mecanismos democráticos proporcionais à intensidade dessas decisões torna o déficit democrático não apenas visível, mas estruturalmente incontornável²⁹⁵.

O agravamento desse quadro é particularmente evidente nos regimes de governança econômica instituídos após a crise. Como analisa Majone²⁹⁶, os novos mecanismos de supervisão fiscal e macroeconômica transferiram competências decisórias centrais para a Comissão, o Conselho e o Eurogrupo, restringindo de forma significativa o papel dos parlamentos nacionais e deslocando a deliberação política para arenas tecnocráticas pouco transparentes.

Nesses arranjos, os custos políticos, administrativos e sociais das decisões europeias recaem predominantemente sobre os Estados-Membros, enquanto os cidadãos permanecem afastados dos processos decisórios que moldam diretamente suas políticas econômicas e sociais²⁹⁷. A centralização decisória persiste sem a correspondente ampliação dos controles democráticos.

²⁹⁴ MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190. p. 1.216-1.217.

²⁹⁵ MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190. p. 1.216-1.217.

²⁹⁶ MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190. p. 1.217-1.220.

²⁹⁷ MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190. p. 1.221-1.222.

Offe²⁹⁸ contribui para esse diagnóstico ao situar essa crise europeia como expressão de uma contradição estrutural entre exigências funcionais do sistema econômico e a capacidade dos sistemas políticos democráticos de produzir consentimento para decisões redistributivas e socialmente custosas. A União Econômica e Monetária suprimiu instrumentos clássicos de ajuste macroeconômico dos Estados sem criar, em contrapartida, uma capacidade política supranacional dotada de legitimidade democrática equivalente.

A perda da soberania monetária, combinada com a ausência de um poder fiscal europeu robusto, deslocou o peso do ajuste econômico para mecanismos de austeridade interna, frequentemente percebidos como imposições externas²⁹⁹. Nessas condições, decisões de elevado impacto social tendem a ser vivenciadas pelos cidadãos como imposições, aprofundando a distância entre eles e as instituições europeias.

Como observa Offe³⁰⁰, esse processo corrói simultaneamente a confiança nas instituições europeias e nos governos nacionais, alimentando dinâmicas de contestação política e deslegitimação institucional. O risco, nesses termos, não se limita à persistência de um déficit democrático, mas aponta para a possibilidade de um verdadeiro *default* democrático, no qual a autoridade política da União passa a operar de forma dissociada de suas bases normativas de legitimação.

Além das limitações associadas à participação e à responsabilização democrática, o déficit europeu manifesta-se também na qualidade dos próprios processos decisórios. Como demonstra Westerwinter³⁰¹, a atuação da União Europeia em redes de governança transnacional é frequentemente orientada por objetivos

²⁹⁸ OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047. p. 596-597.

²⁹⁹ OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047. p. 597-598.

³⁰⁰ OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047. p. 598-599.

³⁰¹ WESTERWINTER, Oliver. Transnational governance as strategy? Mapping and explaining the European Union's participation in transnational public-private governance initiatives. **Journal of European Integration**, v. 44, n. 5, p. 695–713, 2022. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 709-710.

estratégicos, como influência regulatória, eficiência decisória e gestão de riscos, e não por critérios substantivos de transparência e *accountability* democrática.

Essa lógica revela que a racionalidade tecnocrática da União estrutura igualmente sua projeção externa. A governança transnacional europeia tende a reproduzir padrões decisórios centrados no desempenho institucional, deslocando a centralidade do cidadão em favor de objetivos funcionais e estratégicos³⁰².

As contribuições de Schmidt³⁰³ permitem aprofundar esse diagnóstico ao introduzir a dimensão da *throughput legitimacy*, voltada à qualidade procedimental dos processos decisórios. Como se viu anteriormente, a autora não limita o déficit democrático europeu à insuficiência de mecanismos de participação (*input*) ou à dependência excessiva de resultados (*output*), mas também à forma como as decisões são elaboradas, negociadas e implementadas no interior das instituições.

Nesse sentido, Schmidt³⁰⁴ descreve a consolidação de um modelo de *policy without politics*, no qual a produção normativa é conduzida por instâncias técnicas e consensuais, mas carece de deliberação pública efetiva e de contestação política estruturada. A busca por estabilidade intergovernamental e eficiência regulatória tende a reduzir o espaço para o dissenso, enfraquecendo os vínculos de legitimidade entre governantes e governados³⁰⁵.

A autora argumenta que a União enfrenta um verdadeiro “trilema democrático”, no qual é difícil conciliar simultaneamente eficiência decisória, responsividade democrática e procedimentos deliberativos robustos³⁰⁶. O predomínio da racionalidade tecnocrática impede que a esfera europeia se constitua como um

³⁰² WESTERWINTER, Oliver. Transnational governance as strategy? Mapping and explaining the European Union's participation in transnational public-private governance initiatives. **Journal of European Integration**, v. 44, n. 5, p. 695–713, 2022. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981. p. 709-710.

³⁰³ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013.

³⁰⁴ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013. p. 16-17.

³⁰⁵ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013. p. 17-18.

³⁰⁶ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013. p. 9; 26.

espaço deliberativo plural, capaz de transformar a diversidade das esferas públicas nacionais em processos de decisão compartilhados.

Desse contexto emerge uma forma de governança composta que, embora funcionalmente integrada, permanece politicamente fragmentada³⁰⁷. As decisões circulam por uma multiplicidade de arenas institucionais, frequentemente opacas, dificultando a compreensão pública dos processos decisórios e a atribuição de responsabilidade política.

Schmidt³⁰⁸ afirma que mesmo os avanços institucionais voltados ao reforço da legitimidade democrática não foram capazes de superar esse déficit procedimental. Para a autora, os canais de consulta pública e de participação deliberativa tendem a operar como instrumentos predominantemente procedimentais, sem produzir corresponsabilidade política nem ampliar de forma significativa a confiança democrática³⁰⁹.

Nessa perspectiva, Schmid³¹⁰ sustenta que o desafio central da integração europeia consiste em reconciliar eficiência e democracia, deslocando o foco da mera performance institucional para uma ética procedimental da governança. A legitimidade da União dependeria, assim, de um equilíbrio entre resultados, representação e processos, no qual transparência, deliberação plural e *accountability* ocupem posição tão central quanto a eficácia econômica e regulatória.

Em contraste com as leituras críticas do déficit democrático europeu, Moravcsik³¹¹ propõe uma interpretação dissidente segundo a qual a União Europeia não deve ser avaliada a partir dos parâmetros clássicos da democracia estatal. Para o autor, grande parte dessas críticas decorre da projeção inadequada de modelos de

³⁰⁷ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and "Throughput." **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013. p. 8-9.

³⁰⁸ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and "Throughput." **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013. p. 22.

³⁰⁹ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and "Throughput." **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013. p. 20-21.

³¹⁰ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and "Throughput." **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013. p. 25-26.

³¹¹ MORAVCSIK, Andrew. Preferences, power and institutions in 21st-century Europe. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 56, n. 6, p. 1648-1674, 2018. DOI: 10.1111/jcms.12726. p. 1.649-1.650.

democracia majoritária, concebidos para o Estado nacional, sobre um sistema de governança supranacional dotado de lógica própria.

Nessa perspectiva, a legitimidade da integração europeia deveria ser aferida sobretudo por seus efeitos substantivos e por sua capacidade de produzir políticas eficazes em contextos de elevada interdependência entre os Estados-Membros, e não pela replicação de mecanismos democráticos típicos do plano estatal³¹².

Moravcsik³¹³ sustenta que o processo decisório europeu permanece ancorado em governos democraticamente eleitos, responsáveis perante seus parlamentos e eleitorados nacionais. Neste contexto, o intergovernamentalismo configuraria uma mediação funcional adequada a contextos nos quais a deliberação majoritária direta seria incapaz de acomodar conflitos distributivos intensos e preferências nacionais divergentes.

No que se refere às eleições para o Parlamento Europeu, frequentemente mobilizadas como evidência empírica do déficit democrático, o autor relativiza sua caracterização como *second-order elections*. A baixa relevância de muitos temas europeus para o eleitorado refletiria menos uma falha estrutural de legitimação e mais o fato de que grande parte das decisões europeias não envolve escolhas distributivas centrais diretamente perceptíveis pelos cidadãos³¹⁴.

Por fim, Moravcsik³¹⁵ argumenta que a persistência do discurso do déficit democrático decorre de uma disjunção entre politização simbólica e tomada de decisão substantiva. Para ele, em democracias complexas, a responsividade política manifesta-se de forma seletiva, variando conforme a saliência dos temas em disputa,

³¹² MORAVCSIK, Andrew. Preferences, power and institutions in 21st-century Europe. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 56, n. 6, p. 1648–1674, 2018. DOI: 10.1111/jcms.12726. p. 1.649-1.650.

³¹³ MORAVCSIK, Andrew. Preferences, power and institutions in 21st-century Europe. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 56, n. 6, p. 1648–1674, 2018. DOI: 10.1111/jcms.12726. p. 1.649-1.653.

³¹⁴ MORAVCSIK, Andrew. Preferences, power and institutions in 21st-century Europe. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 56, n. 6, p. 1648–1674, 2018. DOI: 10.1111/jcms.12726. p. 1.651-1.652.

³¹⁵ MORAVCSIK, Andrew. Preferences, power and institutions in 21st-century Europe. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 56, n. 6, p. 1648–1674, 2018. DOI: 10.1111/jcms.12726. p. 1.656.

o que explicaria a adaptação institucional da União sem que isso implique um colapso de sua legitimidade democrática.

A partir da bibliografia analisada nesta seção, observa-se que os avanços normativos introduzidos após o Tratado de Lisboa não foram suficientes para eliminar as tensões democráticas que atravessam o processo de integração e melhorar efetivamente o funcionamento institucional da União Europeia.

Apesar do fortalecimento formal de mecanismos representativos e participativos, verifica-se a persistência de dinâmicas decisórias marcadas pela centralização funcional, pela predominância de racionalidades tecnocráticas e por limitações estruturais à responsabilização democrática.

Essas tensões manifestam-se tanto na fragilidade dos canais de participação e de controle político quanto na dificuldade de articular a expansão da autoridade supranacional com processos democráticos capazes de sustentar decisões distributivas e normativas em escala europeia. A fragmentação das esferas públicas, a ambiguidade das eleições europeias e a centralidade de arenas intergovernamentais contribuem para a manutenção de um déficit de legitimação que não pode ser reduzido a falhas pontuais de desenho institucional.

A essas leituras críticas contrapõe-se a interpretação dissidente que enfatiza a legitimidade indireta e o desempenho institucional da União Europeia. Sob essa ótica, o intergovernamentalismo e a centralidade do *output* democrático configurariam uma adaptação funcional a contextos de elevada interdependência e pluralismo nacional, nos quais a deliberação majoritária direta se mostraria inadequada.

A persistência do debate sobre o déficit democrático europeu revela, assim, não apenas insuficiências institucionais ou comunicativas, mas uma tensão constitutiva entre diferentes concepções de democracia, legitimação e governança.

Entre a crítica à integração tecnocrática e a defesa de modelos de legitimação indireta, a União Europeia permanece situada em um espaço de ambiguidade democrática, no qual a ampliação da autoridade supranacional não foi acompanhada por um consenso normativo equivalente sobre os fundamentos de sua

legitimidade política. Esse cenário, como se verá adiante, projeta a integração europeia como um processo em aberto, cujo desenvolvimento democrático permanece em construção.

3.4 O HORIZONTE INACABADO DE UMA ORDEM DEMOCRÁTICA SUPRANACIONAL EM CONSTRUÇÃO

A integração europeia, considerada sob a perspectiva democrática, constitui uma experiência singular na história política contemporânea. Um processo que, ao mesmo tempo em que expande as fronteiras da deliberação política, desafia os fundamentos tradicionais da soberania e da representação.

Como se viu, especialmente após o Tratado de Lisboa, a União Europeia consolidou instrumentos e princípios voltados à legitimação democrática, mas o próprio avanço da integração revelou seus limites e contradições.

Nesse sentido, a democracia europeia se apresenta como um processo normativo em desenvolvimento, marcado por avanços institucionais, impasses recorrentes e reconfigurações sucessivas de seus fundamentos. A construção democrática europeia se redefine continuamente a partir das tensões entre interdependência, pluralismo e institucionalização política, sem ter encontrado, ainda, uma forma estabilizada.³¹⁶

Um dos pontos centrais do debate sobre a legitimidade democrática da União Europeia diz respeito à ausência de um povo europeu concebido como sujeito político unitário. Essa constatação, frequentemente mobilizada como argumento decisivo contra a possibilidade de uma democracia supranacional, revela, contudo, uma expectativa normativa fortemente ancorada no modelo estatal clássico.

A experiência europeia sugere que a democracia pode operar em contextos marcados pela pluralidade de pertencas políticas, linguísticas e culturais, sem a pressuposição de um *demos* homogêneo. Como se viu, em sua arquitetura jurídica, política e social, a legitimidade democrática europeia deixa de depender da

³¹⁶ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, v. 21, n. 4, p. 546–557, 2015.

existência de um povo único e passa a se articular em arranjos multinível, nos quais diferentes comunidades políticas compartilham espaços decisórios e responsabilidades institucionais.

Nesse quadro, a fragmentação do *demos* constitui uma condição estrutural da integração. A democracia europeia desenvolve-se como uma prática política que busca compatibilizar pluralismo e cooperação, sem dissolver as identidades políticas nacionais nem as substituir por uma identidade supranacional unificada.³¹⁷

O desenvolvimento deste capítulo permite compreender que a consolidação da União Europeia como espaço político ampliado ocorreu, em grande medida, por meio de formas de governança que privilegiam a coordenação institucional, a negociação intergovernamental e a produção técnica de normas. Esse modelo, embora funcionalmente eficaz em diversos domínios, posiciona o debate democrático para além da clássica oposição entre participação e representação.

Nesse contexto, a qualidade dos procedimentos decisórios adquire centralidade analítica. Mais do que a existência formal de canais participativos, torna-se relevante examinar como as decisões são elaboradas, quais atores são efetivamente envolvidos e em que medida os processos decisórios permanecem transparentes, inteligíveis e contestáveis.

A experiência europeia manifesta-se como um campo de aprendizado institucional contínuo, no qual práticas, rotinas e mecanismos de governança são progressivamente ajustados em resposta a pressões políticas, sociais e normativas. Essa indeterminação procedimental revela uma forma de experimentação política própria de arranjos políticos complexos³¹⁸.

³¹⁷ HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, v. 21, n. 4, p. 546–557, 2015. KASTORYANO, Riva. **Que identidade para a Europa?** O multiculturalismo e a Europa. O problema da identidade europeia. Tradução de João Martins. Lisboa: Editora Ulisseia, 2004. NICOLAÏDIS, Kalypso. European democracy and its crisis. **Journal of Common Market Studies**, v. 51, n. 2, p. 351–369, 2013. BAUMAN, Zygmunt. **Europe: An Unfinished Adventure**. Cambridge: Polity Press, 2004.

³¹⁸ SCHMIDT, Vivien A. Democracy and legitimacy in the European Union: input, output and “throughput”. **Political Studies**, v. 61, n. 1, p. 2–22, 2013. SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public**

A leitura da democracia europeia como processo em construção permite compreender a persistência do debate sobre sua legitimidade como expressão de um campo normativo em disputa e não sob a ótica reducionista de esgotamento do projeto integrativo. Diferentes concepções de democracia, participação e autoridade coexistem e competem no interior da União, sem que uma delas se imponha de forma definitiva.

Nesse cenário, abordagens críticas que enfatizam déficits democráticos convivem com interpretações que destacam formas de legitimação indireta, desempenho institucional e adaptação funcional. A tensão entre essas leituras aponta a complexidade de avaliar democraticamente um sistema político que opera para além das fronteiras estatais tradicionais.³¹⁹

É nesse espaço de indeterminação e disputa que se inscrevem as iniciativas de participação cidadã transnacional, cuja análise empírica permite observar como a União Europeia tem buscado inserir seus cidadãos em debates democráticos relevantes e aproximá-los dos processos normativos e de tomada de decisões.

Essa reflexão encerra a primeira parte da tese, dedicada à fundamentação teórica e normativa do estudo. O próximo capítulo inaugura a parte empírica, voltada à análise das práticas e mecanismos de participação cidadã na União Europeia, examinando de que modo os ideais debatidos aqui se manifestam nas experiências concretas de engajamento transnacional no contexto europeu.

Policy, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014.

³¹⁹ MORAVCSIK, Andrew. Preferences, power and institutions in 21st-century Europe. **Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 6, p. 1648–1674, 2018. SEN, Amartya. Democracy as a universal value. **Journal of Democracy**, v. 10, n. 3, p. 3–17, 1999. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PARTE II

ESTUDO DE CASO EMPÍRICO: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

A Parte I desta tese dedicou-se à construção do quadro teórico e analítico que sustenta a investigação, partindo da reflexão contemporânea sobre democracia, passando pelos efeitos estruturais da globalização sobre os mecanismos de representação e participação política, até a análise da União Europeia como laboratório privilegiado de experimentação da cidadania que transcende os limites nacionais.

Esse percurso permitiu identificar a progressiva dissociação entre espaços de decisão política e formas tradicionais de pertencimento democrático, bem como a emergência de demandas por mecanismos capazes de inserir os cidadãos em processos decisórios que ultrapassam o âmbito do Estado nacional.

A Parte II tem como objetivo deslocar essa reflexão para o plano empírico, examinando como a participação cidadã transnacional se materializa, na prática, no contexto da União Europeia. Trata-se de investigar experiências concretas de participação existentes no ordenamento europeu, não para aferir sua eficácia em termos normativos ideais, mas para compreender seus modos de funcionamento e os limites estruturais que condicionam sua atuação enquanto mecanismos de inserção cidadã em um espaço político transnacional.

A opção metodológica adotada nesta parte da tese consiste em analisar a participação cidadã transnacional a partir de três dimensões complementares: a normativa, a institucional e a social. Essa divisão possibilita uma observação analítica diferenciada dos múltiplos planos nos quais a participação se constrói, se institucionaliza e é apropriada por atores diversos no contexto europeu. Ao privilegiar essa abordagem tridimensional, a pesquisa busca evitar tanto leituras excessivamente juristas quanto interpretações centradas exclusivamente em práticas sociais ou dinâmicas institucionais isoladas.

A investigação empírica desenvolvida nos capítulos seguintes parte do reconhecimento de que os mecanismos de participação cidadã transnacional operam em um espaço marcado por assimetrias de poder, limitações de competências e forte mediação institucional.

O interesse analítico reside, justamente, em compreender como esses mecanismos funcionam dentro dessas restrições, quais possibilidades efetivas de influência oferecem e de que modo contribuem, ainda que de forma limitada e indireta, para a reconfiguração das relações entre cidadãos e instâncias decisórias para além do Estado nacional.

Ao articular a análise de instrumentos jurídicos, arranjos institucionais e práticas sociais de mobilização cívica, esta etapa da tese busca identificar os mecanismos concretos por meio dos quais a participação cidadã transnacional é promovida e os principais obstáculos que limitam seu alcance.

CAPÍTULO 4

DIMENSÃO NORMATIVA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA

Este capítulo inaugura a parte empírica da tese, dedicada ao estudo da participação cidadã transnacional na União Europeia, estruturada a partir de três planos analíticos complementares: normativo, institucional e social. Nesse primeiro momento, o foco recai sobre a dimensão normativa da participação cidadã transnacional, tomando como objeto de análise a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), instrumento previsto no direito primário da União e regulamentado pelo direito derivado, que confere aos cidadãos a possibilidade de intervir formalmente na agenda política europeia.

A escolha da ICE como estudo de caso normativo justifica-se por seu caráter singular no contexto da integração europeia. Trata-se do primeiro mecanismo institucionalizado que reconhece explicitamente aos cidadãos, enquanto titulares de uma cidadania supranacional, a prerrogativa de solicitar à Comissão Europeia a apresentação de propostas legislativas em matérias de competência da União. Nesse sentido, a ICE ocupa uma posição estratégica na arquitetura jurídica da participação democrática europeia, situando-se na intersecção entre cidadania, democracia participativa e governança multinível.

4.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E DESENHO DA ANÁLISE EMPÍRICA

Do ponto de vista metodológico, a análise desenvolvida neste capítulo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, voltada à compreensão da configuração normativa da ICE e de seus efeitos jurídico-políticos no interior do sistema institucional da União Europeia.

Diferentemente dos capítulos subsequentes, que se apoiam em categorias empíricas comuns para examinar iniciativas institucionais e práticas sociais

de participação, o presente capítulo requer um tratamento metodológico próprio, em razão da especificidade do instrumento analisado e de sua inserção no plano normativo.

A unidade de análise³²⁰ adotada é a ICE enquanto arranjo normativo de participação cidadã transnacional, tal como delineado pelos Tratados constitutivos da União Europeia, pelo Regulamento (UE) 2019/788 e pela interpretação conferida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. O foco da análise recai sobre o desenho jurídico do instrumento, seu enquadramento institucional e os limites normativos que condicionam sua capacidade de produzir efeitos no processo decisório europeu.

A investigação estrutura-se a partir de três dimensões normativas de análise. A primeira examina a arquitetura jurídica da ICE, considerando seus fundamentos nos Tratados, sua regulamentação específica e o modo como o instrumento se insere no sistema de competências e procedimentos da União. A segunda dimensão analisa o alcance jurídico-político da ICE e seus limites normativos, com especial atenção à natureza não vinculante da iniciativa e à margem de discricionariedade reconhecida à Comissão Europeia, conforme consolidado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. A terceira dimensão volta-se ao potencial normativo de impacto da ICE, observando seus efeitos indiretos sobre a agenda política e normativa da União, a partir da análise controlada de três experiências selecionadas.

A base empírica do capítulo é composta por fontes normativas primárias e secundárias da União Europeia, incluindo dispositivos dos Tratados, regulamentos aplicáveis e decisões relevantes do Tribunal de Justiça, bem como por dados oficiais disponibilizados pela Comissão Europeia e pelo portal institucional da ICE. Complementarmente, recorre-se à literatura especializada, com o objetivo de contextualizar os debates acadêmicos sobre a efetividade, os limites e as

³²⁰ A noção de unidade de análise é aqui empregada conforme a metodologia dos estudos de caso, entendida como a definição precisa do fenômeno empírico que constitui o foco da investigação. Segundo Yin, a unidade de análise pode corresponder a um programa, uma política, uma instituição ou uma iniciativa específica, devendo estar claramente alinhada às questões de pesquisa e ao desenho metodológico adotado, de modo a orientar a coleta e a interpretação dos dados empíricos. YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

ambiguidades da ICE enquanto instrumento de democracia participativa transnacional.

Cumprе destacar que o objetivo deste capítulo não é avaliar a recepção social da ICE nem examinar as estratégias institucionais de fomento à participação cidadã. Essa opção metodológica permite preservar a especificidade analítica de cada plano, sem comprometer a coerência do desenho empírico global da pesquisa.

Ao situar a ICE como ponto de partida da investigação empírica, este capítulo busca evidenciar tanto o caráter inovador quanto as limitações estruturais de um mecanismo normativo concebido para ampliar a participação cidadã para além do Estado nacional.

A análise aqui desenvolvida fornece a base normativa necessária para a compreensão das dinâmicas institucionais e sociais da participação cidadã transnacional examinadas nos capítulos subsequentes e para a reflexão transversal que será aprofundada posteriormente, no diálogo com a literatura contemporânea e na formulação dos pilares analíticos propostos ao final da tese

4.2 O ALCANCE NORMATIVO DA ICE NO DIREITO PRIMÁRIO DA UNIÃO

A introdução da ICE no ordenamento jurídico da União Europeia deve ser compreendida no contexto mais amplo de consolidação da dimensão política do processo de integração, particularmente a partir do reconhecimento formal da cidadania da União como estatuto jurídico próprio, dotado de direitos que transcendem a lógica estritamente nacional³²¹.

Como se viu no capítulo anterior, a cidadania europeia, inicialmente consagrada pelo Tratado de Maastricht, representou um deslocamento relevante no projeto de integração ao afirmar o cidadão, e não apenas os Estados, como sujeito do direito da União. Esse movimento, aprofundado pelo Tratado de Lisboa, incorporou de modo mais explícito o princípio da participação democrática no núcleo normativo da União.

³²¹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia** (TFUE). Art. 20º.

O Título II do Tratado da União Europeia (TUE), dedicado às disposições relativas aos princípios democráticos, passou a estabelecer que o funcionamento da União se funda na democracia representativa, ao mesmo tempo em que reconhece a importância de mecanismos complementares de participação cidadã³²². É nesse quadro que se insere o artigo 11º do TUE, ao prever instrumentos destinados a promover o diálogo com os cidadãos e as associações representativas, culminando, em seu n. 4, na consagração da ICE como mecanismo formal de participação.

Nos termos do referido dispositivo legal, um número mínimo de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros³²³, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a apresentar uma proposta adequada sobre matérias em relação às quais considerem necessária a adoção de um ato jurídico da União para a aplicação dos Tratados.

A redação da norma revela, desde logo, duas características estruturais da ICE. De um lado, reconhece-se aos cidadãos uma prerrogativa procedimental de intervenção na agenda política da União; de outro, preserva-se expressamente o papel central da Comissão Europeia no exercício do poder de iniciativa legislativa, ao qualificar a iniciativa cidadã como um convite, e não como uma imposição.

A previsão da ICE no direito primário é complementada pelo artigo 24.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que remete à adoção de um regulamento para definir os procedimentos e as condições exigidas para a apresentação de uma iniciativa de cidadania. Essa dupla inserção normativa, no TUE e no TFUE, reforça o caráter estruturante do instrumento no sistema constitucional da União, ao mesmo tempo em que delimita seu alcance jurídico-político.

Do ponto de vista sistemático, a ICE é descrita como um mecanismo de democracia participativa inserido em um sistema que permanece fundamentalmente baseado na democracia representativa.

³²² UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 10º e seguintes.

³²³ Pelo menos um milhão de cidadãos da União, nacionais de no mínimo um quarto dos Estados-Membros, a partir de iniciativa organizada por pelo menos sete pessoas singulares residentes em, no mínimo, sete Estados-Membros diferentes.

O reconhecimento do direito de iniciativa cidadã não altera a arquitetura institucional prevista nos Tratados, nem redistribui o poder decisório entre as instituições da União. Ao contrário, a ICE foi concebida como instrumento complementar, destinado a favorecer a aproximação entre cidadãos e instituições, sem romper com o equilíbrio institucional que caracteriza o modelo de governança europeu.

Essa leitura é reforçada pelo fato de que a ICE se insere em um conjunto mais amplo de instrumentos de participação previstos nos Tratados, como o direito de petição ao Parlamento Europeu³²⁴ e o recurso ao Provedor de Justiça Europeu³²⁵, os quais igualmente permitem aos cidadãos chamar a atenção das instituições da União para questões de interesse público, sem, contudo, conferir-lhes poder decisório direto. Nesse sentido, a ICE amplia o repertório participativo disponível aos cidadãos no interior de um sistema representativo multinível.

A opção do legislador originário por conferir aos cidadãos o direito de convidar a Comissão a agir, e não o de impor a apresentação de uma proposta legislativa, reflete uma preocupação explícita com a preservação da coerência do processo decisório da União. O poder de iniciativa legislativa da Comissão, consagrado nos Tratados³²⁶, constitui um dos pilares do equilíbrio institucional europeu e está diretamente relacionado à missão atribuída a essa instituição de promover o interesse geral da União, com independência em relação a agendas nacionais ou setoriais.

³²⁴ O direito de petição ao Parlamento Europeu permite a qualquer cidadão da UE ou residente na UE apresentar uma queixa, pedido ou observação sobre assuntos que afetem diretamente e se enquadrem nas atividades da União Europeia, sendo um direito fundamental consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais. As petições são analisadas pela Comissão das Petições, visando que a voz do cidadão seja ouvida, que se fiscalize a aplicação do direito da UE e que o Parlamento se pronuncie sobre questões de interesse público ou privado, como direitos dos cidadãos, ambiente ou defesa do consumidor. É regulamentado principalmente pelo Artigo 227º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e pelo Artigo 44º da Carta dos Direitos Fundamentais da EU.

³²⁵ O recurso ao Provedor de Justiça Europeu permite a cidadãos, empresas e organizações da UE queixarem-se de má administração por parte de instituições, órgãos e agências da UE, como atrasos, abuso de poder, discriminação ou recusa de informação, através de um formulário online ou correio, dentro de dois anos após o conhecimento do problema, após terem tentado resolver a situação diretamente com a entidade visada, com o objetivo de encontrar uma solução imparcial e melhorar a administração europeia. Baseia-se fundamentalmente nos artigos 20º, n.º 2, 24º e 228º do TFUE.

³²⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 17º, n. 2.

Nesse contexto, a ICE pode ser interpretada como um canal institucionalizado de *input* democrático, capaz de introduzir demandas cidadãs no circuito político europeu, sem, contudo, deslocar o centro decisório do sistema. Sua função primordial consiste em permitir que questões consideradas relevantes por grupos de cidadãos adquiram visibilidade política em escala europeia e sejam formalmente apreciadas pela instituição detentora do poder de iniciativa legislativa, dentro dos limites e das competências definidos pelos Tratados.

A inserção da ICE no direito primário da União, portanto, deve ser compreendida como parte de um esforço incremental de densificação do princípio democrático no contexto da integração e não como resposta plena ao debate sobre o alegado déficit democrático europeu.

Ao reconhecer aos cidadãos um papel mais ativo na definição da agenda política da União, a ICE amplia as possibilidades de participação para além do Estado nacional, ao mesmo tempo em que mantém intactas as estruturas fundamentais da democracia representativa europeia. Essa ambiguidade estrutural, entre abertura participativa e contenção institucional, constitui um traço central do desenho normativo da ICE e condiciona os limites e as potencialidades que serão examinados nas dimensões analíticas subsequentes.

4.3 A CONFORMAÇÃO NORMATIVA DA ICE NO DIREITO DERIVADO: DO REGULAMENTO (UE) N. 211/2011 AO REGULAMENTO (UE) N. 2019/788

A consagração da ICE no direito primário da União exigiu, desde o início, a definição de um quadro normativo detalhado capaz de operacionalizar o exercício desse direito participativo em escala transnacional.

Em cumprimento ao disposto no artigo 24.º, n.º 1, do TFUE, coube ao legislador da União estabelecer, por meio de regulamento, as condições e os procedimentos aplicáveis à apresentação de uma iniciativa de cidadania, resultando inicialmente na adoção do Regulamento (UE) n.º 211/2011³²⁷.

³²⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (Ue) N. 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32011R0211>. Acesso em 05 jan. 2026.

O processo de elaboração do primeiro regulamento da ICE foi precedido por amplo debate institucional e consulta a diferentes atores, incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil e autoridades nacionais. Esse período preparatório incluiu a adoção de uma resolução do Parlamento Europeu solicitando à Comissão a apresentação de proposta legislativa³²⁸, bem como a publicação, pela Comissão, de um Livro Verde sobre a ICE, no qual foram identificadas questões centrais a serem enfrentadas para viabilizar a aplicação prática do instrumento. O Regulamento (UE) n.º 211/2011 foi publicado em fevereiro de 2011 e passou a produzir efeitos a partir de abril de 2012.

Não obstante as expectativas iniciais, a experiência acumulada nos primeiros anos de aplicação do Regulamento 211/2011 revelou uma série de entraves jurídicos e práticos que limitaram significativamente o acesso e a utilização da ICE. Essas dificuldades foram amplamente documentadas nos relatórios trienais elaborados pela Comissão Europeia³²⁹, conforme exigido pelo próprio regulamento³³⁰, bem como em audiências públicas e consultas promovidas pelas instituições da União.

Entre os principais problemas identificados destacaram-se, em primeiro lugar, as dificuldades relativas ao registro das iniciativas junto à Comissão Europeia. Um número expressivo de propostas apresentadas foi recusado sob o argumento de que não satisfaziam os critérios legais de admissibilidade, o que evidenciou incertezas

³²⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0220:0222:PT:PDF>. Acesso em 05 jan. 2026.

³²⁹ COMISSÃO EUROPEIA. (Primeiro) **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM (2015) 145 final, 31 mar. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0145&qid=1705935502477>. Segundo Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. COM (2018) 157 final, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0157&qid=1705935763071>. Acesso em 05 jan. 2026.

³³⁰ Art. 22º do Regulamento 211/2011.

quanto ao alcance das competências da Comissão e à interpretação dos requisitos de registro.³³¹

Ademais, observaram-se obstáculos relacionados às exigências divergentes dos Estados-Membros quanto aos dados pessoais necessários para a subscrição das iniciativas, circunstância que, em muitos casos, desencorajou a participação cidadã ou inviabilizou a recolha de assinaturas em determinados países.³³²

Também se revelaram problemáticas as regras relativas aos prazos previstos no regulamento original. O prazo de doze meses para a recolha das declarações de apoio, contado a partir da data de registro da iniciativa, mostrou-se, na prática, insuficiente, especialmente quando os organizadores optavam por desenvolver sistemas próprios de recolhimento eletrônico de assinaturas, cuja certificação junto às autoridades nacionais demandava tempo adicional.³³³

Além disso, a ausência de prazos claramente definidos para determinadas fases do procedimento, bem como o prazo reduzido conferido à Comissão para se manifestar sobre iniciativas bem-sucedidas, foram apontados como fontes de insegurança jurídica e operacional.

Outros aspectos críticos envolveram a verificação das traduções das propostas de iniciativa, frequentemente apontada como morosa e onerosa para os organizadores, bem como a complexidade dos procedimentos técnicos relacionados ao recolhimento eletrônico de assinaturas. As críticas recaíram tanto sobre a

³³¹ UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM(2015) 145 final, 31/03/2015. p. 2.

³³² UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM(2015) 145 final, 31/03/2015. p. 16-17.

³³³ UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM(2015) 145 final, 31/03/2015. p. 17.

certificação de softwares desenvolvidos pelos organizadores quanto sobre as limitações do sistema temporariamente disponibilizado pela própria Comissão.³³⁴

Por fim, foram registradas insatisfações quanto ao formato das audiências públicas realizadas no Parlamento Europeu, notadamente pela ausência de outros interessados ou especialistas capazes de enriquecer o debate, bem como pela percepção de um diálogo insuficiente entre os organizadores e as instituições ao longo do procedimento.³³⁵

A constatação reiterada desses entraves levou a um movimento institucional de revisão do quadro normativo da ICE, impulsionado tanto pelas avaliações da Comissão quanto por resoluções do Parlamento Europeu, que enfatizaram a necessidade de tornar o instrumento mais acessível, transparente e funcional.

Nesse contexto, o Parlamento destacou a importância de reforçar o uso das línguas oficiais da União em todas as fases da ICE, de promover campanhas de informação e sensibilização sobre o instrumento e de assegurar fundamentação mais circunstanciada das decisões da Comissão nos casos de recusa de registro.³³⁶

Esse processo culminou na apresentação, pela Comissão Europeia, de uma proposta de novo regulamento em setembro de 2017, posteriormente aprovada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, resultando na adoção do Regulamento (UE) 2019/788³³⁷, aplicável às iniciativas registradas a partir de 1.º de janeiro de 2020. O novo regulamento reflete um esforço institucional de correção das falhas

³³⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM(2015) 145 final, 31/03/2015. p. 17.

³³⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM(2015) 145 final, 31/03/2015. p. 18.

³³⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. (2014/2257(INI)), 07/10/2015. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_PT.html. Acesso em 05 jan. 2025.

³³⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**, de 17 de abril de 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0788>. Acesso em 05 jan. 2026.

identificadas na fase inicial de implementação da ICE e de aprimoramento de seu desenho normativo.

Entre as principais inovações introduzidas destaca-se, desde logo, o reforço das obrigações de informação e assistência aos cidadãos e aos organizadores, com a previsão de que a Comissão e os Estados-Membros disponibilizem orientações claras e acessíveis sobre a ICE, em todas as línguas oficiais da União, inclusive por meio de um guia específico³³⁸. Nesse mesmo sentido, foi instituída uma plataforma colaborativa on-line, destinada a oferecer aconselhamento prático e jurídico e a funcionar como espaço de troca de informações entre os interessados.

O novo regulamento também introduziu mudanças relevantes no regime linguístico, ao atribuir à Comissão a responsabilidade pela tradução do conteúdo das iniciativas registradas para todas as línguas oficiais da União, reduzindo significativamente os encargos anteriormente suportados pelos organizadores. Medidas adicionais foram previstas para assegurar a acessibilidade do instrumento a pessoas com deficiência, reforçando o compromisso com a inclusão no exercício da participação cidadã.

Outra inovação de impacto foi a introdução da possibilidade de registro parcial de iniciativas. Mantiveram-se as hipóteses de recusa de registro de propostas manifestamente abusivas, frívolas ou contrárias aos valores da União³³⁹, mas passou-se a exigir que a Comissão comunique de forma fundamentada aos organizadores os casos em que considere que a iniciativa, no todo ou em parte, se encontra fora de suas competências. Nesses casos, o regulamento confere aos organizadores a possibilidade de adaptar a proposta ou optar por sua retirada, prevendo expressamente a hipótese de registro parcial quando apenas determinados elementos da iniciativa excedam as competências da Comissão³⁴⁰.

No que se refere aos prazos para a recolha das declarações de apoio, o novo regulamento alterou de forma significativa a lógica anteriormente adotada.

³³⁸ Artigos iniciais do Regulamento (UE) 2019/788, em especial Art. 4º.

³³⁹ Art. 2º TUE e direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

³⁴⁰ Art. 6º do Regulamento 2019/788.

Embora mantido o período máximo de doze meses, passou-se a permitir que os próprios organizadores definam a data de início da recolha, dentro de um prazo de até seis meses após o registro da iniciativa, conferindo maior flexibilidade e previsibilidade ao procedimento.³⁴¹ Essa modificação buscou responder às dificuldades práticas verificadas sob o regime anterior, especialmente no que diz respeito à preparação técnica das campanhas.

O novo regulamento também instituiu um sistema centralizado e permanente de recolhimento eletrônico de declarações de apoio, disponibilizado gratuitamente pela Comissão e financiado pelo orçamento geral da União, com garantias específicas quanto à proteção de dados e à acessibilidade.³⁴² Apesar de mantida a possibilidade de utilização de sistemas alternativos pelos organizadores, foram uniformizados os requisitos relativos aos dados exigidos para as subscrições em todos os Estados-Membros, conforme previsto no anexo correspondente do regulamento, reduzindo a fragmentação normativa anteriormente existente.³⁴³

Por fim, o Regulamento 2019/788 ampliou o prazo conferido à Comissão para apresentar suas conclusões jurídicas e políticas sobre uma iniciativa bem-sucedida, que passou de três para seis meses, contados a partir da audiência pública realizada no Parlamento Europeu. Essa alteração visou proporcionar maior tempo para a análise das propostas e para a organização de consultas formais às partes interessadas, buscando reforçar a qualidade e a transparência da resposta institucional.

A aplicação do novo regulamento já foi objeto de avaliação institucional formal, em cumprimento ao dever de revisão periódica previsto no seu artigo 25º. No relatório apresentado pela Comissão Europeia em dezembro de 2023, reconheceu-se que o novo quadro normativo contribuiu para tornar a ICE mais acessível e previsível, em especial no que se refere à fase de registro, à flexibilização dos prazos de recolha

³⁴¹ Art. 8º do Regulamento 2019/788.

³⁴² Art. 10º do Regulamento 2019/788.

³⁴³ Art. 11º do Regulamento 2019/788.

e à disponibilização de uma infraestrutura digital centralizada para a coleta de declarações de apoio³⁴⁴.

A Comissão destacou, ainda, que o procedimento de avaliação preliminar em duas etapas, com possibilidade de adaptação das propostas, reduziu significativamente o número de recusas definitivas de registro e ampliou a segurança jurídica para os organizadores³⁴⁵.

Ao mesmo tempo, o relatório evidencia que a melhoria procedimental não eliminou obstáculos estruturais à efetiva utilização do instrumento. Embora mais de nove milhões de declarações de apoio tenham sido recolhidas desde 2020, majoritariamente por meios digitais, a Comissão reconhece que o sucesso das iniciativas permanece fortemente condicionado à capacidade organizacional dos proponentes, ao apoio de redes transnacionais estruturadas e à visibilidade midiática das campanhas³⁴⁶. Iniciativas promovidas por grupos com menor inserção institucional ou recursos limitados continuam a enfrentar dificuldades significativas para atingir os limiares exigidos, o que revela a persistência de desigualdades materiais no acesso ao mecanismo, apesar da igualdade formal assegurada pelo regulamento.

Por fim, a avaliação institucional confirma que as reformas introduzidas pelo Regulamento 2019/788 não alteraram os elementos estruturais da ICE no sistema decisório da União. A ampliação do prazo para a resposta da Comissão e o reforço das obrigações de fundamentação aumentaram a transparência do procedimento, mas não restringiram a discricionariedade da instituição quanto à

³⁴⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM (2023) 787 final. p. 1-2 e 6-7. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2024-01/COM_2023_787_PT.pdf. Acesso em 05 jan. 2026.

³⁴⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM (2023) 787 final. p. 3 e 6.

³⁴⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM (2023) 787 final. p. 7-8.

decisão de apresentar, ou não, propostas legislativas em resposta às iniciativas bem-sucedidas³⁴⁷.

Nesse sentido, o próprio relatório reconhece que a ICE continua a operar como um mecanismo de *input* democrático e de visibilização de demandas cidadãs, sem deslocar o centro do poder normativo no interior da arquitetura institucional europeia, reafirmando a ambiguidade estrutural entre abertura participativa e contenção institucional que caracteriza o instrumento.

Paralelamente à avaliação conduzida pela Comissão Europeia, o Parlamento Europeu apresentou, em maio de 2023, um relatório próprio sobre a implementação dos regulamentos relativos à ICE, no qual reconhece os avanços procedimentais introduzidos pelo Regulamento (UE) 2019/788, mas adota uma leitura significativamente mais crítica quanto ao alcance democrático efetivo do instrumento.³⁴⁸

Segundo o Parlamento, apesar da redução de entraves formais e do aumento do número de iniciativas admissíveis, a ICE continua a apresentar um impacto jurídico e político limitado, permanecendo aquém de seu potencial como mecanismo de participação cidadã transnacional³⁴⁹.

O relatório parlamentar identifica como problema central a desproporção estrutural entre o esforço exigido dos cidadãos e os efeitos produzidos pela ICE. A organização de uma iniciativa demanda elevados recursos financeiros, capacidade organizacional transnacional e mobilização sustentada em diversos Estados-Membros, ao passo que, mesmo quando o limiar de um milhão de assinaturas é atingido, os efeitos jurídicos permanecem fracos e essencialmente dependentes da vontade política da Comissão Europeia. Para o Parlamento, esse desequilíbrio não

³⁴⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM (2023) 787 final. p. 15-16.

³⁴⁸ PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative** (2022/2206(INI)). A9-0182/2023. 10 mai. 2023. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182_EN.html. Acesso em 05 jan. 2026.

³⁴⁹ PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative** (2022/2206(INI)). A9-0182/2023. 10 mai. 2023. p. 4-5.

apenas reduz a atratividade do instrumento, como também tende a desestimular a participação cidadã e a fragilizar a confiança nas instituições da União.³⁵⁰

Outro ponto de crítica relevante refere-se à desigualdade material de acesso à ICE. O Parlamento reconhece expressamente que, na prática, é extremamente difícil para cidadãos individuais ou grupos pouco estruturados conduzirem uma iniciativa com êxito sem o apoio de associações dotadas de forte capacidade organizacional e recursos financeiros significativos. Essa dependência de atores organizados gera disparidades substanciais entre as iniciativas e compromete a promessa de abertura inclusiva do instrumento, reforçando assimetrias já existentes no espaço público europeu.³⁵¹

Por fim, o Parlamento chama a atenção para a fragilidade do seguimento institucional conferido às iniciativas bem-sucedidas, utilizando como exemplo paradigmático a resposta da Comissão à ICE *Minority SafePack*. Ao lamentar a ausência de propostas legislativas adicionais nesse caso, o relatório evidencia que a obrigação de fundamentação prevista no regulamento não garante, por si só, um impacto normativo significativo.

Nesse contexto, o Parlamento propõe o fortalecimento de seu próprio papel no acompanhamento das ICE válidas e admite, inclusive, a necessidade de repensar o desenho jurídico do instrumento em futuras revisões dos Tratados, reconhecendo implicitamente os limites estruturais do modelo atualmente vigente³⁵².

A evolução do quadro normativo da ICE no direito derivado evidencia, assim, um processo de aprendizagem institucional progressiva, no qual as instituições da União buscaram responder às críticas e dificuldades emergentes da prática.

³⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative** (2022/2206(INI)). A9-0182/2023. 10 mai. 2023. p. 5.

³⁵¹ PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative** (2022/2206(INI)). A9-0182/2023. 10 mai. 2023. p. 4-5.

³⁵² PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative** (2022/2206(INI)). A9-0182/2023. 10 mai. 2023. p. 11-13.

Ao mesmo tempo, as reformas introduzidas não alteraram os elementos estruturais do instrumento, em especial sua natureza não vinculante e sua inserção em um sistema decisório centrado no poder de iniciativa da Comissão.

A conformação normativa da ICE no direito derivado revela, portanto, uma tentativa de equilibrar a ampliação do acesso e da efetividade procedimental da participação cidadã com a preservação do desenho institucional e das competências estabelecidas pelos Tratados.

4.4 A NATUREZA JURÍDICA DA ICE SOB O PRISMA DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

A arquitetura da ICE deve ser compreendida a partir do equilíbrio institucional que estrutura a União, em especial do lugar ocupado pela Comissão no circuito de iniciativa normativa.

Embora o artigo 11.º, n.º 4, do TUE tenha introduzido um instrumento de democracia participativa que permite aos cidadãos dirigir-se diretamente à Comissão, esse mecanismo opera no interior de um arranjo constitucional que preserva o funcionamento da União com base na democracia representativa. Esse arranjo não é substituído, mas sim complementado por instrumentos participativos³⁵³.

No processo relativo ao caso da Iniciativa *One of Us*³⁵⁴, o Tribunal de Justiça da União Europeia esclarece, de forma direta, que o próprio texto do artigo 11.º, n.º 4, do TUE e a definição de “iniciativa de cidadania” no direito derivado indicam que a ICE visa convidar a Comissão a apresentar uma proposta adequada, e não a obrigar a desencadear a iniciativa legislativa em sentido estrito. A faculdade de não apresentar proposta permanece preservada, desde que a Comissão exponha as razões que sustentam sua opção, conforme a lógica procedimental do regulamento aplicável³⁵⁵.

³⁵³ Artigo 10º, n. 1 e n. 3, TUE; Artigo 11º, n. 4, TUE.

³⁵⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418-18**. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=P&T&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20418148>. Acesso em 05 jan. 2026.

³⁵⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418/18**. n. 57-59.

Esse entendimento é consolidado por uma leitura sistemática que reconduz a ICE ao mesmo tipo de relação institucional reconhecida ao Parlamento e ao Conselho quando solicitam propostas à Comissão, sem prejuízo do poder de iniciativa desta, o que vincula a ICE ao princípio do equilíbrio institucional como expressão do modo de funcionamento da União.³⁵⁶

A decisão acrescenta que a preservação dessa margem de apreciação não esvazia o efeito útil do instrumento. Para o TJUE, o valor específico da ICE reside mais no conjunto de obrigações institucionais que ela desencadeia, com impacto relevante para a formação de agenda, a publicização do tema e a abertura de canais formais de interlocução, do que na certeza de um resultado legislativo.³⁵⁷

Nessa linha, o TJUE afirma que uma ICE que cumpre os requisitos procedimentais impõe à Comissão deveres concretos, incluindo a publicação, a recepção dos organizadores em nível adequado, e a apresentação de uma comunicação com conclusões jurídicas e políticas e com as razões pelas quais pretende, ou não, agir. Soma-se a isso a audiência pública organizada com participação institucional, assegurando aos cidadãos um acesso institucional qualificado.³⁵⁸

Em termos de equilíbrio institucional, portanto, a jurisprudência (re)afirma que a ICE não institui um poder legislativo difuso, mas cria um procedimento reforçado de canalização de demandas, cujo peso político deriva da sua capacidade de ativar obrigações de resposta pública e de suscitar debate no espaço institucional europeu.³⁵⁹

Esse enquadramento também condiciona o modo de controle jurisdicional. Por isso, o Tribunal de Justiça confirma que quando a Comissão decide não propor ato jurídico na sequência de uma ICE, ela atua no âmbito do seu poder de iniciativa e de sua missão de promover o interesse geral da União, o que envolve escolhas de natureza política e apreciações complexas. Nesse contexto, a

³⁵⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418/18**. n. 59-61.

³⁵⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418/18** n. 65-67.

³⁵⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418/18** n. 68-70.

³⁵⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418/18** n. 65-70.

fiscalização judicial incide, em regra, de modo restrito, com verificação da suficiência da fundamentação e da inexistência de erro manifesto de apreciação, preservando-se um espaço de discricionariedade compatível com as atribuições dos Tratados.³⁶⁰

Em contraste, a fase de registro da proposta de ICE possui racionalidade diversa e revela com nitidez como o equilíbrio institucional opera também como limite protetivo ao acesso cidadão ao instrumento.

No litígio relativo à proposta *Minority SafePack*³⁶¹, o Tribunal Geral explicita que, no procedimento de registro, a Comissão deve verificar se a proposta preenche as condições do Regulamento, com destaque para a exigência de que a iniciativa não esteja manifestamente fora de sua competência para apresentar proposta de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados.

Essa exigência pressupõe um exame inicial, mas não autoriza, nessa fase, uma avaliação aprofundada do mérito, da completude probatória ou da suficiência material da fundamentação. O controle deve manter-se circunscrito ao critério objetivo de competência aparente, precisamente para assegurar acesso efetivo ao instrumento e evitar que o registro se converta em filtro político-material antecipado.³⁶²

Ao mesmo tempo, o Tribunal Geral ressalta que a finalidade participativa da ICE não pode operar como autorização para ultrapassar o princípio da atribuição de competências. O mecanismo deve ser interpretado de forma a facilitar o acesso e promover a participação, mas isso não elimina o fato de que cada instituição atua nos limites das competências conferidas pelos Tratados e que a participação democrática, por si só, não habilita a União a legislar em matéria para a qual não recebeu atribuição.³⁶³

³⁶⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418/18**. ns. 87-89 e 95-96.

³⁶¹ TRIBUNAL GERAL. **Processo T-391/17**. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218121&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20425969>. Acesso em 05 jan. 2026.

³⁶² TRIBUNAL GERAL. **Processo T-391/17**, ns. 36 a 42.

³⁶³ TRIBUNAL GERAL. **Processo T-391/17**, ns. 39 a 44.

A Comissão, portanto, deve interpretar o critério de “manifestamente fora da competência” de modo compatível com os objetivos de participação e acessibilidade da ICE, mas sem frustrar o princípio das competências de atribuição e que condiciona a legalidade de qualquer iniciativa normativa europeia.³⁶⁴

O Tribunal de Justiça, ao apreciar recurso ulterior no contexto do mesmo litígio³⁶⁵, reforça esse desenho ao distinguir claramente o padrão de apreciação aplicável ao registro. De um lado, reitera que a recusa somente se justifica quando, à luz do objeto, dos objetivos e das informações obrigatórias e suplementares fornecidas, a proposta se encontre manifestamente fora da competência da Comissão³⁶⁶. De outro, afirma que a Comissão deve limitar-se, nessa etapa, a analisar se as medidas, consideradas em abstrato, podem ser adotadas com base nos Tratados, de modo que, não demonstrada a manifesta falta de competência, o registro deve ser efetuado, sob reserva do cumprimento dos demais requisitos³⁶⁷.

Nessa mesma linha, o Tribunal de Justiça reafirma a centralidade do dever de fundamentação, adaptado à natureza do ato e às circunstâncias do caso, de forma a permitir que os interessados compreendam o raciocínio institucional e que a jurisdição competente exerça controle, sem exigir uma exaustividade incompatível com a fase procedimental do registro.³⁶⁸

A leitura conjunta desses parâmetros permite explicitar, em termos normativos, a função da ICE no equilíbrio institucional. O instrumento amplia as vias de participação e reforça deveres de publicidade, diálogo e fundamentação, preservando, contudo, a estrutura de iniciativa normativa centrada na Comissão, em coerência com o princípio do equilíbrio institucional e com o princípio de atribuição de competências.

³⁶⁴ TRIBUNAL GERAL. **Processo T-391/17**. n. 44.

³⁶⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-899/19**. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=252444&pageIndex=0&doclang=P T&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20425969>. Acesso em 05 jan. 2026.

³⁶⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-899/19**. ns. 43-45.

³⁶⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-899/19**. ns. 46-47.

³⁶⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-899/19**. ns. 67-72.

4.5 A ICE EM NÚMEROS OFICIAIS: DADOS E ESTATÍSTICAS DE ENGAJAMENTO

Desde a sua entrada em vigor em 2012, a ICE tem sido utilizada por grupos de cidadãos interessados em influenciar a agenda normativa da União. De acordo com os dados consolidados disponíveis no portal oficial da ICE, mais de cento e vinte iniciativas foram registradas pela Comissão Europeia desde a implementação do instrumento, refletindo um uso regular, ainda que modesto, da prerrogativa participativa instituída pelos Tratados.³⁶⁹

Entre essas iniciativas registradas, um número substancial alcançou a fase de recolha de assinaturas, das quais uma parcela menos expressiva atingiu o requisito mínimo de um milhão de declarações de apoio validadas em pelo menos sete Estados-Membros, condição prevista no regulamento aplicável.

O número total de iniciativas validadas com sucesso ao longo do tempo permanece limitado em comparação com o universo de iniciativas registradas, e várias propostas não conseguiram reunir o limiar exigido, foram retiradas pelos próprios organizadores ou enfrentaram desafios no processo de recolha e validação de assinaturas.

Dados divulgados no portal da ICE informam que, até 2025, das 125 iniciativas registradas desde 2012, apenas onze alcançaram o limiar de um milhão de apoios, denotando uma taxa de sucesso relativamente baixa em relação ao total de iniciativas propostas desde a criação do instrumento.³⁷⁰

Desde a implementação deste mecanismo de participação, mais de 14 (quatorze) milhões de cidadãos europeus foram signatários da propostas bem-sucedidas. Alemanha, Itália e França são os países que lideram em termos de

³⁶⁹ Dados gerais sobre iniciativas registradas e evolução até 2025 disponíveis no portal oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia, consultado em dezembro de 2025. Disponível em: <https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2025-04/ECI-Infographic-2025.pdf>. Acesso em 05 dez. 2025.

³⁷⁰ Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/_pt. Acesso em 05 dez. 2025.

participação, tanto em relação à coleta de assinaturas quanto em termos de organização de propostas.³⁷¹

Esse quadro numérico, embora não constitua em si uma medida direta de impacto legislativo, oferece um primeiro indicativo de intensidade de utilização do instrumento, evidenciando que a ICE é mobilizada de forma significativa por grupos que conseguem estruturar campanhas transnacionais e superar barreiras institucionais e organizacionais, mesmo que a maioria das iniciativas não atinja o limiar mínimo.

A análise do conjunto de iniciativas registradas permite identificar padrões temáticos recorrentes, que se mantêm relativamente estáveis ao longo do tempo. Entre os temas mais frequentes destacam-se propostas relacionadas à proteção ambiental e climática, à saúde pública, aos direitos fundamentais e à não discriminação, bem como à proteção do consumidor e à regulação de atividades econômicas consideradas sensíveis. Esses domínios concentram parcela significativa das iniciativas apresentadas, refletindo áreas em que a atuação normativa da União é mais visível e em que a mobilização cidadã encontra maior ressonância institucional.³⁷²

Observa-se, ainda, que iniciativas voltadas à proteção de bens comuns, como a água, o meio ambiente ou a saúde coletiva, figuram de modo recorrente entre aquelas que alcançam maior visibilidade pública e, em alguns casos, maior número de declarações de apoio³⁷³. Em contrapartida, propostas relacionadas a temas institucionais mais abstratos ou a reformas estruturais profundas da União tendem a apresentar menor capacidade de mobilização transnacional, o que sugere uma correlação entre a natureza do tema, sua comunicabilidade pública e o potencial de ativação do instrumento³⁷⁴.

³⁷¹ Dados divulgados no infográfico da ICE. Disponível em: <https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2025-04/ECI-Infographic-2025.pdf>. Acesso em 05 dez. 2025.

³⁷² Classificação temática constante no portal da ICE. Disponível em: https://citizens-initiative-forum.europa.eu/search_pt?search=temas. Acesso em 05 dez. 2025.

³⁷³ Disponível em: [https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pt?STATUS\[0\]=ANSWERED](https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pt?STATUS[0]=ANSWERED). Acesso em 05 dez. 2025.

³⁷⁴ Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pt. Acesso em 05 dez. 2025.

Esse recorte temático deve ser interpretado elemento relevante para compreender quais tipos de demandas conseguem ser formuladas, traduzidas e sustentadas no formato exigido pela ICE.

Do ponto de vista normativo, a recorrência de determinados temas revela que o instrumento tende a ser acionado preferencialmente em áreas nas quais existe uma percepção clara de competência da União e uma expectativa, ainda que mediata, de resposta institucional, aspecto que será retomado na análise dos efeitos indiretos e na formulação dos pilares analíticos da participação cidadã transnacional.

4.6 POTENCIAL NORMATIVO DE IMPACTO E EFEITOS INDIRETOS DA ICE A PARTIR DA ANÁLISE DE CASOS SELECIONADOS

A análise de casos que ultrapassaram o limiar de assinaturas exigido evidencia que a ICE não opera segundo uma lógica homogênea de conversão da mobilização em inovação legislativa. Quando observada em sua concretização, a ICE revela um repertório variado de respostas institucionais, no qual se combinam reconhecimento político, contenção por competências, reenquadramento normativo e, em alguns domínios, ajustes incrementais de natureza procedimental.

A escolha metodológica dos casos selecionados procurou captar precisamente essa variação. O caso da *Right2Water* permite examinar uma configuração em que a iniciativa contribui para reorientações programáticas e para a estabilização de um enquadramento normativo que associa água, dignidade humana e serviço público essencial.

O caso *Minority SafePack* mostra o caso em que uma mobilização politicamente expressiva colide com um teto estrutural de competência e com a preservação do monopólio de iniciativa normativa.

Stop Glyphosate, por fim, ocupa uma posição intermediária, ilustrando como a ICE pode induzir revisões técnicas e compromissos procedimentais em contextos regulatórios complexos, sem alterar a decisão normativa central. Passa-se à apresentação e análise dos casos.

4.6.1 A ICE *Right2Water*³⁷⁵

A iniciativa *Right2Water* ocupa lugar singular no percurso histórico da ICE, não apenas por ter sido a primeira a alcançar com êxito o limiar de um milhão de declarações de apoio, mas sobretudo por evidenciar, de forma paradigmática, as possibilidades e os limites do instrumento enquanto mecanismo de ativação normativa no interior da ordem jurídica da União. Sua importância repousa, especialmente, pela configuração cumulativa e de médio prazo de seus efeitos normativos indiretos.

A iniciativa em questão constitui o primeiro caso de aplicação integral do mecanismo da ICE nos termos do Regulamento (UE) n.º 211/2011. Essa condição permitiu que o instrumento fosse testado em todas as suas fases procedimentais, do registro à resposta institucional, revelando desde cedo seus potenciais e suas limitações estruturais.

A proposta foi formalmente registada pela Comissão em 10 de maio de 2012, após verificação do cumprimento das condições previstas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento, em particular quanto à inexistência de violação manifesta das competências da Comissão para apresentar propostas de atos jurídicos da União³⁷⁶.

O período formal de recolha de apoios decorreu entre maio de 2012 e maio de 2013, tendo sido posteriormente prorrogado até 1.º de novembro de 2013, em razão das dificuldades técnicas enfrentadas pelos organizadores na fase inicial de funcionamento dos sistemas de recolha on-line. Ao final do processo de verificação pelas autoridades nacionais competentes, foram validadas 1.659.543 declarações de apoio, com o limiar mínimo atingido em 13 Estados-Membros, superando com margem significativa os requisitos estabelecidos pelo Regulamento³⁷⁷.

A iniciativa foi oficialmente apresentada à Comissão em 20 de dezembro de 2013, acompanhada dos certificados emitidos pelas autoridades nacionais e das

³⁷⁵ Registrada em português como: “A água e o saneamento são um Direito Humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público”.

³⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia *Right2Water***, COM(2014) 177 final, 19 mar. 2014. p. 01. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)177&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)177&lang=pt). Acesso em 10 jan. 2026.

³⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. Anexo I à Comunicação COM(2014) 177 final, p. 2–3.

informações relativas às fontes de apoio e financiamento, nos termos do artigo 9.º do Regulamento. Em conformidade com o procedimento previsto, os organizadores foram recebidos pela Comissão em 17 de fevereiro de 2014 e, no mesmo dia, tiveram a oportunidade de apresentar a iniciativa em audição pública organizada pelo Parlamento Europeu, com a participação do Vice-Presidente da Comissão e de representantes dos serviços competentes³⁷⁸.

No plano substantivo, a *Right2Water* convidava a Comissão a propor legislação destinada a implementar o reconhecimento à água potável e ao saneamento como direito humano, tal como reconhecido no âmbito das Nações Unidas, bem como a promover o abastecimento de água e o saneamento como serviços públicos essenciais.

A iniciativa formulava três exigências principais: a obrigação, para as instituições da União e para os Estados-Membros, de assegurar o acesso universal à água e ao saneamento; a exclusão dos serviços de água das regras do mercado interno e de processos de privatização; e o reforço do papel da União na promoção do acesso universal à água e ao saneamento, inclusive no plano internacional³⁷⁹.

A resposta institucional da Comissão reconheceu explicitamente a relevância da dimensão de direitos humanos associada ao acesso à água potável segura e ao saneamento, reafirmando que tais princípios já informavam a ação da União em múltiplos domínios, incluindo a política ambiental, a política de coesão e a cooperação para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, sublinhou que a iniciativa colocava questões transversais que deveriam ser apreciadas à luz dos princípios da atribuição, da subsidiariedade e da proporcionalidade, afastando a adoção de uma proposta legislativa única e abrangente³⁸⁰.

No que se refere à prestação de serviços de abastecimento de água, a Comissão reafirmou a neutralidade da União quanto às escolhas nacionais, regionais e locais relativas ao regime de propriedade e à organização desses serviços, nos termos do artigo 345.º do TFUE. Esclareceu, ainda, que as regras do mercado interno

³⁷⁸ UNIÃO EUROPEIA. Anexo I à Comunicação COM(2014) 177 final, p. 4.

³⁷⁹ UNIÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 177 final, p. 2.

³⁸⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 177 final, p. 2–3.

e da contratação pública respeitam plenamente a competência das autoridades públicas para definir o modo de prestação dos serviços, incluindo a possibilidade de gestão direta ou por meio de entidades públicas, e que determinados serviços de água já se encontravam expressamente excluídos do âmbito de aplicação da legislação europeia em matéria de concessões³⁸¹.

Paralelamente, a Comissão identificou um conjunto de medidas concretas a serem desenvolvidas ou reforçadas em resposta às preocupações expressas pelos cidadãos, privilegiando uma abordagem programática e incremental. Entre essas medidas destacam-se o reforço da aplicação da legislação existente em matéria de qualidade da água, o lançamento de uma consulta pública sobre a Diretiva relativa à água potável, a melhoria da transparência e do acesso à informação para os consumidores, bem como o aprofundamento das ações da União no domínio da cooperação para o desenvolvimento e da promoção do acesso universal à água e ao saneamento no plano internacional³⁸².

A resposta foi considerada aquém as expectativas e produziu efeitos políticos relevantes no plano institucional. O Parlamento Europeu criticou a postura inicial da Comissão em relação à *Right2Water* e reconheceu formalmente a centralidade do acesso à água e ao saneamento como questão de direitos humanos e instou a Comissão a assegurar que os serviços de abastecimento de água permanecessem excluídos de processos de privatização e de acordos comerciais internacionais.³⁸³

Essas posições reforçaram a visibilidade política do tema e contribuíram para consolidar um enquadramento discursivo que associa a política da água à proteção de bens públicos essenciais, sem, contudo, alterar a neutralidade da União quanto às escolhas nacionais relativas à organização desses serviços.

³⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 177 final, p. 5–6; p. 9–10.

³⁸² UNIÃO EUROPEIA. Comunicação COM(2014) 177 final, p. 7–10; p. 13–14.

³⁸³ UNIÃO EUROPEIA. P8_TA(2015)0294. Seguimento dado à Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water”. Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre o seguimento da Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water” (2014/2239(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_PT.pdf?redirect. Acesso em 10 jan. 2026.

Apesar de a resposta inicial da Comissão à *Right2Water* ter preservado os limites de sua competência e afastado a adoção de uma proposta legislativa específica nos termos solicitados pelos organizadores, o acompanhamento institucional posterior do caso permite identificar efeitos normativos indiretos que se projetaram no médio prazo. Esses efeitos se manifestam como reconfigurações graduais da agenda normativa e das prioridades regulatórias da União no domínio da política da água.

Nesse sentido, a Comissão operacionalizou suas ações sobre o tema, nos anos subsequentes, por meio da abertura de processos de consulta pública e da preparação de propostas de revisão normativa no âmbito da Diretiva relativa à água potável, inserindo o tema do acesso universal e da proteção da saúde pública de forma mais explícita no debate regulatório europeu.³⁸⁴

A proposta de revisão da Diretiva da Água Potável apresentada pela Comissão em 2018 e adotada em dezembro de 2020³⁸⁵, que introduziu padrões mais exigentes e atualizados para a qualidade da água na UE, insere-se nesse contexto institucional mais amplo.

Embora a revisão não possa ser atribuída de forma exclusiva à *Right2Water*, o próprio processo decisório evidencia que as preocupações mobilizadas pela iniciativa foram incorporadas como referências relevantes na reformulação do quadro normativo. A diretiva revista passou a enfatizar, de modo mais consistente, a obrigação de os Estados-Membros adotarem medidas destinadas a melhorar o acesso à água potável, incluindo ações específicas voltadas a populações vulneráveis, bem como a reforçar os padrões de qualidade e os mecanismos de informação aos consumidores.

A obrigação de transposição da diretiva para o direito interno dos Estados-Membros até janeiro de 2023 assegurou a harmonização dessas normas em

³⁸⁴Informações disponíveis no Portal da ICE: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_pt. Acesso em 10 jan. 2026.

³⁸⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2020/2184** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (reformulação). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&from=PT>. Acesso em 10 jan. 2026.

toda a União, consolidando um dos quadros regulatórios mais avançados em matéria de proteção da saúde pública associada ao consumo de água potável.

O portal da ICE registra, ainda, que, em janeiro de 2024, a Comissão adotou novas normas mínimas em matéria de higiene aplicáveis, a partir de 31 de dezembro de 2026, a materiais e produtos que entram em contacto com a água e são utilizados em novas instalações ou em renovações e reparações. Essas normas são apresentadas como marco relevante de aplicação da diretiva revista e, simultaneamente, como medida que dá seguimento à iniciativa *Right2Water*, o que evidencia que o caso não se esgota na resposta de 2014 e permite demonstrar a extensão temporal do impacto indireto.

Esses desenvolvimentos posteriores confirmam que o impacto da *Right2Water* se expressa mais por uma dinâmica cumulativa de pressão política, sedimentação discursiva e reorientação programática do que por meio de uma relação linear entre mobilização cidadã e produção legislativa.

O caso ilustra a configuração mais ampla do potencial normativo indireto da ICE, na qual a participação cidadã atua como fator de persistência temática e de legitimação política de processos regulatórios que permanecem, em última instância, sob controle das instituições representativas e no interior dos limites estruturais do equilíbrio institucional da União.

4.6.2 A ICE *Minority Safepack*³⁸⁶

A iniciativa *Minority SafePack* constitui um dos casos mais relevantes para a compreensão dos limites estruturais da ICE enquanto instrumento de impacto normativo indireto. Diferentemente de leituras que avaliam a eficácia da ICE a partir de resultados legislativos imediatos, o interesse analítico desse caso reside na intensidade da pressão política gerada e no contraste com a resposta institucional subsequente, marcada por reconhecimento político explícito, mas por contenção normativa substantiva.

³⁸⁶ Em português a proposta recebeu o nome: *Minority SafePack* – Um milhão de assinaturas pela diversidade na Europa.

A proposta foi inicialmente rejeitada pela Comissão sob o argumento de que ultrapassava as competências da União para apresentar propostas de atos jurídicos sobre o tema. Após um percurso institucional complexo, que incluiu a anulação, pelo Tribunal Geral³⁸⁷, da decisão inicial de recusa de registro por insuficiência de fundamentação, a Comissão reconheceu, na decisão de registro adotada em 2017³⁸⁸, que uma parte significativa das medidas propostas pelos organizadores não estava manifestamente fora de sua competência, delimitando, contudo, com precisão o âmbito material admissível da iniciativa. A intervenção jurisdicional desempenhou, nesse contexto, papel decisivo na reabertura do acesso ao instrumento, sem, contudo, alterar os limites materiais da atuação da Comissão.

Do ponto de vista substantivo, a iniciativa tinha por objetivo a adoção de um conjunto articulado de atos jurídicos destinados a reforçar a proteção das pessoas pertencentes a minorias nacionais e linguísticas e a promover a diversidade cultural e linguística na União. O pacote proposto abrangia áreas como línguas regionais e minoritárias, educação e cultura, política regional, participação política, igualdade, meios audiovisuais e regimes de auxílios estatais, ancorando-se em diversas bases jurídicas dos Tratados, em especial nos artigos 2.º e 3.º do TUE e em disposições específicas do TFUE relativas à educação, cultura, coesão e pesquisa³⁸⁹.

Após o êxito na recolha de apoios, com 1.123.422 de assinaturas validadas e o cumprimento do limiar exigido em onze Estados-Membros, a iniciativa alcançou elevado grau de visibilidade institucional. Os organizadores foram recebidos formalmente pela Comissão, participaram de audição pública no Parlamento Europeu e obtiveram apoio político explícito por meio de resolução adotada pelo Parlamento³⁹⁰,

³⁸⁷ No já mencionado Acórdão do Tribunal Geral, no Processo T-391/17. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218121&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20425969>. Acesso em 05 jan. 2026.

³⁸⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2017/652 da Comissão**, de 29 de março de 2017, sobre a proposta de iniciativa de cidadania europeia intitulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» [notificada com o número C(2017) 2200]. Considerandos 1 e 6–9. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32017D0652>. Acesso em 10 jan. 2026.

³⁸⁹ Apresentação da proposta e objetivos. p. 2-4. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_pt. Acesso em 10 jan. 2026.

³⁹⁰ UNIÃO EUROPEIA. P9_TA(2020)0370. **Resolução do Parlamento Europeu de 17 de dezembro de 2020 sobre a Iniciativa Europeia de Cidadãos 'Minority SafePack – um milhão de assinaturas para a diversidade na Europa' (2020/2846(RSP))**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_EN.html. Acesso em 10 jan. 2026.

que instou a Comissão a dar seguimento à iniciativa e a avaliar cada uma das propostas com base em seu mérito próprio, à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

A posição do Parlamento neste caso reforça a dimensão política da iniciativa e amplia sua legitimidade institucional. Não obstante esse contexto de forte pressão política e reconhecimento institucional, a resposta da Comissão³⁹¹ evidenciou de modo claro os limites normativos da ICE.

A Comissão reiterou que, embora o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias constitua um valor fundamental da União, não existe competência legislativa geral da UE no domínio específico da proteção das minorias nacionais. Com base nesse entendimento, concluiu que a maior parte dos objetivos da iniciativa já se encontrava contemplada em instrumentos jurídicos e quadros políticos existentes, ou dependia primariamente da atuação dos Estados-Membros, afastando a necessidade de apresentar novas propostas legislativas específicas³⁹².

Ao examinar detalhadamente cada uma das propostas constantes da *Minority SafePack*, a Comissão adotou uma estratégia de reenquadramento normativo, destacando iniciativas em curso, recomendações já existentes e instrumentos internacionais relevantes, como a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias e a Convenção da UNESCO sobre a diversidade das expressões culturais.³⁹³ Esse movimento permitiu reconhecer politicamente a legitimidade das preocupações levantadas, sem, contudo, assumir compromissos normativos novos ou vinculantes no plano do direito derivado da União.

A análise dos desdobramentos da *Minority SafePack* revela de modo nítido a assimetria entre a capacidade da ICE de produzir pressão política transnacional e os limites estruturais impostos pelo equilíbrio institucional da União.

³⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia « Minority SafePack – um milhão de assinaturas para a diversidade na Europa »**, Comunicação C(2021) 171 final, 15 jan. 2021. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=pt). Acesso em 10 jan. 2026.

³⁹² UNIÃO EUROPEIA. Comunicação C(2021) 171 final, p. 2–6.

³⁹³ UNIÃO EUROPEIA. Comunicação C(2021) 171 final, p. 5–11.

Mesmo diante de um tema sensível, fortemente ancorado nos valores fundacionais da UE, e de um amplo apoio político e simbólico, a iniciativa não resultou em inovação normativa substantiva, permanecendo seus efeitos circunscritos ao plano discursivo, programático e de coordenação de políticas existentes.

Ao mesmo tempo em que a Comissão reafirma, em sua resposta, que o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais integra os valores fundacionais da União, nos termos do artigo 2.º do TUE, ela sustenta que tais valores não se traduzem, por si só, em uma competência legislativa geral no domínio da proteção das minorias. Nesse sentido, a *Minority SafePack* ilustra como a participação cidadã pode intensificar a visibilidade normativa de determinados valores sem, contudo, operar uma reconfiguração das fronteiras materiais de atuação da União.

Outro elemento central do caso reside na estratégia de reenquadramento normativo adotada pela Comissão em resposta à iniciativa. Longe de simplesmente rejeitar as demandas apresentadas, a Comissão procede a uma absorção seletiva da pressão política gerada pela *Minority SafePack*, reconduzindo suas propostas a instrumentos já existentes, a políticas em curso e a compromissos internacionais assumidos pela União e pelos Estados-Membros.

Esse movimento permite reconhecer politicamente a legitimidade das preocupações expressas pelos organizadores, ao mesmo tempo em que neutraliza o potencial de inovação normativa direta da iniciativa e revela uma forma específica de gestão institucional da participação, na qual a abertura procedimental convive com uma contenção substantiva cuidadosamente administrada. A resposta institucional limitada decorre da própria lógica de funcionamento da ICE enquanto instrumento deliberadamente contido no interior do arranjo institucional europeu.

A *Minority SafePack* destaca, assim, a função estrutural da ICE de ampliar canais de expressão e pressão política limitada ao equilíbrio entre participação cidadã e prerrogativas institucionais que caracteriza a governança da União.

4.6.3 A ICE *Stop Glyphosate*³⁹⁴

A ICE intitulada *Stop Glyphosate* constitui um exemplo particularmente elucidativo de como a ICE pode produzir efeitos normativos indiretos de natureza técnica, procedimental e de governação regulatória, sem conduzir à alteração imediata da opção regulatória central adotada pelas instituições da União.

Diferentemente de iniciativas centradas em reivindicações axiológicas ou de direitos fundamentais, o caso *Stop Glyphosate* inscreve-se no domínio da ciência regulatória e da avaliação de riscos, revelando como a participação cidadã transnacional pode incidir sobre os modos de produção do conhecimento, os critérios de decisão e a organização institucional da regulação europeia.

Trata-se da quarta ICE a preencher os requisitos previstos no Regulamento (UE) n.º 211/2011, tendo sido oficialmente apresentada à Comissão em outubro de 2017, após a validação de 1.070.865 declarações de apoio, tendo o limiar exigido sido alcançado inicialmente em dez Estados-Membros, número posteriormente ampliado com a apresentação de certificados adicionais por outras autoridades nacionais.

Do ponto de vista do seu conteúdo normativo, a iniciativa articulava três pedidos principais: a proibição dos herbicidas à base de glifosato; a reforma dos procedimentos de avaliação científica dos pesticidas, de modo a garantir maior independência e transparência; e o estabelecimento de metas obrigatórias de redução do uso de pesticidas em toda a União, com vista a um futuro livre de pesticidas.³⁹⁵

Preocupações relativas à saúde humana, à proteção ambiental e à alegada insuficiência dos mecanismos regulatórios vigentes, ancorando-se no quadro jurídico europeu aplicável aos produtos fitofarmacêuticos e nos objetivos de proteção

³⁹⁴ Em português adotou o título “Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos”.

³⁹⁵ Descrição dos objetivos da proposta disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_pt. Acesso em 11 jan. 2026.

da saúde e do ambiente consagrados nos Tratados, foram os fundamentos dos organizadores para a apresentação da proposta.³⁹⁶

A resposta da Comissão revelou-se, inicialmente, contida no que se refere à decisão regulatória central sobre a autorização do glifosato. No tocante ao primeiro objetivo da iniciativa, a Comissão rejeitou a proposta de proibição da substância, sustentando que não existiam fundamentos científicos ou jurídicos que justificassem tal medida. Com base nas avaliações da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e da Agência Europeia dos Produtos Químicos, concluiu que era improvável que o glifosato apresentasse riscos cancerígenos para os seres humanos, decidindo, em consequência, renovar a sua aprovação por um período de cinco anos, inferior ao máximo previsto na legislação da União, mas suficiente para assegurar a continuidade do seu uso no mercado europeu.³⁹⁷

No que se refere ao segundo objetivo, relativo à reforma dos procedimentos de avaliação científica, a Comissão adotou uma postura mais receptiva, reconhecendo a importância da transparência e da confiança pública no sistema regulatório. Embora tenha reafirmado a adequação geral do modelo vigente, que impõe à indústria o ônus da prova e submete os estudos a regras estritas de boas práticas laboratoriais, a Comissão comprometeu-se a apresentar uma iniciativa legislativa destinada a reforçar a transparência dos estudos utilizados na avaliação dos riscos, a clarificar regras de confidencialidade e a melhorar a governação da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos.³⁹⁸

Esse compromisso foi posteriormente operacionalizado por meio da apresentação, em 11 de abril de 2018, de uma proposta de regulamento relativa à transparência e à sustentabilidade do sistema da União para a avaliação dos riscos na cadeia alimentar, explicitamente identificada como medida de seguimento ao segundo objetivo da iniciativa.

³⁹⁶ **Annex to the European Citizens' Initiative: Ban Glyphosate and Protect People and the Environment from Toxic Pesticides.** p. 1-3. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_pt. Acesso em 11 jan. 2026.

³⁹⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Comunicado da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia «Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos».** 12 de dezembro de 2017. C(2017) 8414 final, p. 7–10.

³⁹⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Comunicado C(2017) 8414 final**, p. 10–12; p. 15.

Embora a ICE se concentrasse no domínio dos produtos fitofarmacêuticos, a reforma adotada assumiu caráter transversal, abrangendo toda a cadeia alimentar por meio de alterações pontuais no regulamento relativo à legislação alimentar geral e em diversos atos setoriais no que se refere à transparência e à confidencialidade.

Na sequência do acordo entre Parlamento Europeu e Conselho, foi adotado o Regulamento (UE) 2019/1381³⁹⁹, publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 6 de setembro de 2019 e aplicável a partir de 27 de março de 2021. A reforma introduziu mecanismos destinados a assegurar maior transparência e previsibilidade, incluindo o acesso público aos estudos e informações apresentados pela indústria, a consulta pública sobre os estudos submetidos e a definição das condições em que informações podem ser tratadas como confidenciais por proteção de interesses comerciais.⁴⁰⁰

No mesmo sentido, reforçou a independência dos estudos científicos ao prever a comunicação à Autoridade de todos os estudos encomendados, reduzindo assimetrias informacionais e prevenindo a retenção de resultados desfavoráveis, bem como ao admitir a realização de estudos adicionais e missões de informação para verificação do cumprimento das normas aplicáveis.⁴⁰¹

Também foram reforçados os mecanismos de governança e cooperação científica, com participação dos Estados-Membros, da sociedade civil e do Parlamento Europeu na estrutura de governação da Autoridade⁴⁰², além da previsão de princípios gerais para uma comunicação mais coerente dos riscos⁴⁰³.

³⁹⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/1381 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à transparência e sustentabilidade do sistema da UE de avaliação de risco na cadeia alimentar**, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 2065/2003, (CE) n.º 1935/2004, (CE) n.º 1331/2008, (CE) n.º 1107/2009, (UE) 2015/2283 e a Diretiva 2001/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1381/oj?locale=pt>. Acesso em 11 jan. 2026.

⁴⁰⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/1381**, art. 32º - D e 39º A, B, C, D.

⁴⁰¹ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/1381**, art. 32º - B.

⁴⁰² UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/1381**, considerando n. 12-15 e 17-19.

⁴⁰³ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/1381**, art. 8º - B.

Quanto ao terceiro objetivo, relativo ao estabelecimento de metas obrigatórias de redução do uso de pesticidas, a Comissão afastou a adoção imediata de objetivos juridicamente vinculantes, optando por uma abordagem gradual e baseada na gestão de riscos. Nesse contexto, reafirmou a centralidade da Diretiva 2009/128/CE relativa à utilização sustentável dos pesticidas e anunciou a criação de indicadores de risco harmonizados, condicionando a eventual definição futura de objetivos obrigatórios a reavaliação posterior da eficácia dessas medidas.⁴⁰⁴

Ainda assim, o seguimento institucional posterior revela um desdobramento programático relevante, pois a “Estratégia do Prado ao Prato”⁴⁰⁵, publicada em maio de 2020, passou a estabelecer metas políticas de redução do uso e do risco dos pesticidas químicos, reposicionando o tema no quadro estratégico mais amplo de transformação do sistema alimentar europeu, sem converter automaticamente a demanda da ICE em obrigação jurídica vinculante.

O caso *Stop Glyphosate* evidencia, assim, uma configuração específica de impacto da ICE, distinta daquela observada em iniciativas centradas em direitos fundamentais ou valores constitucionais. A ICE em análise não alterou a decisão regulatória central nem introduziu, em curto prazo, metas obrigatórias nos termos propostos pelos organizadores. Contudo, o seguimento institucional do caso resultou em efeitos normativos indiretos verificáveis no plano da ciência regulatória, da avaliação de riscos, da independência dos estudos científicos, da transparência decisória e da governança das agências europeias.

Mesmo sendo indireto, trata-se de um caso em que a mobilização cidadã no âmbito da ICE se projetou na apresentação de uma proposta legislativa clara, na adoção de um regulamento vinculante e na produção de mudanças procedimentais diretamente aplicáveis, com impacto transversal sobre toda a cadeia alimentar da União.

⁴⁰⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comunicado **C(2017) 8414 final**, p. 13-15.

⁴⁰⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente”**, 20 mai. 2020. COM/2020/381 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>. Acesso em 11 jan. 2026.

Esse contexto permite observar a capacidade da ICE de incidir sobre os mecanismos técnicos e institucionais da regulação europeia, evitando a leitura segundo a qual o instrumento estaria estruturalmente condenado à irrelevância jurídica.

Ao extrapolar o domínio específico dos pesticidas e reformar, de modo sistêmico, os regimes de transparência e governança da avaliação de riscos na cadeia alimentar, a resposta da Comissão revela um padrão institucional específico de gestão da participação cidadã. A pressão transnacional é absorvida, reformulada e ampliada em termos procedimentais, preservando o equilíbrio institucional, mas reconfigurando os modos pelos quais o conhecimento científico é integrado ao processo decisório europeu. Nesse sentido, o caso *Stop Glyphosate* acrescenta à análise da ICE uma dimensão tecnocientífica que não se manifesta com igual clareza nos demais casos examinados.

4.6.4 Síntese analítica dos casos à luz do debate acadêmico

A análise dos casos *Right2Water*, *Minority SafePack* e *Stop Glyphosate* confirma, em termos empíricos, diagnósticos amplamente presentes na literatura sobre a ICE, ao mesmo tempo em que permite refiná-los a partir da distinção entre diferentes configurações de impacto normativo indireto.

No caso da *Right2Water*, os efeitos observados corroboram a interpretação segundo a qual a ICE opera predominantemente como instrumento de ativação normativa e reorientação discursiva, mais do que como mecanismo de produção direta de obrigações jurídicas vinculantes. Como assinalam Van den Berge, Boelens e Vos⁴⁰⁶, o potencial da iniciativa manifestou-se na capacidade de produzir pressão política sustentada, influenciar processos normativos em curso e reconfigurar enquadramentos discursivos.

Essa leitura é reforçada por análises que situam a *Right2Water* no contexto mais amplo das dinâmicas de politização da integração europeia. É o caso

⁴⁰⁶ VAN DEN BERGE, Jerry; BOELENS, Rutger; VOS, Jeroen. How the European Citizens' Initiative "Water and Sanitation is a Human Right!" Changed EU Discourse on Water Services Provision. *Utrecht Law Review*, Utrecht, v. 16, n. 2, p. 48-60, 2020. DOI: 10.36633/ulr.558. p. 56-58.

de autores como Szabó, Golden e Erne⁴⁰⁷, que demonstram que o êxito relativo da iniciativa esteve associado à sua capacidade de converter uma controvérsia setorial em questão de interesse público europeu, dotada de elevada inteligibilidade normativa e forte apelo transnacional, em um contexto marcado por pressões verticais de integração e tentativas de privatização dos serviços de água. Ao mesmo tempo, os autores sublinham o caráter contextual e não generalizável desses efeitos, que dependem de condições institucionais específicas⁴⁰⁸.

A *Minority SafePack*, por sua vez, oferece suporte empírico à interpretação de que a ICE encontra limites estruturais particularmente rígidos quando a mobilização cidadã incide sobre valores fundacionais desacompanhados de competências legislativas densas.

Nesse sentido, o caso confirma a leitura de Longo⁴⁰⁹, segundo a qual a ICE constitui um instrumento concebido como resposta institucional defensiva às tensões de legitimidade da União, ampliando formalmente canais de participação sem redistribuir poder normativo efetivo. A resposta da Comissão ilustra de modo claro a preservação do equilíbrio institucional por meio de estratégias de reenquadramento normativo e absorção seletiva da pressão política.

O caso *Stop Glyphosate*, contudo, permite acrescentar uma dimensão analítica menos explorada pela literatura. Ao incidir sobre um conflito tecnocientífico estruturado em torno da avaliação de riscos, da transparência dos estudos científicos e da governança das agências reguladoras, a iniciativa revela como a ICE pode produzir efeitos normativos indiretos de natureza procedimental e técnica, culminando na adoção de um regulamento de aplicabilidade direta. Esse desfecho qualifica a

⁴⁰⁷ SZABÓ, Imre G.; GOLDEN, Darragh; ERNE, Roland. Why Do some Labour Alliances Succeed in Politicizing Europe across Borders? A Comparison of the Right2Water and Fair Transport European Citizens' Initiatives. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 60, n. 3, p. 634-652, 2022. DOI: 10.1111/jcms.13279. p. 634-638.

⁴⁰⁸ SZABÓ, Imre G.; GOLDEN, Darragh; ERNE, Roland. Why Do some Labour Alliances Succeed in Politicizing Europe across Borders? A Comparison of the Right2Water and Fair Transport European Citizens' Initiatives. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 60, n. 3, p. 634-652, 2022. DOI: 10.1111/jcms.13279. p. 641-644.

⁴⁰⁹ LONGO, Erik. The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity? **German Law Journal**, Cambridge, v. 20, p. 181-200, 2019. DOI: 10.1017/glj.2019.12. p. 185-186.

leitura de Greenwood⁴¹⁰, segundo a qual a ICE opera sobretudo como instrumento de agenda-setting e institucionalização da contestação, ao demonstrar que, em contextos específicos, essa contestação pode resultar em mudanças jurídicas verificáveis, ainda que limitadas ao plano procedimental.

A análise dos casos apresentados evidencia que o impacto normativo indireto da ICE se expressa por dinâmicas diferenciadas de pressão, absorção institucional e reorientação normativa, que variam conforme a natureza do conflito mobilizado. Configura-se como instrumento de participação deliberadamente contido, capaz de ativar agendas, legitimar debates e induzir ajustes normativos seletivos, sem romper o monopólio institucional da iniciativa legislativa nem alterar o núcleo do equilíbrio democrático da União.

Essa constatação indica que a participação cidadã transnacional na União Europeia opera como fator de persistência temática, mediação normativa e legitimação política, permanecendo subordinada às prerrogativas decisórias das instituições. A partir desse diagnóstico, passa-se à análise da dimensão institucional participação cidadã transnacional europeia, voltada para mecanismos institucionais de consulta, deliberação e envolvimento estruturado, desenhados, implementados e controlados pelas próprias instituições da União Europeia.

⁴¹⁰ GREENWOOD, Justin. The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? **Journal of European Public Policy**, London, v. 26, n. 7, p. 940-956, 2019. DOI: 10.1080/13501763.2018.1511103. p. 942.

CAPÍTULO 5

A DIMENSÃO INSTITUCIONAL: INSTRUMENTOS E ARRANJOS DE FOMENTO À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL PROMOVIDOS PELA UNIÃO EUROPEIA

O presente capítulo aprofunda a investigação iniciada no estudo da ICE, ampliando o campo de observação para um conjunto mais diversificado de instrumentos participativos disponíveis aos cidadãos da União Europeia. O objetivo consiste em examinar como a participação cidadã transnacional é promovida, estruturada e operacionalizada por meio de políticas, programas e arranjos institucionais que ultrapassam o desenho estritamente normativo.

Ao deslocar a análise para iniciativas promovidas pelas próprias instituições da União, o capítulo busca identificar padrões de institucionalização da participação, tensões entre abertura e controle, bem como as formas pelas quais o engajamento cidadão é enquadrado e traduzido em processos políticos. O exame empírico se orienta pela análise do desenho institucional das iniciativas e das condições formais de sua incidência, sem focar na avaliação subjetiva da experiência participativa.

5.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E DESENHO DA ANÁLISE EMPÍRICA

A análise empírica do presente capítulo concentra-se na atuação institucional da União Europeia na promoção da participação cidadã em escala transnacional, por meio de instrumentos e iniciativas concebidos, coordenados ou formalmente integrados às suas estruturas e processos decisórios.

O foco recai sobre arranjos participativos que, em diferentes graus de institucionalização, buscam ampliar o engajamento cívico transnacional, estruturar formas de participação cidadã e incorporar contribuições dos cidadãos aos debates e agendas políticas europeias.

A estratégia metodológica adotada neste capítulo foi de natureza exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa baseada na análise documental, privilegiando iniciativas dos últimos cinco anos. Esse recorte temporal permitiu captar as ações mais recentes das instituições europeias no campo da participação cidadã, especialmente aquelas associadas à transformação digital, a novos formatos de engajamento e à atualização de políticas públicas.

A coleta do material baseou-se em documentos oficiais, relatórios institucionais e informações disponíveis em portais públicos da União Europeia e dos casos selecionados. Esses materiais foram analisados de forma crítica, utilizando procedimentos de análise de conteúdo e categorização temática.

Para delimitar o objeto empírico, a pesquisa concentrou-se em iniciativas publicamente acessíveis, selecionadas por sua relevância analítica e comparabilidade metodológica. A análise foi guiada por três categorias principais:

1. Atores institucionais e sociais envolvidos: foram identificados os atores institucionais responsáveis pela concepção, coordenação e implementação das iniciativas analisadas, bem como o público-alvo dessas ações, incluindo cidadãos individuais e organizações. O objetivo é avaliar a abertura institucional e a diversidade dos sujeitos políticos envolvidos.

2. Tipos de participação promovidos: esta categoria examina a natureza da participação incentivada pelas instituições, se meramente consultiva (opinião), deliberativa (debate coletivo) ou colaborativa (cocriação de políticas). Também foram identificados os canais e programas utilizados para operacionalizar essas formas de participação.

3. Escopo e alcance das iniciativas: por fim, esta categoria avalia a abrangência geográfica (local, nacional, europeia ou transnacional), temática (meio ambiente, cultura, direitos, entre outros) e temporal (ações pontuais ou programas estruturais). Essa dimensão permite estimar o impacto potencial das ações mapeadas e sua capacidade de gerar efeitos duradouros.

A aplicação cruzada dessas categorias permitiu delinear um panorama analítico das ações da União Europeia voltadas à promoção da participação cidadã

em temas de interesse público, em que se buscou interpretar seus significados políticos e sociais, identificando inovações e limitações.

5.2 UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise⁴¹¹ adotada neste capítulo é a iniciativa institucional enquanto arranjo de participação cidadã transnacional, tal como apresentada por seus próprios promotores em canais oficiais de comunicação e documentos públicos. Essa delimitação implica compreender cada iniciativa a partir da forma como a participação cidadã é implementada no plano institucional. O foco da análise recai sobre o desenho participativo, os atores envolvidos, os formatos de engajamento propostos e o escopo atribuído à intervenção cidadã no espaço político europeu.

A partir da adoção dessa unidade de análise, justifica-se o uso exclusivo de fontes institucionais oficiais, uma vez que o objetivo é examinar o modo como a participação é formalmente apresentada e operacionalizada, sem o intuito de avaliar a recepção social ou a experiência subjetiva dos participantes.

Essa opção metodológica também permite privilegiar a perspectiva do cidadão comum, entendida como aquela acessível a partir de informações públicas disponibilizadas pelas próprias iniciativas, sem exigir mediações técnicas ou acesso privilegiado a arenas internas.

Partiu-se da premissa de que a participação cidadã transnacional não deve se limitar à criação de canais formais de consulta, mas precisa envolver também a construção de espaços deliberativos plurais, inclusivos e efetivos. Nesse sentido, o capítulo contribui para a compreensão da atuação da União Europeia como instituição promotora da cidadania ativa e para a discussão sobre os limites da participação cidadã em contextos transnacionais.

⁴¹¹ A noção de unidade de análise é aqui empregada conforme a metodologia dos estudos de caso, entendida como a definição precisa do fenômeno empírico que constitui o foco da investigação. Segundo Yin, a unidade de análise pode corresponder a um programa, uma política, uma instituição ou uma iniciativa específica, devendo estar claramente alinhada às questões de pesquisa e ao desenho metodológico adotado, de modo a orientar a coleta e a interpretação dos dados empíricos. YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

5.3 SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DOS CASOS

Para materializar a estratégia metodológica elaborada, foram selecionados três casos que demonstram diferentes formatos de participação cidadã transnacional promovidos no âmbito das instituições da União Europeia. A escolha dos casos buscou equilibrar tipos distintos de participação, graus variados de institucionalização e níveis diferenciados de influência política, permitindo uma análise comparativa entre mecanismos consultivos consolidados, arranjos deliberativos institucionalizados e experiências de engajamento cidadão em escala europeia.

O primeiro caso é o portal *Public Consultations and feedback*, anteriormente denominado *Have Your Say*⁴¹², principal canal digital de consultas públicas da Comissão Europeia. Por meio dessa plataforma, cidadãos e organizações podem expressar opiniões sobre propostas legislativas, revisões normativas e políticas em execução. Esse caso contribui para a análise ao representar um instrumento consolidado de participação consultiva digital, permitindo investigar tanto o alcance e a efetividade da escuta institucional quanto as limitações de modelos predominantemente opinativos.

Os *EU Citizens' Panels*⁴¹³ constituem outro caso selecionado para a análise. Criados no contexto de continuidade da *Conference on the Future of Europe* (Conferência sobre o Futuro da Europa), os painéis de cidadãos foram formalizados pela Comissão Europeia como um instrumento recorrente de deliberação cidadã em nível europeu. Compostos por cidadãos selecionados por sorteio, representativos da diversidade demográfica e geográfica da União, os painéis reúnem-se para discutir temas estratégicos definidos no âmbito das prioridades políticas da UE, formulando recomendações destinadas a alimentar processos de elaboração de políticas públicas. Esse caso foi selecionado por representar um avanço em direção à institucionalização da deliberação cidadã transnacional, permitindo examinar em que medida formatos participativos deliberativos podem ser incorporados de forma mais

⁴¹² UNIÃO EUROPEIA. *Have Your Say*. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴¹³ UNIÃO EUROPEIA. *EU Citizens' Panels*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en. Acesso em 18 dez. 2025.

estável às estruturas decisórias europeias, bem como os limites dessa integração em termos de influência política efetiva.

A *Conference on the Future of Europe*⁴¹⁴, realizada entre 2021 e 2022, constitui o terceiro caso de análise neste capítulo. A iniciativa, conduzida em conjunto pela Comissão, Parlamento e Conselho, mobilizou cidadãos em painéis temáticos, eventos presenciais descentralizados e uma plataforma digital multilíngue. Esse caso foi escolhido pelo seu caráter abrangente e deliberativo, que combinou diferentes instrumentos de engajamento e simbolizou um esforço inédito de aproximação entre instituições europeias e cidadãos em escala transnacional e do qual derivaram os casos anteriores.

Os casos selecionados não são apresentados segundo um critério cronológico, mas a partir de uma lógica analítica orientada pelo tipo de participação promovida e pelo grau de institucionalização dos instrumentos participativos. A ordem adotada parte de mecanismo consultivo permanente, baseado na escuta ampla de cidadãos e organizações, avança para formatos deliberativos institucionalizados e, por fim, examina uma experiência de participação deliberativa extraordinária. Essa opção metodológica, mais do que reconstruir uma sequência histórica de iniciativas, buscou destacar contrastes entre diferentes modelos de participação cidadã no âmbito da União Europeia.

Esses três casos, analisados à luz das categorias metodológicas definidas, permitiram observar de maneira comparada os diferentes caminhos que a União Europeia tem construído para fomentar a participação cidadã em escala transnacional. A análise buscou identificar tanto os avanços institucionais na abertura de canais participativos quanto os limites estruturais que condicionam sua capacidade de produzir influência efetiva nos processos decisórios, oferecendo base empírica para a reflexão crítica desenvolvida na parte final da tese. Passa-se, então, à análise de cada um dos casos selecionados.

⁴¹⁴ European Commission. *Conference on the Future of Europe*. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en. Acesso em 18 dez. 2025.

5.4 ANÁLISE DOS CASOS

5.4.1 *Public Consultations and Feedback*

5.4.1.1 Apresentação do caso

O *Public Consultations and feedback*⁴¹⁵ é o portal institucional da Comissão Europeia destinado a viabilizar a participação do público na conformação de políticas europeias, reunindo diferentes modalidades de contribuição em um ambiente digital acessível em múltiplos idiomas⁴¹⁶.

A página de apresentação do portal enquadra a participação como forma de “participar ativamente” e “partilhar a sua opinião” sobre a Europa e suas políticas, indicando, em particular, caminhos de contribuição associados a políticas em elaboração e ao modo de funcionamento institucional.⁴¹⁷

Ainda em sua página de abertura, o portal direciona o usuário para a área de Consultas públicas e *feedback*, descrita como um “portal único” para que cidadãos e interessados apresentem contribuições sobre iniciativas da Comissão e participem do processo decisório, com a afirmação explícita de que a Comissão se compromete a ouvir tais contribuições tanto durante a preparação quanto durante a implementação de políticas e normas⁴¹⁸.

Do ponto de vista do desenho institucional, a participação estruturada por esse portal se insere no quadro de orientações procedimentais de *Better Regulation* (Melhor Regulamentação), que apresenta a consulta a interessados como instrumento transversal ao ciclo de políticas públicas, associando a produção

⁴¹⁵ Have Your Say – “Read more”; item “Public Consultations and feedback”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴¹⁶ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴¹⁷ Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴¹⁸ Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

normativa e a gestão de políticas à abertura, transparência e base empírica das decisões⁴¹⁹.

Nesse mesmo documento, a diretriz de publicização do método de aplicação dos instrumentos de melhor regulamentação menciona expressamente a divulgação externa da abordagem adotada, tipicamente por meio do “*call for evidence*”⁴²⁰.

Ainda quanto às condições de acessibilidade, a própria página do portal enfatiza o compromisso com o multilinguismo, indicando a ampliação de consultas disponíveis em todas as 24 línguas oficiais da União e a introdução de funcionalidade de tradução voltada a reduzir barreiras linguísticas, com impacto direto na leitura de comentários e documentos submetidos pelos participantes⁴²¹.

Em termos analíticos, o portal de consultas públicas e *feedback* da Comissão Europeia configura um caso de participação consultiva digital. O formato privilegia a submissão de contribuições individuais e organizacionais em formato escrito e em janelas procedimentais definidas, com ênfase na ampliação da escuta e na transparência dos insumos recebidos⁴²².

5.4.1.2 Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos

No caso do portal em análise, a condução institucional do mecanismo de participação é atribuída à Comissão Europeia, que o apresenta como portal único voltado a receber contribuições sobre iniciativas da própria Comissão e a integrá-las

⁴¹⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf. p. 4-7. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²⁰ Expressão institucional que pode ser compreendida como convite à apresentação de contribuições/evidências. UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf. Cap. I, Box 1; p. 5. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²¹ Have Your Say – página inicial; secção “In the spotlight: Help Shape EU Policies – In Your Language”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²² Have Your Say – página inicial; secção “Read more”; item “Public Consultations and feedback”; em articulação com Better Regulation Guidelines – princípios de abordagem participativa e transparência; p. 7. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

ao processo decisório europeu⁴²³. A própria página inicial o descreve como canal para “cidadãos, empresas e organizações” partilharem suas posições a respeito de convites à apresentação de contribuições, propostas legislativas e outros instrumentos associados à elaboração e à revisão de políticas⁴²⁴.

A vinculação do portal às rotinas administrativas e procedimentais da Comissão também é explicitada nas *Better Regulation Guidelines*, que identificam o *Public Consultations and feedback* como ponto de entrada para contribuições relativas a propostas legislativas, avaliações, comunicações e outros produtos institucionais, situando-o como elemento integrante do ciclo de produção de políticas no âmbito da Comissão⁴²⁵. No mesmo trecho, o documento esclarece que o portal é concebido para acolher contribuições de um conjunto amplo de interessados, incluindo membros do público, bem como especialistas científicos e técnicos, em diferentes momentos de formação das iniciativas, antes e após sua adoção pela Comissão.

Quanto ao público-alvo e aos perfis considerados participantes legítimos, o portal não delimita a participação apenas a cidadãos individuais. A plataforma se dirige expressamente a cidadãos e *stakeholders*, categoria que engloba organizações e atores coletivos aptos a se manifestar no âmbito das consultas públicas e mecanismos de *feedback*.

O destaque conferido ao multilinguismo e às funcionalidades de tradução, por sua vez, é apresentado como recurso institucional para reduzir barreiras linguísticas e favorecer o acesso de participantes provenientes de diferentes comunidades linguísticas da União Europeia⁴²⁶.

Por fim, no que se refere a instâncias internas de gestão e responsabilidade administrativa da plataforma, a página institucional indica que o site

⁴²³ Have Your Say – “Read more”; item “Public Consultations and feedback”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²⁴ Have Your Say – seção “In the spotlight: Help Shape EU Policies – In Your Language!”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Cap. II, “Scope and definition”; p. 14, referência ao “Have Your Say” como entry point. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²⁶ Have Your Say – seção “In the spotlight: Help Shape EU Policies – In Your Language!”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

é gerido pela Direção-Geral de Comunicação (DG COMM), o que sinaliza a existência de uma estrutura administrativa própria no interior da Comissão para a manutenção e a apresentação pública do canal⁴²⁷.

5.4.1.3 Categoria 2: tipos de participação promovidos

No âmbito do *Public Consultations and Feedback*, a participação cidadã é estruturada, primordialmente, por meio de mecanismos consultivos, organizados em janelas procedimentais específicas e vinculados às diferentes etapas do ciclo de políticas públicas conduzido pela Comissão Europeia⁴²⁸. A própria descrição institucional do portal enfatiza a possibilidade de cidadãos e interessados “darem a sua opinião” (*give their views*) sobre iniciativas da Comissão, tanto durante a fase de preparação quanto durante a implementação de leis e políticas da União⁴²⁹.

Os formatos de participação disponibilizados no portal incluem, de forma central, consultas públicas abertas e mecanismos de *feedback* associados a iniciativas específicas. As consultas públicas são apresentadas como instrumentos destinados a recolher contribuições estruturadas, em geral por meio de questionários ou campos de resposta aberta, dentro de prazos previamente definidos. Já os mecanismos de *feedback* permitem a apresentação de observações escritas sobre propostas legislativas, atos delegados e de execução, bem como sobre políticas em fase de avaliação ou revisão. Em ambos os casos, a participação ocorre de forma individualizada, mediante submissão direta de contribuições pelos participantes.

A articulação desses instrumentos com o processo decisório da Comissão é explicitada nas *Better Regulation Guidelines*, que situam as consultas e o *feedback* como componentes regulares das etapas de elaboração, avaliação e revisão das iniciativas políticas e normativas da União. O documento indica que as contribuições recolhidas por meio do portal devem ser consideradas como elementos

⁴²⁷ Have Your Say – rodapé: “This site is managed by: Directorate-General for Communication”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²⁸ Public Consultations and feedback – “Read more”; item “Public Consultations and feedback”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴²⁹ Portal oficial “Public Consultations and feedback – Read more; primeiro parágrafo explicativo. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

informativos relevantes para a formulação das propostas da Comissão, reforçando a dimensão procedimental da participação⁴³⁰.

Do ponto de vista da interação entre participantes, o desenho institucional do *Public Consultations and Feedback* não prevê espaços formais de debate coletivo ou de deliberação conjunta entre os cidadãos e demais interessados. A participação é concebida como manifestação autônoma de posições e opiniões, registradas de forma escrita e submetidas diretamente à Comissão, sem mecanismos internos de troca argumentativa entre os participantes. Essa configuração distingue o portal de outros instrumentos participativos baseados em painéis ou fóruns deliberativos, ao mesmo tempo em que reforça sua função como canal de escuta ampla e acessível.

Por fim, o portal também contempla funcionalidades voltadas à transparência do processo participativo, como a disponibilização pública das contribuições submetidas, bem como a indicação dos resultados gerais das consultas, permitindo que os participantes acompanhem o tratamento institucional dado às manifestações recebidas⁴³¹. Esses elementos configuram o *Public Consultations and Feedback* como um instrumento institucionalizado de participação consultiva, integrado às rotinas administrativas da Comissão Europeia e orientado à coleta sistemática de contribuições no âmbito do processo decisório europeu.

5.4.1.4 Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa

No que se refere ao alcance geográfico, o *Public Consultations and Feedback* apresenta-se como um instrumento de âmbito europeu, concebido para acolher contribuições provenientes de participantes localizados em todos os Estados-Membros da União Europeia. A própria página institucional do portal destaca a disponibilidade do conteúdo em múltiplos idiomas oficiais da União, bem como a

⁴³⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Cap. II, “Scope and definition”; p. 14; Cap. III, “Stakeholder engagement”; p. 20–21. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴³¹ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial Public Consultations and feedback – secção “Results of consultations”; **Better Regulation Guidelines**. Cap. III, “Transparency and feedback to stakeholders”; p. 23.

introdução de funcionalidades de tradução automática destinadas a ampliar o acesso às consultas e aos comentários submetidos. Essa característica indica o caráter transnacional do mecanismo, ao menos no plano do acesso formal à participação.

Quanto ao escopo temático, o portal abrange uma ampla variedade de áreas de políticas públicas, refletindo o espectro de competências da Comissão Europeia. As consultas e mecanismos de *feedback* disponibilizados incluem iniciativas relacionadas a temas como mercado interno, meio ambiente, direitos fundamentais, proteção de dados, políticas sociais, saúde, transição digital e climática, entre outros, conforme exemplificado pela listagem de consultas abertas e encerradas no próprio portal. A ausência de restrição temática específica indica que o instrumento se configura como canal transversal de participação no ciclo de políticas da União, não se limitando a áreas setoriais determinadas.

Em termos de temporalidade, o *Public Consultations and Feedback* distingue-se por seu caráter permanente e contínuo, diferentemente de iniciativas participativas organizadas em formatos pontuais ou extraordinários. O portal é apresentado como um espaço estável, no qual novas consultas são regularmente abertas e encerradas de acordo com o calendário legislativo e administrativo da Comissão. Essa continuidade institucional sugere a incorporação da participação consultiva como prática rotineira no funcionamento da Comissão Europeia.

No tocante ao grau de institucionalização, o portal está formalmente integrado às estruturas administrativas da Comissão Europeia e vinculado às diretrizes procedimentais de *Better Regulation*, que situam explicitamente as consultas públicas e os mecanismos de *feedback* como instrumentos regulares de envolvimento de interessados, a serem utilizados em diferentes fases do ciclo de políticas públicas, desde a fase preparatória até a avaliação posterior⁴³². Essa integração normativa e procedimental confere ao *Public Consultations and Feedback* um estatuto institucional consolidado no interior da Comissão.

No que concerne ao impacto potencial das contribuições submetidas, as fontes institucionais indicam que as manifestações recolhidas por meio do portal

⁴³² UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Cap. II, “Scope and definition”; p. 14; Cap. III, “Stakeholder engagement”; p. 20–21.

devem ser consideradas como materiais relevantes para a elaboração, revisão e avaliação das iniciativas da Comissão. As *Better Regulation Guidelines* preveem a obrigação de informar de que modo as contribuições dos interessados foram levadas em conta, por meio de relatórios de síntese ou documentos explicativos associados às propostas legislativas⁴³³. Ao mesmo tempo, as fontes não estabelecem mecanismos automáticos de vinculação das contribuições às decisões finais, situando o impacto das participações no plano da influência procedimental e da transparência, mais do que no da corresponsabilidade decisória.

Considerados em conjunto, esses elementos permitem situar o *Public Consultations and Feedback* como um instrumento institucionalizado de participação cidadã com amplo alcance geográfico, escopo temático transversal e caráter permanente, associado à incorporação informativa das contribuições no processo decisório da Comissão Europeia, conforme os parâmetros estabelecidos pelas *Better Regulation Guidelines*. Nesse sentido, o caso ilustra uma modalidade de participação cidadã transnacional orientada à escuta sistemática e procedimental, incorporada de forma estável às estruturas administrativas da Comissão Europeia.

5.4.2 EU Citizens' Panels

5.4.2.1 Apresentação do caso

Os *EU Citizens' Panels* constituem um instrumento institucional de participação cidadã deliberativa promovido pela Comissão Europeia, formalizado no contexto de continuidade da *Conference on the Future of Europe* e integrado às prioridades políticas da União. De acordo com a apresentação institucional, os painéis de cidadãos foram concebidos com o objetivo de envolver diretamente cidadãos na discussão de temas estratégicos da agenda da União Europeia⁴³⁴.

Os painéis são compostos por cidadãos selecionados por sorteio, em um número de 150 participantes, segundo critérios destinados a assegurar diversidade geográfica, etária, social e de gênero, refletindo a composição demográfica da União

⁴³³ UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines** – Cap. III, “Feedback to stakeholders”; p. 23.

⁴³⁴ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens' Panels; página “What are the EU Citizens' Panels?”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

Europeia. A documentação institucional indica que os participantes são cidadãos dos Estados-Membros, reunidos em painéis temáticos para deliberar sobre questões específicas definidas no âmbito das prioridades políticas da Comissão⁴³⁵. O processo de seleção é apresentado como elemento central para garantir representatividade e legitimidade ao exercício deliberativo.

Do ponto de vista organizacional, os *EU Citizens' Panels* são estruturados em painéis temáticos, cada um dedicado a um conjunto delimitado de questões políticas. Os painéis são anunciados com certa antecedência no portal, apresentando as delimitações do tema e convidando cidadãos a se inscreverem como interessados para o sorteio.

Após a definição dos participantes, realizam-se três sessões deliberativas, sendo duas sessões presenciais e uma on-line, distribuídas ao longo de diferentes momentos do processo, com o apoio de facilitadores e especialistas, conforme descrito nos documentos explicativos disponibilizados no site institucional. As deliberações resultam na formulação de recomendações, que são encaminhadas às instituições europeias competentes.

A vinculação institucional dos painéis é explicitada pela Comissão Europeia, que apresenta as recomendações produzidas como contribuições destinadas a alimentar processos de formulação de políticas públicas e iniciativas legislativas futuras. O site institucional indica que as conclusões dos painéis são consideradas no âmbito do processo decisório europeu e que a Comissão se compromete a dar seguimento às recomendações, informando de que modo elas foram integradas ou consideradas⁴³⁶.

5.4.2.2 Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos

No caso dos *EU Citizens' Panels*, a condução institucional do mecanismo é atribuída à Comissão Europeia, apresentada como responsável por

⁴³⁵ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página “What are the EU Citizens’ Panels?”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

⁴³⁶ COMISSÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘What happens after the panels?’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

considerar as recomendações produzidas pelos painéis ao definir suas iniciativas de política pública⁴³⁷.

Do ponto de vista administrativo, a mesma página institucional indica que o ambiente de participação cidadã no qual os painéis se inserem é gerido pela Direção-Geral de Comunicação (DG COMM), o que evidencia a existência de uma unidade interna vinculada à Comissão encarregada da gestão do canal público e de suas funcionalidades⁴³⁸.

Quanto ao público-alvo, as fontes institucionais descrevem os painéis como compostos por cidadãos selecionados por sorteios randomizados, oriundos dos 27 Estados-Membros, reunidos para discutir propostas e temas em nível europeu. A participação é, assim, configurada como cidadã e individual.

Em complemento à caracterização geral do público participante, o site institucional dos *EU Citizens' Panels* descreve de forma detalhada os critérios de composição e seleção dos cidadãos participantes. O processo baseia-se em um sistema de quotas, destinado a assegurar um painel equilibrado do ponto de vista de gênero e representativo da diversidade social da União Europeia. Nesse contexto, está prevista a reserva de um terço das vagas para jovens entre 16 e 29 anos, bem como a consideração de outros critérios sociodemográficos, como nível de escolaridade, localização geográfica e ocupação⁴³⁹.

A seleção dos participantes também observa a proporcionalidade populacional entre os Estados-Membros, de modo que cidadãos de cada país sejam recrutados em proporção à sua população. Ao mesmo tempo, o desenho institucional prevê mecanismos específicos para garantir a presença dos Estados-Membros de menor dimensão, estabelecendo que cada país conte com ao menos dois

⁴³⁷ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “Participate, interact, vote; secção “European Citizens’ Engagement Platform”; parágrafo “Contribute to EU policies through Citizens’ Panels”. Disponível em: https://european-union.europa.eu/live-work-study/participate-interact-vote_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴³⁸ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “Participate, interact, vote; rodapé: ‘This site is managed by: Directorate-General for Communication’”. Disponível em: https://european-union.europa.eu/live-work-study/participate-interact-vote_en. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴³⁹ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

participantes em cada painel. O próprio site reconhece que, nesses casos, não é possível refletir todas as categorias sociodemográficas no interior de uma única delegação nacional. Ainda assim, afirma-se que a diversidade é assegurada no conjunto do painel, considerado em sua totalidade⁴⁴⁰. A Comissão indica que o processo de seleção é renovado a cada novo painel, o que reforça o caráter rotativo da composição dos grupos e a utilização do sorteio como mecanismo de inclusão cidadã.

Por fim, as fontes institucionais indicam que os participantes recebem informações preparatórias, têm acesso a especialistas e contam com o apoio de facilitadores, cuja função é estruturar o debate, assegurar condições equitativas de participação e apoiar a formulação das recomendações finais.⁴⁴¹

Dessa forma, os atores centrais identificáveis no desenho institucional dos *EU Citizens' Panels*, no plano da categoria aqui analisada, são: (i) a Comissão Europeia, que enquadra o mecanismo e assume a responsabilidade de considerar suas recomendações; (ii) a unidade administrativa indicada como gestora do ambiente de participação (DG COMM); (iii) os cidadãos selecionados por sorteio, caracterizados como participantes diretos, reunidos em painéis com composição estruturada para refletir diversidade social e demográfica; (iv) especialistas e facilitadores para melhor condução dos debates.

5.4.2.3 Categoria 2: tipos de participação promovidos

Nos *EU Citizens' Panels*, a participação cidadã é concebida institucionalmente como um processo deliberativo estruturado, distinto dos mecanismos de consulta pública baseados na submissão individual de opiniões. De acordo com a descrição disponibilizada no site institucional, os painéis reúnem cidadãos selecionados por sorteio para discutir, ao longo de pelo menos três sessões, temas definidos no âmbito das prioridades políticas da União Europeia, com o objetivo

⁴⁴⁰ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

⁴⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página “What are the EU Citizens’ Panels?”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

de formular recomendações coletivas destinadas às instituições europeias competentes⁴⁴².

O formato de funcionamento dos painéis prevê a realização de sessões previstas em finais de semana, presenciais e on-line, organizadas de modo a permitir a progressiva construção de posições informadas.

Nos *EU Citizens' Panels*, a participação cidadã é estruturada a partir de um modelo deliberativo sequencial, que combina trabalho em pequenos grupos e momentos de discussão plenária. Os participantes são organizados em grupos reduzidos, compostos por aproximadamente doze a quinze cidadãos, nos quais se desenvolvem debates orientados e trocas argumentativas mais aprofundadas, complementados por sessões plenárias que reúnem a totalidade do painel.

Na sessão inicial, o processo deliberativo concentra-se na formulação de ideias e na identificação, organização e agrupamento das abordagens consideradas mais promissoras pelos próprios cidadãos, que passam a orientar os trabalhos subsequentes. A segunda sessão é dedicada ao aprofundamento dessas abordagens previamente consensuadas e à elaboração de projetos iniciais de recomendações. Ao longo das etapas seguintes, desenvolve-se um processo interativo de análise entre pares, no qual os cidadãos, organizados em grupos de trabalho, examinam e complementam as propostas formuladas por outros grupos, incorporando novos elementos e refinando os conteúdos debatidos. Esse procedimento culmina, na sessão de encerramento, na consolidação das recomendações finais do painel, que são formalmente apresentadas à Comissão Europeia como parte do conjunto de contribuições que acompanham as propostas pertinentes em discussão.⁴⁴³

Essa caracterização encontra respaldo no *Corporate Guidance on Citizen Engagement*⁴⁴⁴, documento no qual a Comissão Europeia distingue

⁴⁴² UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página “What are the EU Citizens’ Panels?”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

⁴⁴³ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

⁴⁴⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

explicitamente a participação deliberativa de formas meramente consultivas de engajamento. O guia define os painéis de cidadãos como instrumentos destinados a envolver cidadãos em discussões aprofundadas, ao longo do tempo, sobre questões políticas complexas, com vistas à produção de orientações e recomendações fundamentadas. O documento sublinha que esse tipo de engajamento pressupõe tempo adequado, moderação profissional e acesso equilibrado à informação, elementos que são descritos como parte integrante do desenho dos *EU Citizens' Panels*.⁴⁴⁵

No que se refere ao papel atribuído aos cidadãos, as fontes institucionais apresentam os participantes como atores deliberativos, chamados a discutir propostas, ponderar alternativas e contribuir coletivamente para a formulação de recomendações.

O *Corporate Guidance* enfatiza que, nesse modelo, os cidadãos não atuam como representantes de interesses organizados nem como especialistas técnicos, mas como participantes leigos engajados em um processo estruturado de deliberação pública⁴⁴⁶. Essa definição reforça a distinção entre os painéis e outros instrumentos de participação voltados à consulta de *stakeholders* ou à coleta de contribuições especializadas.

Por fim, quanto à mediação institucional da participação, os *EU Citizens' Panels* são apresentados como processos organizados e enquadrados pela Comissão Europeia, que define os temas, estrutura o calendário e assegura os recursos necessários ao funcionamento dos painéis. O *Corporate Guidance* esclarece que esse tipo de engajamento cidadão é concebido como parte integrante das fases iniciais do processo de formulação de políticas, cabendo às instituições definir o enquadramento e, posteriormente, dar seguimento às recomendações produzidas.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. p. 32-33. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴⁴⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. p. 21. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴⁴⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. p. 8-10. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

5.4.2.4 Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa

No que se refere ao alcance geográfico, os *EU Citizens' Panels* são apresentados como instrumentos de âmbito europeu, reunindo um grupo de cidadãos selecionados a partir de sorteio randomizado, provenientes de todos os Estados-Membros da União Europeia. A documentação institucional descreve a participação como pan-europeia, com critérios de seleção que asseguram a presença de participantes de cada país, inclusive dos Estados-Membros de menor dimensão, conforme explicitado na explicação do processo de seleção. O funcionamento multilinguístico, com serviços de interpretação e tradução, é indicado como condição operacional para viabilizar a participação dos cidadãos selecionados em igualdade de condições.⁴⁴⁸

Quanto ao escopo temático, os painéis são organizados em torno de temas estratégicos definidos no âmbito das prioridades políticas da Comissão Europeia. A página institucional indica que cada painel se dedica a um conjunto delimitado de questões, considerados relevantes pela Comissão em determinado momento do ciclo político. Até o momento da realização desta pesquisa⁴⁴⁹, foram realizados sete painéis sobre os temas equidade geracional, orçamento europeu, combate ao ódio na sociedade, eficiência energética, mobilidade para fins de aprendizagem, mundos virtuais e desperdício alimentar. Essa delimitação temática confere aos painéis um foco específico, distinto de instrumentos de participação de escopo transversal.⁴⁵⁰

Em termos de temporalidade, os *EU Citizens' Panels* apresentam-se como processos não permanentes, estruturados por ciclos delimitados no tempo, com início, desenvolvimento e encerramento definidos para cada painel. As fontes institucionais indicam que o processo de seleção é renovado a cada novo painel e que as atividades se desenvolvem ao longo de um número limitado de sessões, distribuídas em diferentes momentos. Ao mesmo tempo, a recorrência dos painéis,

⁴⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

⁴⁴⁹ A coleta de dados foi concluída em dezembro de 2025.

⁴⁵⁰ UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

em diferentes temas e ao longo de sucessivos anos, sugere a probabilidade de consolidação de um formato reiterado de engajamento cidadão.

No que diz respeito ao grau de institucionalização, os *EU Citizens' Panels* são apresentados como instrumentos formalmente integrados à arquitetura participativa da Comissão Europeia. O *Corporate Guidance on Citizen Engagement*⁴⁵¹ enquadra os painéis como parte de uma estratégia institucional mais ampla de envolvimento cidadão, concebida para complementar outros mecanismos participativos e ser utilizada em fases iniciais do processo de formulação de políticas.

Por fim, no tocante ao impacto potencial das contribuições produzidas, as fontes institucionais indicam que as recomendações formuladas pelos painéis são encaminhadas às instituições europeias competentes e consideradas no âmbito de processos de elaboração de políticas e iniciativas legislativas futuras.⁴⁵²

O *Corporate Guidance*⁴⁵³ prevê que as instituições devem informar de que modo as contribuições dos cidadãos foram consideradas, por meio de mecanismos de acompanhamento e resposta institucional. As fontes não estabelecem, contudo, mecanismos automáticos de vinculação das recomendações às decisões finais, situando o impacto dos painéis no plano da influência informada e procedimental no processo decisório europeu.

Considerados em conjunto, esses elementos permitem situar os *EU Citizens' Panels* como um instrumento institucional de participação cidadã deliberativa promovido pela Comissão Europeia, concebido para envolver diretamente cidadãos interessados selecionados por sorteio na discussão de temas estratégicos da agenda política da União.

As recomendações formuladas pelos participantes são encaminhadas às instituições europeias competentes como contribuições para a formulação de

⁴⁵¹ UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. p. 8-12. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

⁴⁵² UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘What happens after the panels?’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

⁴⁵³ UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. p. 56. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

políticas públicas, inserindo-se formalmente na arquitetura institucional de engajamento cidadão da Comissão. Nesse sentido, o caso ilustra um modelo de participação cidadã transnacional europeia baseado na deliberação estruturada, distinto dos mecanismos consultivos permanentes, e integrado às estratégias institucionais de envolvimento democrático da União Europeia.

5.4.3 Conference on the Future of Europe

5.4.3.1 Apresentação do caso

A *Conference on the Future of Europe* constituiu um exercício participativo de caráter excepcional, promovido conjuntamente pelas três principais instituições da União Europeia: a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia. Com o objetivo de criar um espaço estruturado de reflexão e debate sobre os rumos políticos, institucionais e normativos da União, a iniciativa foi formalmente lançada em abril de 2021 e concluída em maio de 2022, conforme descrito na documentação institucional conjunta das três instituições.⁴⁵⁴

Do ponto de vista normativo-institucional, a *Conference* foi estabelecida com base em uma Declaração Conjunta assinada pelos presidentes das três instituições, documento que definiu seus objetivos, princípios orientadores e estrutura geral de governança. Essa Declaração atribuiu à *Conference* a finalidade de “dar aos cidadãos europeus um papel mais ativo na definição das políticas e prioridades da União”, sem prejuízo das competências previstas nos Tratados⁴⁵⁵. A iniciativa foi, assim, concebida como um processo político-participativo complementar às formas representativas tradicionais, sem caráter vinculante automático.

A estrutura organizacional da *Conference* foi detalhada em seu Regulamento de Procedimento⁴⁵⁶, que estabeleceu os diferentes componentes do

⁴⁵⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁵⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Preâmbulo e pontos introdutórios. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁵⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Disponível em:

processo, bem como as instâncias responsáveis por sua condução. O documento previu a articulação entre quatro elementos principais: i) uma Plataforma Digital Multilíngue, aberta à participação de todos os cidadãos⁴⁵⁷; ii) Painéis de Cidadãos Europeus, compostos por cidadãos selecionados por sorteio⁴⁵⁸; iii) eventos descentralizados organizados em nível local, nacional e regional⁴⁵⁹; e iv) uma Plenária da Conferência, reunindo representantes das instituições europeias, dos parlamentos nacionais, dos cidadãos e da sociedade civil⁴⁶⁰.

A Plataforma Digital Multilíngue funcionou como o principal ponto de acesso público ao processo, permitindo que cidadãos de todos os Estados-Membros apresentassem ideias, comentassem propostas, organizassem eventos e acompanhassem os trabalhos da *Conference*. De acordo com a descrição institucional, a plataforma foi concebida como um espaço aberto e inclusivo, operando em todas as línguas oficiais da União Europeia e reunindo contribuições ao longo de todo o período da iniciativa.

Paralelamente, os Painéis de Cidadãos Europeus foram integrados ao processo como instâncias deliberativas estruturadas, incumbidas de discutir temas específicos e formular recomendações a serem encaminhadas à Plenária. Foram realizados quatro painéis⁴⁶¹ compostos por cidadãos selecionados aleatoriamente,

https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁵⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 3. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁵⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 5. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁵⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 4. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 16. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. **CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 15-22. Disponível em:

segundo critérios destinados a assegurar diversidade geográfica, etária e social, conforme descrito na documentação oficial da *Conference*. As recomendações produzidas nesses painéis constituíram uma das principais fontes para o debate plenário.

O encerramento formal da *Conference* ocorreu com a apresentação do Relatório Final⁴⁶², que consolidou 49 propostas e 326 medidas resultantes do conjunto das contribuições recolhidas ao longo do processo. Esse relatório foi entregue conjuntamente aos presidentes do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia e passou a servir como referência para o debate institucional subsequente sobre o seguimento das propostas apresentadas.

5.4.3.2 Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos

A *Conference on the Future of Europe* caracteriza-se por um desenho institucional marcado por uma governança interinstitucional inédita, na qual as três principais instituições da União Europeia (Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia) assumiram conjuntamente a promoção, coordenação política e supervisão do processo participativo. Essa configuração foi formalizada na Declaração Conjunta sobre a *Conference*, que atribuiu às três instituições responsabilidade compartilhada pela condução da iniciativa, definindo-a como um exercício comum destinado a reforçar a participação cidadã no debate sobre o futuro da União⁴⁶³.

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁶² UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁶³ UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Declarado na abertura do texto da seguinte forma: “The Conference is a joint undertaking of the European Parliament, the Council and the European Commission, acting as equal partners together with the Member States of the European Union. As signatories of this Joint Declaration, we commit to working together throughout the Conference and to dedicating the necessary resources to this endeavour. We commit to working in the interest of Europe, our citizens, and European democracy, strengthening the link between Europeans and the institutions that serve them.” Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

Do ponto de vista organizacional, a estrutura da *Conference* foi detalhada em seu Regulamento de Procedimento, que instituiu um modelo de governança composto por diferentes instâncias, incluindo um Conselho Executivo (*Executive Board*), uma Plenária da Conferência e mecanismos operacionais de apoio.

O Conselho Executivo foi incumbido da coordenação geral do processo, da definição das orientações estratégicas e da supervisão da implementação das atividades, sendo composto por representantes das três instituições, em conformidade com o princípio da paridade institucional estabelecido no documento fundador. Foi convidado como observador permanente a presidência da *Troika* da Conferência de Órgãos Parlamentares para Assuntos da União (COSAC). O Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social Europeu também poderiam ser convidados como observadores, assim como outras instituições, órgãos e parceiros sociais da UE quando apropriado.⁴⁶⁴

A Plenária da *Conference* configurou-se como o principal espaço de articulação entre os diferentes atores institucionais e sociais envolvidos. De acordo com o Regulamento, a Plenária reuniu representantes do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia, dos parlamentos nacionais, dos cidadãos participantes dos painéis deliberativos, bem como representantes da sociedade civil organizada e de parceiros sociais⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 6. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁶⁵ A composição detalhada foi descrita no Artigo 16 do Regulamento da Conferência da seguinte forma: The Conference Plenary shall be composed of 108 representatives from the European Parliament, 54 from the Council and 3 from the European Commission, as well as 108 representatives from all national Parliaments on an equal footing, and citizens. 80 representatives from European Citizens' Panels, of which at least one third shall be younger than 25, the President of the European Youth Forum and 27 representatives of national events and/or national Citizens' Panels will participate. This represents a total of 108. 18 representatives from the Committee of the Regions and 18 from the Economic and Social Committee, 6 elected representatives from regional authorities and 6 elected representatives from local authorities, 12 representatives from the social partners, and 8 from civil society will also participate. The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy shall be invited when the international role of the EU is discussed. Representatives of key stakeholders may also be invited. The composition of the Conference Plenary shall respect gender balance.

Essa composição híbrida foi concebida para permitir a circulação das contribuições cidadãs no interior de um espaço de debate político-institucional, preservando, ao mesmo tempo, o papel central das instituições representativas no processo decisório europeu.

No que se refere aos atores sociais, a *Conference* incorporou os cidadãos como participantes diretos do processo por meio de diferentes canais. No espaço da Plataforma Digital Multilíngue, todos os cidadãos da União Europeia foram reconhecidos como potenciais participantes em um espaço aberto para a apresentação de ideias, comentários e propostas, acessível sem critérios seletivos formais e operando em todas as línguas oficiais da União. Esse desenho ampliou significativamente o espectro de atores envolvidos, permitindo a participação individual de cidadãos e organizações em escala europeia.

A *Conference* integrou Painéis de Cidadãos Europeus como instâncias deliberativas estruturadas, compostas por cidadãos selecionados em sorteios randomizados, segundo critérios destinados a assegurar diversidade geográfica, etária, de gênero e socioeconômica. Conforme descrito na documentação oficial, esses painéis foram concebidos para refletir a pluralidade da sociedade europeia e para atuar como espaços de formulação coletiva de recomendações, posteriormente encaminhadas à Plenária⁴⁶⁶.

Além disso, o processo previu a participação de *experts*, organizações da sociedade civil, parceiros sociais, autoridades locais e regionais, bem como de outros atores coletivos, sobretudo por meio da organização de eventos descentralizados registrados na Plataforma Digital. Esses eventos, promovidos por atores institucionais e não institucionais, foram reconhecidos como parte integrante da *Conference*, desde que observassem os princípios e valores definidos nos documentos fundadores da iniciativa.’

A presença de instituições europeias centrais, parlamentos nacionais, cidadãos individualmente considerados, painéis deliberativos e organizações da

⁴⁶⁶ UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 15-22.

sociedade civil, demonstra a complexidade do arranjo institucional da *Conference* e a tentativa de articular múltiplos níveis de participação em um único processo. Ao mesmo tempo, o papel atribuído a cada ator foi claramente delimitado nos documentos institucionais, preservando a distinção entre instâncias de participação cidadã e arenas formais de decisão política, conforme reiterado ao longo da documentação oficial da iniciativa ora analisada.

5.4.3.3 Categoria 2: tipos de participação promovidos

No desenho institucional da *Conference on the Future of Europe*, a participação cidadã foi estruturada combinando participação aberta e digital, deliberação estruturada por mini públicos em painéis e interação mediada com arenas políticas representativas. Esse desenho aparece de forma explícita tanto na Declaração Conjunta, ao qualificar a *Conference* como um exercício “centrado nos cidadãos” e “de baixo para cima”⁴⁶⁷, quanto no Regulamento de Procedimento, ao definir a Plataforma Digital Multilíngue como *hub* central de contribuições e ao estabelecer o papel dos painéis, dos eventos nacionais e da Plenária no processamento institucional dessas contribuições⁴⁶⁸.

No ambiente da Plataforma Digital Multilíngue, a participação assumiu uma forma consultiva ampliada. O próprio Regulamento a definiu como “o principal *hub*” para contribuições cidadãs e informações sobre as diferentes partes da *Conference*, operando simultaneamente como repositório de documentos, ferramenta interativa de debate e mecanismo de coleta de *inputs* provenientes de eventos organizados no âmbito do processo. Nesse desenho, as contribuições submetidas online e os resultados de eventos vinculados à *Conference* deveriam ser coletados,

⁴⁶⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Preâmbulo e pontos introdutórios. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁶⁸ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigos 3 a 5 e 16. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

analisados, monitorados e publicados por meio da plataforma, também com finalidade de transparência⁴⁶⁹.

A modalidade de participação deliberativa, por sua vez, foi incorporada por meio dos Painéis de Cidadãos, concebidos como instâncias estruturadas para discussão de temas específicos e formulação de recomendações. O Regulamento determinou que esses painéis se reunissem em “sessões deliberativas”, em diferentes locais, e que fossem dedicados a temas definidos à luz do escopo geral do processo e das contribuições apresentadas na plataforma. Também estabeleceu que os painéis deveriam “absorver” as contribuições recolhidas no âmbito da *Conference* e, a partir delas, formular recomendações para serem encaminhadas à Plenária⁴⁷⁰.

Além disso, o desenho do processo previu uma dimensão participativa descentralizada, por meio de eventos e painéis nacionais organizados pelos Estados-Membros e por outros atores no âmbito da *Conference*. No enquadramento institucional apresentado pelo Conselho, essa dimensão aparece como um dos quatro pilares do processo, com destaque para a realização de painéis nacionais baseados em princípios similares aos painéis europeus e para a incorporação de suas recomendações aos debates plenários⁴⁷¹.

Por fim, o desenho integrou uma modalidade de participação mediada e interinstitucional por meio da Plenária da *Conference*, estruturada como espaço de debate político em que as recomendações dos painéis (europeus e nacionais) e o *input* oriundo da plataforma seriam discutidos por representantes institucionais e cidadãos. O Regulamento determinou que a Plenária deveria debater essas recomendações “agrupadas por temas” e, após sua apresentação e discussão com os cidadãos, formular propostas, por consenso, a serem encaminhadas ao Conselho

⁴⁶⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigos 3 e 14. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁷⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 5. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/conference-on-the-future-of-europe/>. Acesso em 20 dez. 2025.

Executivo⁴⁷². Em termos de transparência e acesso público, o documento previu ainda a transmissão ao vivo das reuniões plenárias e a disponibilização pública dos documentos da Plenária na Plataforma Digital⁴⁷³.

O Regulamento previu expressamente, ainda, um mecanismo de *feedback*, para assegurar que as ideias expressas nos eventos da *Conference* resultassem em recomendações concretas para ação da União Europeia⁴⁷⁴. O documento também estabeleceu que o resultado final do evento seria apresentado em relatório à Presidência Conjunta, cabendo às instituições examinar “rapidamente” como dar seguimento ao relatório, cada qual no âmbito de suas competências⁴⁷⁵.

Em resumo, como tipos de participação, a *Conference* articulou escuta aberta, deliberação estruturada e processamento interinstitucional das contribuições, com regras próprias de circulação entre plataforma, painéis, plenária e relatório final.

5.4.3.4 Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa

No que se refere ao escopo temático e ao alcance da participação cidadã promovida, a *Conference on the Future of Europe* distinguiu-se por uma ambição temática ampla e transversal, explicitamente assumida desde seus documentos fundadores.

⁴⁷² UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 17. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁷³ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 22. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁷⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigos 1, 5 e 7. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁷⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Artigo 23. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

A Declaração Conjunta⁴⁷⁶ estabeleceu que o processo deveria abranger um conjunto extenso de áreas consideradas centrais para o presente e o futuro da integração europeia, incluindo: a construção de um continente saudável; a luta contra as alterações climáticas e os desafios ambientais; uma economia que beneficie os cidadãos; a justiça social, a igualdade e a solidariedade intergeracional; a transformação digital da Europa; os direitos e valores europeus, incluindo o Estado de direito; os desafios em matéria de migração; a segurança; o papel da União Europeia no mundo; bem como as bases democráticas da União e as formas de reforçar os processos democráticos que a regem.

A Declaração também previu que os debates poderiam abranger questões transversais relativas à capacidade institucional da União para concretizar suas prioridades estratégicas, como a melhoria da qualidade legislativa, a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a implementação e execução do acervo e o fortalecimento da transparência institucional.

Essa amplitude temática foi operacionalizada, em um segundo momento, por meio da organização dos Painéis de Cidadãos Europeus, que constituíram um dos principais eixos deliberativos da *Conference*.

Conforme sistematizado no Relatório Final⁴⁷⁷, os quatro painéis europeus foram estruturados em torno de grandes conjuntos temáticos. O primeiro painel dedicou-se às questões relativas a uma economia mais forte, justiça social, emprego, educação, cultura, juventude e desporto, abordando temas ligados ao bem-estar socioeconômico e às políticas redistributivas. O segundo painel concentrou-se nos desafios da democracia europeia, valores e direitos fundamentais, Estado de direito e segurança, discutindo tanto o funcionamento das instituições quanto a proteção dos valores fundacionais da União. O terceiro painel voltou-se para as alterações climáticas, o meio ambiente e a saúde, articulando preocupações

⁴⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Item b “o quê”. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 15-22. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

ambientais, sanitárias e de sustentabilidade. Por fim, o quarto painel tratou do papel da União Europeia no mundo, incluindo migração, política externa, cooperação internacional e capacidade de atuação global da UE.

Além dos painéis europeus, a *Conference* incorporou Painéis Nacionais de Cidadãos, organizados pelos Estados-Membros, cujos trabalhos também foram sintetizados no Relatório Final⁴⁷⁸. Esses painéis nacionais abordaram temáticas amplamente alinhadas às prioridades definidas no nível europeu, como democracia e participação, políticas sociais, clima e ambiente, transformação digital, migração e papel da União no cenário internacional, refletindo especificidades nacionais e regionais no interior de um quadro temático comum. As contribuições oriundas desses painéis foram integradas ao processo geral da *Conference*, reforçando sua dimensão multinível e territorialmente descentralizada.

O escopo temático da *Conference* foi ainda ampliado por meio de eventos nacionais e transnacionais, organizados por autoridades públicas, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e outros atores coletivos. Conforme detalhado no Relatório Final⁴⁷⁹, esses eventos abrangeram uma diversidade significativa de temas, incluindo políticas climáticas, direitos fundamentais, inclusão social, juventude, inovação digital, políticas de saúde, educação e governança democrática, funcionando como canais adicionais de mobilização e expressão cidadã no âmbito do processo.

De modo específico, a *Conference* também previu a incorporação das contribuições da juventude, sistematizadas no *Youth Ideas Report for the Conference on the Future of Europe*⁴⁸⁰. Esse relatório reuniu propostas e reflexões formuladas por

⁴⁷⁸ UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 22-25. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁷⁹ UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 26-31. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

⁴⁸⁰ UNIÃO EUROPEIA. **Youth Ideas Report for the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2022. Disponível em: <https://european-youth->

jovens participantes de todo o território da União, abordando temas como educação, transição ecológica, justiça social, participação política, transformação digital e oportunidades para as novas gerações. A inclusão desse relatório como insumo formal do processo demonstrou preocupação institucional em integrar perspectivas geracionais distintas no debate sobre o futuro da União.

O Relatório Final da *Conference* organizou o conjunto das propostas e ideias recolhidas ao longo do processo em grandes áreas temáticas, a saber: alterações climáticas e ambiente; saúde; uma economia mais forte, justiça social e emprego; a União Europeia no mundo; valores e direitos, Estado de direito e segurança; transformação digital; democracia europeia; migração; educação, cultura, juventude e desporto; além de uma categoria residual de “outras ideias”. Essa classificação buscou conferir inteligibilidade ao amplo volume de contribuições produzidas, permitindo sua apresentação estruturada às instituições europeias e sua posterior consideração no âmbito dos processos políticos e legislativos.

Em conjunto, esses elementos indicam que a *Conference on the Future of Europe* foi concebida como um processo de escopo temático abrangente, alcance geográfico europeu e capacidade potencial de articulação multinível, combinando contribuições provenientes de painéis deliberativos, eventos descentralizados, iniciativas da juventude e participação digital aberta. Essa diversidade temática e de acesso, ao mesmo tempo em que ampliou as possibilidades de engajamento e expressão cidadã, também configurou um dos traços centrais da complexidade institucional do processo.

5.5 ANÁLISE TRANSVERSAL DOS CASOS À LUZ DAS CATEGORIAS ADOTADAS

A interpretação desenvolvida a seguir decorre da interpretação cruzada dos dados empíricos sistematizados nas categorias anteriormente definidas, com o objetivo de identificar padrões, tensões e racionalidades institucionais inerentes aos

arranjos de participação cidadã transnacional examinados, sem prejuízo do diálogo posterior com a literatura teórica, que será desenvolvido em capítulo próprio.

A análise conjunta dos casos evidencia que, embora estruturados a partir de instrumentos distintos e dotados de graus variados de institucionalização, todos compartilham uma concepção convergente de participação cidadã no âmbito da União Europeia. Em linhas gerais, a participação é concebida como um processo institucionalmente mediado, inserido em arranjos previamente definidos pelas próprias instituições europeias e claramente diferenciado dos espaços formais de decisão política.

Nos três casos examinados, observa-se a centralidade da Comissão Europeia na concepção, coordenação e operacionalização dos mecanismos participativos, ainda que em cooperação com outras instituições e atores. Essa centralidade manifesta-se tanto na definição dos formatos de engajamento quanto na gestão dos fluxos de informação e na sistematização das contribuições produzidas pelos cidadãos, conferindo à participação um caráter marcadamente procedimental.

Outro traço comum reside na separação funcional entre participação, síntese e decisão. Embora os cidadãos sejam convidados a expressar opiniões, debater temas e formular recomendações, a tradução dessas contribuições em propostas politicamente acionáveis permanece concentrada em instâncias institucionais específicas, responsáveis por organizar, filtrar e apresentar os resultados do processo.

Os casos analisados revelam, ainda, uma preocupação recorrente com a padronização dos formatos de participação, a transparência procedimental e a rastreabilidade das contribuições. Esses elementos reforçam a dimensão institucional da participação em detrimento de experiências mais espontâneas ou autônomas de engajamento cidadão. A participação se apresenta como uma prática regulada, orientada por regras claras e integrada a rotinas administrativas e políticas já existentes no âmbito das instituições envolvidas.

Essas convergências indicam que, apesar da diversidade de instrumentos mobilizados, a União Europeia vem consolidando um modelo de participação cidadã transnacional que privilegia a abertura controlada, a mediação

institucional e a integração procedimental das contribuições cidadãos aos seus processos políticos. Estabelecem-se, desse modo, parâmetros relativamente estáveis para o envolvimento dos cidadãos no espaço público europeu.

O exame comparado dos casos permite também identificar tensões recorrentes que atravessam os diferentes arranjos institucionais de participação cidadã promovidos pela União Europeia. Essas tensões estão diretamente associadas às escolhas de desenho institucional adotadas para viabilizar a participação em escala transnacional.

Uma primeira tensão diz respeito à relação entre amplitude de inclusão e profundidade deliberativa. Os instrumentos analisados foram concebidos para alcançar públicos amplos e socialmente diversos, seja por meio de plataformas digitais abertas, seja por mecanismos de seleção representativa de cidadãos. Contudo, essa ampliação do acesso impõe limites materiais à possibilidade de aprofundamento deliberativo, especialmente quando combinada a prazos reduzidos, agendas temáticas extensas e formatos que exigem a síntese rápida de contribuições heterogêneas. Nesse contexto, a participação tende a privilegiar a multiplicidade de vozes em detrimento de processos prolongados de construção coletiva de posições.

Outra tensão recorrente emerge da combinação entre ambição temática e capacidade institucional de absorção. Em todos os casos, os cidadãos são convidados a se manifestar sobre temas centrais e estruturantes do projeto europeu, frequentemente de elevada complexidade política, jurídica e técnica. Ao mesmo tempo, a capacidade das instituições de traduzir esse amplo espectro de contribuições em iniciativas concretas é condicionada por limites normativos, competências definidas nos Tratados e dinâmicas próprias do sistema decisório da União.

Há, ainda, uma tensão persistente entre abertura discursiva e fechamento decisório. Os mecanismos examinados multiplicam canais de expressão, visibilidade e debate público, reforçando a dimensão comunicativa da participação cidadã. Entretanto, o momento decisório permanece claramente circunscrito às instituições representativas e executivas, que retêm o controle sobre a seleção, priorização e eventual incorporação das contribuições recebidas. A participação,

embora incentivada e institucionalmente reconhecida, não se traduz automaticamente em poder decisório compartilhado.

Essas tensões não anulam o valor democrático dos instrumentos analisados, mas evidenciam os limites estruturais da participação cidadã em contextos transnacionais complexos, nos quais a busca por inclusão, legitimidade e eficiência institucional precisa ser constantemente equilibrada.

Para além da identificação de convergências e tensões, a observação integrada dos casos permite reconstruir a existência de uma racionalidade institucional que orienta a forma como a União Europeia vem estruturando a participação cidadã em escala transnacional.

Em termos gerais, os dados indicam que a participação é concebida como uma prática de legitimação democrática, voltada à ampliação da escuta, ao enriquecimento do debate público e ao reforço da responsividade institucional em um contexto marcado por complexidade normativa, diversidade social e fragmentação política, sem redistribuição direta de poder decisório.

Essa racionalidade manifesta-se na adoção de experiências institucionais controladas, que testam novos formatos de engajamento sem comprometer a estabilidade do sistema decisório europeu. A participação é incentivada como processo e frequentemente apresentada como espaço de inovação e aprendizado institucional, permanecendo, contudo, delimitada por regras procedimentais claras e por instâncias responsáveis pela filtragem e sistematização das contribuições.

A ênfase na mediação institucional e na padronização dos formatos participativos sugere uma concepção de cidadania ativa compatível com a lógica de governança multinível da União Europeia. A participação cidadã transnacional aparece como elemento a ser integrado a uma arquitetura política já existente, e não como vetor de ruptura ou de reconfiguração radical das relações entre cidadãos e instituições. O envolvimento dos cidadãos é promovido na medida em que pode ser acomodado em fluxos decisórios previsíveis e juridicamente enquadrados.

Em síntese, a análise dos casos estudados indica que a União Europeia vem consolidando um modelo institucional de participação cidadã transnacional que combina abertura discursiva, formatos presenciais e digitais, deliberação institucionalizada e preservação dos núcleos decisórios. Essa estrutura, ao mesmo tempo inovadora e cautelosa, fornece elementos centrais para compreender tanto o potencial democrático quanto os limites estruturais dos arranjos analisados e contribui para a formulação dos pilares analíticos desenvolvidos ao final deste estudo. Antes, porém, passa-se à última etapa da parte empírica da tese, dedicada à análise da abordagem social da participação cidadã transnacional na União Europeia.

CAPÍTULO 6

A DIMENSÃO SOCIAL PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL EUROPEIA: MOBILIZAÇÃO CÍVICA, REDES TRANSNACIONAIS E EXPERIÊNCIA DELIBERATIVA

As dimensões normativa e institucional da participação cidadã transnacional, analisadas nos capítulos anteriores, evidenciaram os mecanismos formais por meio dos quais a União Europeia estrutura, regula e promove o engajamento dos cidadãos no espaço político europeu.

A dimensão social, por sua vez, volta-se para os modos pelos quais a participação é operacionalizada por atores sociais que atuam para além das estruturas institucionais da União. Busca-se compreender como a participação transnacional se manifesta a partir de iniciativas de mobilização cívica, redes da sociedade civil organizada e arranjos híbridos de engajamento cidadão que buscam ampliar ou reconfigurar os espaços participativos disponíveis no contexto europeu.

Essa perspectiva revela dinâmicas *bottom up* da cidadania europeia, evidenciando tanto seu potencial mobilizador quanto as tensões estruturais que atravessam a relação entre autonomia social e enquadramento institucional.

Ao incorporar essa dimensão, a pesquisa busca oferecer uma compreensão mais abrangente da participação cidadã transnacional, reconhecendo-a como fenômeno em construção, marcado por heterogeneidade organizacional, pluralidade de práticas e diferentes graus de dependência em relação às instituições da União Europeia.

6.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E DESENHO DA ANÁLISE EMPÍRICA

A estratégia metodológica adotada neste capítulo manteve a orientação exploratória e descritiva da pesquisa, com abordagem qualitativa baseada na análise documental, assegurando simetria metodológica com o capítulo anterior. No entanto,

o recorte empírico foi ajustado à especificidade da abordagem social da participação cidadã transnacional, deslocando o foco da atuação direta das instituições da União Europeia para iniciativas de mobilização cidadã promovidas por atores da sociedade civil europeia e por arranjos híbridos de engajamento cívico.

Para fins de viabilidade analítica e coerência metodológica, foram selecionadas iniciativas dotadas de reconhecimento público, visibilidade em escala europeia e documentação institucional acessível, permitindo uma análise empírica consistente a partir de fontes públicas. A pesquisa teve por objetivo examinar, de forma controlada, experiências significativas que evidenciam diferentes formas de organização e mobilização da participação cidadã em contexto transnacional, sem a pretensão de mapear exaustivamente a atuação da sociedade civil europeia.

O período considerado abrangeu as ações dessas iniciativas nos últimos cinco anos, possibilitando a observação de práticas recentes de engajamento cívico, muitas delas intensificadas pelo uso de plataformas digitais e por transformações ocorridas no contexto pós-pandemia. O escopo geográfico privilegiou o espaço europeu, com ênfase em iniciativas que articulam atores, discursos e práticas para além das fronteiras dos Estados-Membros.

Mantendo simetria metodológica com o Capítulo 5, a análise empírica foi orientada pelas mesmas três categorias analíticas, ajustadas apenas quanto ao foco do olhar analítico, de modo a refletir a especificidade da abordagem social:

1. Atores institucionais e sociais envolvidos: foram identificados os atores sociais e organizacionais responsáveis pela concepção, coordenação e implementação das iniciativas analisadas, bem como os públicos a que se destinam suas ações de mobilização cidadã transnacional. O objetivo foi examinar a configuração dos sujeitos envolvidos, observando o grau de abertura das iniciativas e a diversidade dos públicos mobilizados, conforme apresentado nos documentos institucionais analisados.

2. Tipos de participação promovidos: esta categoria examinou os formatos de participação que as iniciativas selecionadas afirmam promover, distinguindo entre práticas de informação, mobilização, deliberação e articulação coletiva, bem como os canais utilizados para operacionalizar essas formas de

engajamento. A análise concentrou-se na descrição dos mecanismos participativos tal como formalmente apresentados, sem pretensão de aferir a intensidade ou os efeitos empíricos da participação.

3. Escopo e alcance das iniciativas: por fim, esta categoria analisou a abrangência geográfica, temática e temporal das iniciativas selecionadas, observando como se articulam em escala transnacional e quais objetivos de atuação no espaço público europeu são explicitamente declarados. Essa dimensão permitiu identificar o alcance pretendido das ações de mobilização cidadã e sua inserção em dinâmicas mais amplas da participação transnacional.

A aplicação transversal dessas categorias permitiu construir um quadro analítico da abordagem social da participação cidadã transnacional, evidenciando convergências e contrastes entre diferentes iniciativas, sem recorrer a inferências não sustentadas pelas fontes documentais utilizadas.

Cabe reconhecer, por fim, que a análise se fundamenta exclusivamente em materiais públicos elaborados pelas próprias iniciativas analisadas, o que implica limitações metodológicas relevantes. Esses documentos tendem a refletir estratégias de apresentação institucional e não permitem acessar diretamente experiências individuais de participação. Ainda assim, essa escolha se justifica pela acessibilidade, pela sistematização e pelo caráter público das fontes, permitindo observar de forma consistente como a participação cidadã transnacional é formalmente registrada, estruturada e comunicada no âmbito da sociedade civil europeia, em plena coerência com o desenho metodológico geral da tese.

6.2 UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise⁴⁸¹ adotada neste capítulo é a iniciativa social de mobilização cidadã transnacional enquanto arranjo de participação, tal como

⁴⁸¹ A noção de unidade de análise é aqui empregada conforme a metodologia dos estudos de caso, entendida como a definição precisa do fenômeno empírico que constitui o foco da investigação. Segundo Yin, a unidade de análise pode corresponder a um programa, uma política, uma instituição ou uma iniciativa específica, devendo estar claramente alinhada às questões de pesquisa e ao desenho metodológico adotado, de modo a orientar a coleta e a interpretação dos dados empíricos. YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

apresentada por seus próprios promotores em documentos públicos e canais institucionais de comunicação.

Essa delimitação implica compreender cada caso não como representação total da atuação das organizações envolvidas, mas como expressão específica de suas práticas de engajamento cívico voltadas à participação cidadã no espaço político europeu.

O foco da análise recai sobre os formatos de mobilização propostos, os públicos efetivamente mobilizados, os discursos de legitimação da participação e as relações estabelecidas com as instituições da União Europeia.

Essa opção metodológica legitima o uso exclusivo de fontes documentais públicas e permite privilegiar a perspectiva do engajamento social tal como é formalmente registrado e apresentado, sem pretensão de captar experiências individuais ou avaliações subjetivas dos participantes.

6.3 SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DOS CASOS EMPÍRICOS

Para materializar a estratégia metodológica delineada, foram selecionados três casos que ilustram diferentes modalidades de mobilização cidadã transnacional no contexto europeu. A escolha buscou equilibrar diversidade organizacional, visibilidade pública e disponibilidade de documentação acessível, permitindo analisar práticas distintas de engajamento social sem comprometer a comparabilidade analítica entre os casos.

O *European Citizen Action Service* (ECAS)⁴⁸² foi selecionado por sua atuação consolidada na promoção dos direitos dos cidadãos da União Europeia e na facilitação do acesso a mecanismos de participação, combinando serviços de informação, apoio à mobilidade e iniciativas de engajamento digital. Sua inclusão permite observar formas de participação orientadas ao empoderamento individual e à mediação entre cidadãos e instituições europeias.

⁴⁸² EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). About ECAS. Disponível em: <https://ecas.org/about-ecas/>. Acesso em 26 dez. 2025.

O *European Civic Forum* (ECF)⁴⁸³ por sua vez, representa uma rede transnacional de organizações da sociedade civil dedicada à defesa do espaço cívico e à promoção de direitos democráticos em escala europeia. Sua atuação coletiva e seu papel de *advocacy* estruturado oferecem um caso privilegiado para analisar práticas de mobilização social articuladas em rede, bem como as tensões decorrentes da interlocução contínua com as instituições da União Europeia.

Por fim, a *Democratic Odyssey* (DO)⁴⁸⁴ foi incluída como uma iniciativa híbrida de mobilização cidadã transnacional, situada na interface entre sociedade civil organizada, produção acadêmica e experimentação democrática. Embora não se trate de uma organização da sociedade civil no sentido tradicional, sua proposta de assembleias deliberativas transnacionais e sua articulação com redes cívicas e atores sociais permitem analisar formas inovadoras de engajamento cidadão, bem como os limites e desafios da autonomia social em contextos fortemente condicionados por financiamento e reconhecimento institucional.

Em conjunto, esses três casos permitem observar diferentes expressões da abordagem social da participação cidadã transnacional na União Europeia, variando desde formas institucionalizadas de facilitação do engajamento até iniciativas experimentais que buscam ampliar ou redefinir os formatos participativos existentes.

A análise dessas experiências, orientada pelas categorias analíticas definidas, contribui para compreender como a sociedade civil europeia se organiza, mobiliza cidadãos e negocia sua atuação em um espaço político transnacional marcado por assimetrias institucionais e diversidade social.

⁴⁸³ EUROPEAN CIVIC FORUM (ECF). About. Rede pan-europeia de cerca de 100 associações e ONGs de 29 países. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em 26 dez. 2025.

⁴⁸⁴ DEMOCRATIC ODYSSEY (DO). Who we are. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/about>. Acesso em 26 dez. 2025.

6.4 ANÁLISE DOS CASOS

6.4.1 European Citizen Action Service (ECAS)

6.4.1.1 Apresentação do caso

O *European Citizen Action Service* (ECAS) constitui uma das organizações mais consolidadas no campo da cidadania europeia e da promoção do engajamento cívico em escala transnacional. Fundado em 1990 e sediado em Bruxelas, o ECAS apresenta-se institucionalmente como uma organização da sociedade civil dedicada a fortalecer os direitos dos cidadãos da União Europeia e a facilitar sua participação no espaço político europeu⁴⁸⁵.

Do ponto de vista jurídico-organizacional, o ECAS estrutura-se como uma associação sem fins lucrativos regida pelo direito belga, com atuação declaradamente europeia e vocação transnacional. Seu estatuto social define como objetivos centrais a promoção da cidadania europeia, o apoio ao exercício de direitos decorrentes do estatuto de cidadão da União e o incentivo à participação democrática no âmbito das instituições europeias⁴⁸⁶.

O documento estabelece, ainda, uma estrutura de governança composta por Assembleia Geral, Conselho Diretor e Secretaria Executiva, bem como a possibilidade de cooperação com instituições europeias e outras organizações da sociedade civil, preservando formalmente a autonomia da entidade⁴⁸⁷.

A apresentação institucional do ECAS enfatiza sua atuação como mediador entre cidadãos e União Europeia, especialmente por meio da disseminação de informações, da orientação sobre instrumentos democráticos e do apoio a iniciativas de engajamento cívico. Essa autodefinição permite enquadrar a

⁴⁸⁵ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). About ECAS. Disponível em: <https://ecas.org/about-ecas/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁸⁶ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Articles of Association (Statutes). Bruxelas: European Citizen Action Service, 2021. Arts. 4 e 5. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2022/10/ECAS-Statutes-2021-EN.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁸⁷ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Articles of Association (Statutes). Bruxelas: European Citizen Action Service, 2021. Arts. 9-13 e 15-21. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2022/10/ECAS-Statutes-2021-EN.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

organização, para os fins desta pesquisa, como um agente que opera na interface entre cidadania, participação e instituições europeias⁴⁸⁸.

No que se refere especificamente à participação cidadã transnacional, o ECAS destaca, em seus materiais institucionais, iniciativas voltadas à promoção do engajamento dos cidadãos em processos democráticos da União Europeia, com especial atenção a instrumentos participativos previstos no ordenamento europeu. Entre essas iniciativas, figuram projetos e ações de informação, capacitação e apoio à participação em mecanismos como consultas públicas europeias e a ICE, apresentados no site como formas de aproximar os cidadãos dos processos decisórios da União⁴⁸⁹.

Para os fins desta pesquisa, a relevância do ECAS reside na combinação entre uma estrutura organizacional estável, reconhecimento institucional e um conjunto consistente de práticas documentadas voltadas à promoção da participação cidadã em escala europeia.

A análise que se segue concentra-se nos aspectos de sua atuação relacionados ao desenho, à promoção e à comunicação de mecanismos de participação cidadã transnacional, conforme apresentados em seus documentos institucionais públicos.

6.4.1.2 Categoria 1: atores sociais e institucionais envolvidos

A análise dos atores institucionais e sociais envolvidos no caso do *European Citizen Action Service* (ECAS) revela uma configuração híbrida, situada na intersecção entre a sociedade civil organizada e o espaço institucional europeu.

Do ponto de vista da composição interna, o estatuto do ECAS estabelece critérios formais para a admissão de membros, delimitando juridicamente quem pode integrar a organização e participar de sua estrutura associativa.

⁴⁸⁸ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Disponível em: <https://ecas.org/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁸⁹ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Main focus areas and initiatives. Disponível em: <https://ecas.org/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

Podem ser membros do ECAS organizações sem fins lucrativos, órgãos públicos e indivíduos que apoiem os objetivos da associação, independentemente do nível geográfico de atuação (local, regional, nacional, europeu ou internacional). Em contrapartida, organizações de caráter comercial são expressamente excluídas da possibilidade de filiação.⁴⁹⁰

O estatuto prevê, ainda, diferentes categorias, distinguindo entre membros ordinários e membros com funções de governança, cuja admissão depende de decisão do Conselho Diretor.⁴⁹¹ Esses dispositivos evidenciam que, embora o ECAS se apresente como uma organização aberta e plural, o acesso à sua estrutura interna é regulado por critérios institucionais claros, o que confere à participação associativa um caráter formalmente enquadrado.

Do ponto de vista de sua atuação, o ECAS direciona suas atividades a um público amplo e diversificado, composto por cidadãos individuais da União Europeia, bem como por organizações da sociedade civil e redes cívicas interessadas no exercício de direitos e na participação democrática em escala europeia⁴⁹². Essa orientação decorre da própria definição institucional da entidade, que se apresenta como uma organização da sociedade civil voltada ao fortalecimento da cidadania europeia e à ampliação das possibilidades de engajamento cívico dos cidadãos no espaço político da União⁴⁹³.

Para além da atuação direta junto ao público, o ECAS ocupa uma posição intermediária entre cidadãos e instituições europeias, desempenhando um papel de mediação social que envolve tanto a tradução de informações institucionais para um público não especializado quanto a organização e sistematização de demandas cidadãs em formatos compatíveis com os canais institucionais de

⁴⁹⁰ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Articles of Association (Statutes). Bruxelas: European Citizen Action Service, 2021. Arts. 6. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2022/10/ECAS-Statutes-2021-EN.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁹¹ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Articles of Association (Statutes). Bruxelas: European Citizen Action Service, 2021. Arts. 6-8. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2022/10/ECAS-Statutes-2021-EN.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁹² EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). About ECAS. Disponível em: <https://ecas.org/about-ecas/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁹³ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). ECAS Mission & Vision. Disponível em: <https://ecas.org/mission-vision/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

participação⁴⁹⁴. Essa função mediadora encontra respaldo tanto na missão institucional declarada da organização quanto nas atividades previstas em seu estatuto social, que enfatizam a interação com as instituições da União Europeia como meio de promoção da cidadania ativa⁴⁹⁵.

Sua posição intermediária é reforçada pela inserção do ECAS em redes transnacionais e pela cooperação com outras organizações da sociedade civil em nível europeu, especialmente no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria, o que amplia seu alcance social e sua capacidade de articulação coletiva no espaço público europeu.⁴⁹⁶

6.4.1.3 Categoria 2: tipos de participação promovidos

No caso do *European Citizen Action Service* (ECAS), os tipos de participação promovidos são apresentados, de forma recorrente, como um conjunto de práticas informacionais e de facilitação do acesso, combinadas com mecanismos de capacitação, mobilização e participação digital, além de espaços específicos de debate público e articulação coletiva em torno de temas de democracia europeia.⁴⁹⁷

No plano institucional, a participação é descrita como um processo que pressupõe cidadãos informados e aptos a utilizar instrumentos existentes, razão pela qual o ECAS apresenta como eixo relevante de sua atuação a disponibilização de canais de orientação e apoio à navegação de direitos e mecanismos de engajamento da União Europeia.⁴⁹⁸

⁴⁹⁴ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). ECAS Mission & Vision. Disponível em: <https://ecas.org/mission-vision/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁹⁵ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). About ECAS. Disponível em: <https://ecas.org/about-ecas/>. EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Articles of Association (Statutes). Bruxelas: European Citizen Action Service, 2021. Arts. 4 e 5. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2021/ECAS-Statutes-2021-EN.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁹⁶ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Current Initiatives. Disponível em: <https://ecas.org/current-initiatives/>. Acesso em 26 dez. 2025.

⁴⁹⁷ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. About ECAS. Disponível em: <https://ecas.org/about-ecas/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁴⁹⁸ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Citizen's Hub. Disponível em: <https://ecas.org/citizens-hub/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

Nesse escopo, o ECAS figura como operador de uma plataforma voltada ao apoio de cidadãos interessados em organizar iniciativas no âmbito da ICE, apresentada como um espaço colaborativo de suporte, aprendizagem e troca de experiências entre organizadores.⁴⁹⁹

Além da oferta de suporte em formato de plataforma, o ECAS também descreve atividades de formação e capacitação relacionadas ao uso desses instrumentos participativos, por meio de treinamentos destinados a organizadores de iniciativas, reforçando uma modalidade de participação baseada em competências e preparação prévia para o engajamento institucional.⁵⁰⁰

Além disso, o ECAS apresenta práticas de participação associadas à participação digital (*e-participation*), em especial por meio da adoção e difusão do método de *crowdsourcing* como ferramenta de ampliação do número de contribuintes e de redução de barreiras de engajamento na formulação de políticas.⁵⁰¹ Essa linha é concretizada, por exemplo, na apresentação do projeto EUCROWD⁵⁰², descrito como voltado a fomentar a cidadania europeia e a aperfeiçoar condições de participação cívica e democrática no âmbito da União, mediante a experimentação de um modelo de parceria mais estruturada entre cidadãos e decisores em alguns Estados-Membros.

O ECAS também documenta iniciativas que assumem a forma de debates e encontros temáticos voltados a aproximar cidadãos e formuladores de políticas, descrevendo esses espaços como oportunidades de discussão e de

⁴⁹⁹ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. European Citizens' Initiative Forum. Disponível em: <https://ecas.org/projects/european-citizens-initiative-forum/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵⁰⁰ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Essential skills for European Citizens' Initiative organisers. Disponível em: <https://ecas.org/training/essential-skills-for-european-citizens-initiative-organisers/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵⁰¹ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Crowdsourcing. Define a ferramenta da seguinte forma: "O crowdsourcing é um método de participação eletrônica usado mundialmente e, mais especificamente, como meio de ampliar o engajamento democrático na UE. O crowdsourcing pode ser uma ferramenta complementar aos marcos existentes para ampliar o número de contribuintes para a formulação de políticas da UE, remover potenciais barreiras à participação e "envolver os não engajados" em toda a Europa". Tradução automática do conteúdo do site. Disponível em: <https://ecas.org/projects/crowdsourcing/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵⁰² EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. EUCROWD. Disponível em: <https://ecas.org/projects/eucrowd/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

construção de mecanismos para converter envolvimento cidadão em influência sobre políticas da União.⁵⁰³

A atuação nesse plano aparece, de modo exemplificativo, em eventos vinculados ao projeto *First Aid Democracy Toolkits*⁵⁰⁴, no qual o ECAS criou uma campanha de comunicação voltada para cidadãos, Organizações da Sociedade Civil e membros recém-eleitos do Parlamento Europeu, durante as eleições europeias de 2024.

Por fim, o ECAS também associa sua atuação à articulação coletiva em torno da agenda de democracia europeia, inclusive por meio de textos e contribuições públicas destinadas a processos de debate institucional europeu, nos quais a participação é apresentada como dimensão a ser fortalecida por medidas de proteção do espaço cívico e de incentivo ao engajamento democrático.⁵⁰⁵

Em síntese, a participação promovida pelo ECAS é formalmente apresentada como um espectro que combina informação orientada ao acesso, capacitação para uso de instrumentos participativos, participação digital por ferramentas de *e-participation* e espaços de debate e articulação coletiva, sem que os documentos institucionais consultados permitam inferir a intensidade, a representatividade empírica ou os efeitos concretos dessas modalidades no processo decisório europeu.

6.4.1.4 Categoria 3: escopo e alcance das iniciativas

No que se refere ao escopo geográfico, as iniciativas promovidas pelo *European Citizen Action Service* (ECAS) são apresentadas como dotadas de alcance explicitamente europeu e transnacional, dirigidas a cidadãos e organizações localizados em diferentes Estados-Membros da União Europeia, bem como a atores

⁵⁰³ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. U-Impact. Disponível em: <https://ecas.org/projects/u-impact/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵⁰⁴ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Projects – First Aid Democracy Toolkits. Disponível em: <https://ecas.org/projects/first-aid-democracy-toolkits/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵⁰⁵ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. A comprehensive plan to innovate democracy in Europe. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2020/09/a-civil-society-vision-for-the-european-democracy-action-plan-input-paper.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

que atuam em contextos nacionais, regionais e locais, mas articulados em redes de dimensão europeia. Essa vocação transnacional decorre tanto da missão institucional declarada da organização quanto do desenho dos projetos por ela desenvolvidos ou coordenados, que operam em múltiplos países e contextos nacionais.⁵⁰⁶

Essa abrangência territorial manifesta-se, de modo particular, em iniciativas relacionadas ao uso de instrumentos participativos previstos no ordenamento da União Europeia, como por exemplo a ICE, cuja própria lógica pressupõe a mobilização de cidadãos provenientes de diferentes Estados-Membros. O ECAS apresenta sua atuação nesse campo como orientada a apoiar processos participativos que ultrapassam o âmbito nacional, conectando atores distribuídos no espaço europeu em torno de objetivos comuns.⁵⁰⁷

No plano temático, o ECAS declara concentrar suas iniciativas em áreas diretamente relacionadas à cidadania europeia, à democracia participativa e ao fortalecimento do espaço cívico europeu, abordando temas como direitos decorrentes da cidadania da União, instrumentos de participação democrática, inovação democrática e proteção da participação cívica. Esses eixos temáticos aparecem de forma recorrente nos materiais institucionais e nas descrições dos projetos desenvolvidos pela organização.⁵⁰⁸

Projetos específicos, como aqueles voltados à experimentação de mecanismos de *crowdsourcing* e participação digital, são apresentados como instrumentos para ampliar a participação cidadã em processos de formulação de políticas públicas europeias, reforçando a articulação entre democracia, inovação e engajamento cívico em escala transnacional.⁵⁰⁹

Quanto ao escopo temporal, as iniciativas do ECAS são descritas predominantemente como programas contínuos ou projetos de médio prazo,

⁵⁰⁶ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. About ECAS. Disponível em: <https://ecas.org/about-ecas/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵⁰⁷ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Current Initiatives. Disponível em: <https://ecas.org/current-initiatives/>. Acesso em 26 dez. 2025.

⁵⁰⁸ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Mission & Vision. Disponível em: <https://ecas.org/mission-vision/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵⁰⁹ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. EUCROWD. Disponível em: <https://ecas.org/projects/eucrowd/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

frequentemente associados a ciclos de financiamento europeus e a agendas institucionais mais amplas da União Europeia. Os materiais consultados indicam que a atuação da organização se estrutura em iniciativas com duração definida, fases de implementação e, em alguns casos, perspectivas de continuidade ou replicação.⁵¹⁰

Essa combinação entre alcance geográfico europeu, concentração temática em cidadania e democracia participativa e temporalidade associada a projetos estruturados insere as iniciativas do ECAS em dinâmicas mais amplas da participação cidadã transnacional. Os documentos institucionais analisados apresentam a atuação da organização como orientada à consolidação de um espaço público europeu mais acessível, no qual cidadãos e organizações possam engajar-se de forma articulada em processos democráticos de alcance transnacional.

A análise do *European Citizen Action Service* (ECAS) evidencia a atuação de uma organização da sociedade civil que se posiciona de forma estruturada no campo da participação cidadã transnacional, combinando uma base associativa regulada, práticas voltadas à facilitação do acesso a instrumentos participativos da União Europeia e iniciativas de alcance explicitamente europeu.

Tal como apresentado em seus documentos institucionais, o ECAS opera como ator intermediário entre cidadãos, organizações da sociedade civil e instituições europeias, promovendo formas de engajamento que articulam informação, capacitação, participação digital e espaços de debate público.

O caso ilustra um modelo de participação cidadã transnacional ancorado em estruturas organizacionais estáveis e em projetos orientados à mediação institucional, cuja relevância, para os fins desta pesquisa, reside na forma como a sociedade civil organizada se insere e atua no espaço público europeu por meio de arranjos formalmente definidos de participação.

⁵¹⁰ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. EUCROWD. Disponível em: <https://ecas.org/projects/eucrowd/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

6.4.2 European Civic Forum (ECF)

6.4.2.1 Apresentação do caso

O *European Civic Forum* (ECF) apresenta-se institucionalmente como uma rede pan-europeia de organizações da sociedade civil, reunindo associações e ONGs de diversos países europeus, com atuação orientada à proteção do espaço cívico, ao estímulo à participação cívica e ao fortalecimento do diálogo civil em torno de igualdade, solidariedade e democracia na Europa.⁵¹¹

Conforme a autodescrição institucional, o ECF foi fundado em 2005 por organizações-membros e descreve sua trajetória como voltada à construção e consolidação de uma rede diversa, composta por atores com perfis variados, desde plataformas nacionais e federações até organizações menores enraizadas em comunidades e pautas locais.⁵¹²

Do ponto de vista jurídico-organizacional, o ECF estrutura-se como uma associação transnacional regida pela lei francesa, com atuação declaradamente orientado ao espaço europeu⁵¹³. Seu estatuto social define como finalidade central a promoção de um diálogo civil de alcance europeu, entendido como um processo de reflexão coletiva, intercâmbio entre atores da sociedade civil e elaboração de propostas voltadas ao fortalecimento dos direitos civis e à aproximação entre cidadãos e instituições da União Europeia⁵¹⁴.

Nesse enquadramento normativo, a organização atribui especial relevância à dimensão relacional e cooperativa de sua atuação, enfatizando a criação

⁵¹¹ EUROPEAN CIVIC FORUM. About. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵¹² EUROPEAN CIVIC FORUM. About. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵¹³ EUROPEAN CIVIC FORUM (ECF). **Statutes of the European Civic Forum** (Statuts du FCE). Bruxelas: European Civic Forum, 2024. Art. 1. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN_-_Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵¹⁴ EUROPEAN CIVIC FORUM (ECF). **Statutes of the European Civic Forum** (Statuts du FCE). Bruxelas: European Civic Forum, 2024. Art. 2. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN_-_Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

de espaços de encontro e articulação entre associações europeias como parte de um esforço mais amplo de consolidação de um modelo cívico e democrático europeu⁵¹⁵.

A página institucional dedicada aos membros reforça essa configuração em rede e explicita o convite à adesão, permitindo enquadrar o ECF, para fins desta pesquisa, como um caso de participação cidadã transnacional mediada por articulação coletiva entre organizações da sociedade civil, em escala europeia⁵¹⁶.

Para os fins desta tese, o ECF é tomado como caso empírico na medida em que sua apresentação pública oferece elementos suficientes para observar como uma rede transnacional de sociedade civil se estrutura e se posiciona no espaço público europeu em torno de participação, diálogo civil e proteção do espaço cívico.

6.4.2.2 Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos

Conforme indicado em sua página institucional, o *European Civic Forum* (ECF) se define como um espaço de articulação coletiva entre associações e organizações não governamentais que atuam em níveis local, nacional e europeu, sem prestação direta de serviços a cidadãos individuais. Essa autodefinição permite enquadrar o ECF, para fins analíticos, como um ator de segundo nível, cuja atuação participativa se realiza predominantemente por meio da coordenação e mobilização de organizações da sociedade civil, e não pela interação direta com indivíduos isolados⁵¹⁷.

No que se refere à composição de seus atores sociais, o ECF estrutura-se a partir de um sistema de membros que inclui organizações da sociedade civil estabelecidas em diferentes Estados europeus, abrangendo tanto redes nacionais quanto associações e plataformas com atuação temática específica.

⁵¹⁵ EUROPEAN CIVIC FORUM (ECF). **Statutes of the European Civic Forum** (Statuts du FCE). Bruxelas: European Civic Forum, 2024. Art. 2. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN_-_Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵¹⁶ EUROPEAN CIVIC FORUM. Members. Disponível em: <https://civic-forum.eu/members>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵¹⁷ EUROPEAN CIVIC FORUM. About. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em: 26 dez. 2025.

A seção institucional dedicada aos membros evidencia essa diversidade organizacional, ao listar entidades com perfis, escalas de atuação e campos de intervenção variados, o que reforça o caráter plural da rede e sua vocação transnacional. Essa configuração indica que o público diretamente mobilizado pelo ECF é composto, prioritariamente, por organizações intermediárias da sociedade civil, que, por sua vez, representam ou articulam demandas de grupos sociais mais amplos no espaço público europeu⁵¹⁸.

O estatuto do ECF estabelece critérios formais de adesão, governança e participação interna, delimitando com clareza quem pode integrar a rede e em quais condições. De acordo com o documento, podem ser membros do ECF apenas entidades jurídicas sem fins lucrativos e não governamentais: associações nacionais, redes europeias, plataformas nacionais interassociativas⁵¹⁹.

O documento também disciplina a estrutura interna de governança, baseada em órgãos coletivos responsáveis pela orientação estratégica e pela tomada de decisões, o que confere à rede um grau significativo de institucionalização e coordenação formal⁵²⁰. Esses elementos permitem identificar os atores organizacionais responsáveis pela definição das diretrizes e pela condução das iniciativas promovidas no âmbito do ECF.

A seção destinada a novos membros explicita as condições para ingresso, o compromisso com os objetivos do ECF e a expectativa de participação ativa na vida associativa da organização. Esse desenho evidencia um modelo de abertura controlada, no qual a ampliação da base social ocorre mediante critérios formais de alinhamento institucional e aceitação pelos órgãos competentes da rede.⁵²¹ Para a presente análise, esse aspecto é relevante na medida em que revela como o

⁵¹⁸ EUROPEAN CIVIC FORUM. Members. Disponível em: <https://civic-forum.eu/members>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵¹⁹ EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Art. 5. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵²⁰ EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Art. 9-11. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵²¹ EUROPEAN CIVIC FORUM. Become a member. Disponível em: <https://civic-forum.eu/become-a-member>. Acesso em: 26 dez. 2025.

ECF constrói seus sujeitos coletivos de participação, privilegiando a agregação organizada de atores da sociedade civil em detrimento de mecanismos de adesão individual direta.

Em síntese, a análise dos atores institucionais e sociais envolvidos no caso do ECF evidencia uma configuração baseada na mediação organizacional e na articulação em rede. Os sujeitos centrais da participação não são cidadãos individuais, mas organizações da sociedade civil que atuam como intermediárias entre demandas sociais e o espaço institucional europeu. Essa característica confere ao ECF um papel específico no ecossistema da participação cidadã transnacional, marcado pela coordenação coletiva, pela representação associativa e pela construção de posições comuns no âmbito do diálogo civil europeu, conforme explicitado em seus documentos institucionais públicos.⁵²²

6.4.2.3 Categoria 2: tipos de participação promovidos

No plano estatutário, o *European Civic Forum* (ECF) define como horizonte de atuação a construção de um diálogo civil europeu, entendido como processo de reflexão, intercâmbio e elaboração de propostas sobre o uso de direitos civis e sobre a relação entre cidadãos e instituições europeias. Ao explicitar essa finalidade, o Estatuto projeta uma participação organizada com foco na articulação cívica em rede, orientada à produção de agendas, diagnósticos e proposições destinadas a circular no espaço público europeu.⁵²³

No mesmo sentido, o Estatuto prevê modalidades de engajamento baseadas em iniciativas e eventos de natureza cívica organizados pelos membros da rede em seus respectivos países, associadas à promoção de encontros e à ativação de associações e organizações não governamentais em nível nacional e transnacional. Esse desenho sugere um tipo de participação que combina mobilização territorialmente distribuída com coordenação em escala europeia, preservando a

⁵²² EUROPEAN CIVIC FORUM. About. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵²³ EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Art. 2. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

pluralidade de pautas e formatos, mas reunindo tais práticas sob uma moldura comum de fortalecimento do diálogo civil⁵²⁴.

Ainda sob a perspectiva estatutária, o ECF descreve como forma de incidência a realização de campanhas de informação e sensibilização dirigidas a cidadãos europeus, bem como campanhas públicas voltadas a influenciar políticas da União, inclusive com menção expressa à coleta de assinaturas. É um repertório participativo de natureza predominantemente mobilizatória e de *advocacy*, em que a participação se realiza por engajamento público, adesão a campanhas e suporte a iniciativas coletivas que pretendem produzir efeitos no debate e na agenda política europeia.⁵²⁵

Por fim, o Estatuto também prevê a organização regular de um encontro de lideranças associativas europeias em um país da União Europeia, no formato de “*civic forums*”, concebidos como espaço de convivência, intercâmbio e refinamento de um modelo cívico e democrático para a Europa⁵²⁶. Essa previsão estrutura institucionalmente uma participação de cunho associativo-deliberativo, centrada na produção de consensos, circulação de propostas e densificação de vínculos entre organizações civis.

Complementarmente, a página institucional de membros⁵²⁷ reforça a lógica participativa assentada na adesão em rede e na cooperação entre associações/ONGs distribuídas em múltiplos países, ao descrever a composição diversificada do ECF e ao convocar organizações a se juntarem para proteger o espaço cívico, viabilizar participação e construir diálogo civil. Ainda que essa página não detalhe instrumentos específicos, ela confirma a natureza coletiva do

⁵²⁴ EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Art. 2. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵²⁵ EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Art. 2. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵²⁶ EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Art. 2. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵²⁷ EUROPEAN CIVIC FORUM. Members. Disponível em: <https://civic-forum.eu/members>. Acesso em: 26 dez. 2025.

engajamento promovido, qual seja, participação mediada por organizações, coalizões e redes, em vez de um mecanismo primariamente individualizado.

6.4.2.4 CAtegoria 3: escopo e alcance das iniciativas

A análise do escopo e do alcance das iniciativas do *European Civic Forum* evidencia uma atuação estruturada deliberadamente em escala transnacional, com incidência prioritária no espaço europeu e articulação entre níveis nacionais, regionais e europeu.⁵²⁸

Conforme apresentado em seus materiais institucionais, o ECF define sua atuação pan-europeia, reunindo organizações de diferentes países e promovendo ações que visam incidir sobre políticas, debates e processos decisórios no âmbito da União Europeia, ao mesmo tempo em que se ancoram em dinâmicas nacionais e locais por meio de suas organizações-membro. Esse desenho permite compreender o ECF como um ator que opera na intersecção entre mobilização transnacional e enraizamento territorial, sem se restringir a uma única escala de atuação.⁵²⁹

No plano temático, o escopo das iniciativas do ECF abrange um conjunto relativamente consistente de eixos ligados à proteção do espaço cívico, à promoção da participação cidadã, ao diálogo civil estruturado, à defesa da democracia, dos direitos fundamentais e do Estado de Direito, bem como à análise dos impactos da digitalização e de outras transformações estruturais sobre a sociedade civil.

Esses eixos aparecem de forma recorrente na apresentação institucional de suas áreas de atuação, em especial nas seções dedicadas à *advocacy*, ao *civic space* e às campanhas temáticas, indicando uma concentração deliberada em temas considerados estruturantes para a participação cidadã e para a atuação da sociedade civil no contexto europeu⁵³⁰.

⁵²⁸ EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Art. 1. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵²⁹ EUROPEAN CIVIC FORUM. About. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵³⁰ EUROPEAN CIVIC FORUM. About – Our Work. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about#ourwork>. Acesso em: 26 dez. 2025.

Um dos elementos centrais do escopo das iniciativas do ECF é o monitoramento sistemático do espaço cívico na Europa, materializado na plataforma *Civic Space Watch*⁵³¹ e na publicação periódica do *Civic Space Report*⁵³². Essas iniciativas são apresentadas como instrumentos de acompanhamento contínuo de desenvolvimentos legislativos, políticos e administrativos que afetam a atuação da sociedade civil nos Estados europeus, bem como de produção de informação e recursos destinados a organizações e atores cívicos.

Além do monitoramento, o ECF desenvolve iniciativas voltadas à articulação em rede e ao fortalecimento de capacidades, promovendo encontros, fóruns, alianças e processos de cooperação entre organizações da sociedade civil de diferentes países. Conforme indicado em seus materiais institucionais, essa dimensão da atuação busca reforçar vínculos transnacionais, facilitar a circulação de informações e experiências e criar espaços de coordenação coletiva em torno de pautas comuns, o que amplia o alcance social e geográfico das iniciativas para além de ações pontuais ou estritamente nacionais⁵³³.

O escopo das iniciativas do ECF inclui ainda campanhas públicas e alianças temáticas, que assumem formatos variados e são direcionadas a diferentes públicos, especialmente em contextos políticos específicos, como processos eleitorais europeus. Essas campanhas são apresentadas como instrumentos de mobilização coletiva e visibilidade pública das demandas da sociedade civil, articulando organizações-membro e parceiros em torno de mensagens comuns, sem se configurarem como mecanismos formais de decisão, mas como estratégias de incidência e participação no debate público europeu.⁵³⁴

No plano temporal, as iniciativas do ECF combinam ações de caráter permanente, como o monitoramento do espaço cívico e a manutenção de redes

⁵³¹ EUROPEAN CIVIC FORUM. Civic Space Watch. Disponível em: <https://civicspacewatch.eu/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵³² EUROPEAN CIVIC FORUM. Publications – Policy and advocacy reports. Disponível em: <https://civic-forum.eu/publications-2#reports>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵³³ EUROPEAN CIVIC FORUM. Network and capacity building. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about#our-work>; <https://civic-forum.eu/partners>. Acesso em: 26 dez. 2025.

⁵³⁴ EUROPEAN CIVIC FORUM. Campaigns and alliances. Disponível em: <https://civic-forum.eu/campaigns-alliances>. Acesso em: 26 dez. 2025.

transnacionais, com iniciativas pontuais ou cíclicas, associadas a contextos políticos específicos, como eleições europeias ou debates legislativos relevantes. O *European Elections Manifesto 2024*, por exemplo, insere-se nesse segundo grupo, apresentando-se como um documento programático elaborado coletivamente para incidir sobre o debate político em um momento determinado, sem prejuízo de sua inserção em uma estratégia mais ampla e continuada de *advocacy* e diálogo civil⁵³⁵.

Por fim, o alcance institucional das iniciativas do ECF é explicitamente direcionado às instituições da União Europeia, em especial à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu e a outros atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Essa orientação aparece de forma recorrente tanto nos documentos institucionais quanto nos materiais de campanha, nos quais o ECF se posiciona como interlocutor coletivo da sociedade civil, buscando influenciar agendas, processos e estruturas de diálogo civil no nível europeu, sem assumir funções decisórias formais⁵³⁶.

A análise do *European Civic Forum* permite enquadrar o ECF como um ator coletivo transnacional que opera prioritariamente por meio da articulação em rede, do monitoramento do espaço cívico e da incidência no debate público europeu, a partir da coordenação de organizações da sociedade civil de diferentes países.

Conforme apresentado em seus documentos institucionais, sua atuação se estrutura como um arranjo de mobilização, diálogo e *advocacy* orientado à proteção das condições de exercício da cidadania ativa no contexto da União Europeia, e não como um mecanismo formal de participação decisória.

O caso evidencia uma modalidade de participação cidadã transnacional mediada por organizações e redes cívicas, cujo alcance se manifesta tanto na produção de informação e relatórios quanto na articulação coletiva em torno de agendas comuns, oferecendo elementos relevantes para compreender o papel da sociedade civil organizada na construção e na disputa do espaço público europeu.

⁵³⁵ EUROPEAN CIVIC FORUM. *European Elections 2024: Democracy, Solidarity, Rights – FOR ALL!*. Brussels, 2023, p. 3–5. Disponível em: <https://civic-forum.eu/campaigns-alliances/democracy-solidarity-rights-for-all>

⁵³⁶ EUROPEAN CIVIC FORUM. *Our work – Advocacy; 2024 European Elections Manifesto*, p. 9–11.

6.4.3 Democratic Odyssey (DO)

6.4.3.1 Apresentação do caso

Diferentemente do caso anterior, centrado na articulação em rede e na incidência coletiva da sociedade civil organizada, a *Democratic Odyssey* permite observar uma modalidade distinta de participação cidadã transnacional, baseada na mobilização direta de cidadãos comuns em processos deliberativos experimentais.

Trata-se de uma iniciativa que se situa na fronteira entre sociedade civil, academia e debate institucional europeu, mas cuja dinâmica central não se estrutura como *advocacy* em rede, e sim como exercício concreto de deliberação cidadã em escala transnacional. Por essa razão, sua análise neste capítulo privilegia a perspectiva social da participação, focando os arranjos de mobilização, os sujeitos envolvidos e os formatos de engajamento promovidos fora das estruturas decisórias formais da União Europeia.

A *Democratic Odyssey* apresenta-se como uma iniciativa concebida e lançada como uma “jornada” de longo prazo diante das disfunções contemporâneas que atravessam a democracia, estruturando-se como exercício descentralizado, colaborativo e transparente, ancorado em práticas de *crowdsourcing* e *co-creation* e orientado a agregar múltiplos contribuintes sob a forma de uma *Constituent Network*.⁵³⁷

Do ponto de vista organizacional e de coordenação, o projeto é liderado no âmbito do *European University Institute* (EUI), por meio da *Florence School of Transnational Governance*, e opera por meio de um consórcio de parceiros que reúne universidades, redes e organizações da sociedade civil com atuação europeia.⁵³⁸

No plano operacional, a iniciativa se define também como uma campanha *crowdsourced* que tem como núcleo a organização de uma assembleia piloto transnacional (“pilot transnational peoples’ assembly”), concebida como

⁵³⁷ DEMOCRATIC ODYSSEY. Home. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/about>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵³⁸ DEMOCRATIC ODYSSEY. Who we are. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/about>. Acesso em 18 dez. 2025.

demonstração do que poderia vir a ser uma assembleia permanente de cidadãos no futuro da União Europeia.⁵³⁹

O objetivo declarado que estrutura o projeto é a defesa de uma “permanent peoples’ assembly for Europe”, apresentada como instrumento de renovação do sistema político europeu e de fortalecimento da participação cidadã por meio de formatos deliberativos.⁵⁴⁰

O site descreve que, como parte dessa campanha, a iniciativa busca mobilizar um grupo plural de atores, incluindo acadêmicos, profissionais, jornalistas, representantes institucionais e sociedade civil, para impulsionar tentativas anteriores de institucionalização da participação cidadã no âmbito europeu e “levá-las mais adiante”.⁵⁴¹

Para sustentar esse objetivo, o projeto anuncia a realização de uma assembleia piloto itinerante ao longo de 2024–2025, com encontros presenciais e on-line, reunindo cidadãos selecionados por sorteio para deliberar de forma multilíngue e transnacional e contribuir para a agenda futura da União Europeia.⁵⁴²

O projeto parte de um diagnóstico apresentado em seus materiais institucionais que remete ao distanciamento entre cidadãos e representantes e à demanda por ampliar a visibilidade e a centralidade da democracia deliberativa no

⁵³⁹ DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship’s log. Open Call: Observers for the Democratic Odyssey Transnational Peoples’ Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/ships-log?id=open-call-for-observers-of-the-democratic-odyssey-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴⁰ DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship’s log. Open Call: Observers for the Democratic Odyssey Transnational Peoples’ Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/ships-log?id=open-call-for-observers-of-the-democratic-odyssey-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴¹ DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship’s log. Announcement: First Meeting of the Pilot Transnational Peoples’ Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/ships-log?id=announcement-first-meeting-of-the-pilot-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴² DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship’s log. Announcement: First Meeting of the Pilot Transnational Peoples’ Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/ships-log?id=announcement-first-meeting-of-the-pilot-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

espaço político europeu, especialmente no contexto do debate público em torno das eleições europeias.⁵⁴³

No desenho organizacional e participativo proposto, a iniciativa procura demonstrar a viabilidade de uma deliberação cidadã em escala europeia por meio de um modelo translocal e itinerante. Em vez de concentrar-se em Bruxelas, a assembleia se desloca por cidades europeias, conectando escalas locais e transnacionais e “plantando sementes” para engajamento ulterior em cada localidade.⁵⁴⁴

Esse enquadramento também evidencia a posição híbrida do caso no ecossistema institucional da União Europeia. Embora o projeto conte com apoios e interlocução pública com atores institucionais (no sentido de *advocacy* e circulação no debate europeu), ele se apresenta como campanha e piloto demonstrativo orientado à futura institucionalização como mecanismo formalmente integrado às estruturas decisórias da UE.⁵⁴⁵

6.4.3.2 Categoria 1: atores institucionais e sociais envolvidos

A *Democratic Odyssey* é apresentada, em seus canais institucionais, como uma iniciativa coordenada pelo *European University Institute* (EUI), no âmbito da *School of Transnational Governance*, assumindo desde sua concepção um caráter voltado à experimentação e à promoção de práticas inovadoras de participação cidadã em escala europeia.

Conforme descrito na seção *Who we are* do site oficial, o projeto se estrutura como uma campanha descentralizada, colaborativa e *crowdsourced*,

⁵⁴³ DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship's log. MEPs pledge support for an EU-wide citizens assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/ships-log?id=meps-pledge-support-for-an-eu-wide-citizens-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴⁴ DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship's log. Announcement: First Meeting of the Pilot Transnational Peoples' Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/ships-log?id=announcement-first-meeting-of-the-pilot-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴⁵ DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship's log. Open Call: Observers for the Democratic Odyssey Transnational Peoples' Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/ships-log?id=open-call-for-observers-of-the-democratic-odyssey-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

orientada à construção de uma assembleia cidadã permanente para a Europa, a partir de um piloto transnacional desenvolvido ao longo do período de 2024–2025.⁵⁴⁶

A liderança do EUI não se traduz, contudo, em uma condução isolada. A iniciativa opera por meio de um amplo consórcio de parceiros, que reúne universidades, centros de pesquisa, organizações da sociedade civil, *think tanks* e redes especializadas em democracia deliberativa. Esse consórcio é apresentado como a base institucional responsável pelo desenho conceitual, pela implementação operacional e pela avaliação do projeto piloto, compondo aquilo que o site denomina *bedrock of support*⁵⁴⁷.

Além do consórcio formal, o projeto mobiliza uma *Constituent Network*, descrita na página inicial como uma rede mais ampla de apoiadores, composta por acadêmicos, profissionais, jornalistas, representantes institucionais e atores da sociedade civil, que contribuem para a difusão, legitimação e aprimoramento contínuo da proposta.⁵⁴⁸

No que se refere ao apoio institucional, a *Democratic Odyssey* declara ser cofinanciada pela União Europeia, além de fundações e instituições privadas de apoio à democracia, como o Instituto Berggruen, ERSTE Stiftung e Salvia Foundation. Esse cofinanciamento, explicitado na seção *Who we are*⁵⁴⁹, confere reconhecimento institucional relevante à iniciativa, mas não a integra formalmente às estruturas decisórias da União Europeia.

O próprio site enfatiza que o projeto se apresenta como um piloto e um *proof of concept*, destinado a demonstrar a viabilidade de uma assembleia cidadã transnacional permanente e a fomentar debate público e institucional sobre sua eventual institucionalização futura, sem que haja, no estágio atual, qualquer efeito

⁵⁴⁶ DEMOCRATIC ODYSSEY. Who we are. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/who-we-are>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴⁷ DEMOCRATIC ODYSSEY. Home – tópico 4. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴⁸ DEMOCRATIC ODYSSEY. Constituent Network. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/constituent-network>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁴⁹ DEMOCRATIC ODYSSEY. Who we are. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/who-we-are>. Acesso em 18 dez. 2025.

jurídico vinculante ou incorporação automática de seus resultados nos processos decisórios da EU.⁵⁵⁰

Quanto aos atores sociais diretamente envolvidos, o público-alvo central da iniciativa é composto por cidadãos selecionados por sorteio, organizados segundo uma lógica de mini-públicos. A composição do *Travelling People's Assembly for Europe* combina, de maneira deliberada, dimensões transnacionais e translocais.⁵⁵¹

Conforme descrito na seção *Pilot Assembly*, o desenho do projeto prevê a realização de sessões presenciais e on-line em diferentes cidades europeias, conectando participantes oriundos de diversos países com cidadãos residentes nos contextos locais que acolhem cada etapa da assembleia.⁵⁵²

Os critérios de seleção e composição desses participantes são detalhados tanto nos documentos do piloto, em especial no *Athens Full Report*, quanto na seção *Who's who* do site. O recrutamento baseia-se predominantemente em mecanismos de sorteio, orientados por critérios de diversidade e representatividade social, incluindo variáveis como idade, nível educacional, condição socioeconômica e atitudes em relação à União Europeia.

O relatório referente à etapa de Atenas indica que a assembleia reuniu cerca de duzentos participantes provenientes de mais de vinte países, incluindo Estados-Membros e países candidatos, e incorporou, no recorte local, migrantes e refugiados residentes na região, com o objetivo explícito de incluir vozes tradicionalmente sub-representadas nos processos democráticos.⁵⁵³

A arquitetura participativa também prevê a coexistência de diferentes “*pools*” de participantes, combinando cidadãos selecionados aleatoriamente em âmbito europeu, participantes de painéis cidadãos anteriores, representantes da

⁵⁵⁰ DEMOCRATIC ODYSSEY. Home – tópico 2. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁵¹ DEMOCRATIC ODYSSEY. Home – tópico 3. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu>. Modular Framework. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu/knowledge-hub>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁵² DEMOCRATIC ODYSSEY. Pilot Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu/pilot-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁵³ DEMOCRATIC ODYSSEY. Pilot Assembly. Full Athens report. Disponível em: <https://democratic-odyssey.k8s.osp.cat/assemblies/athens>. Acesso em 18 dez. 2025.

sociedade civil atuando em capacidade pessoal e cidadãos locais das cidades visitadas.⁵⁵⁴

A seção *Who's who* esclarece que, mesmo nos casos de ativistas e atores da sociedade civil, a participação ocorre de forma individual e não representativa, com seleção aleatória a partir de universos previamente constituídos por chamadas públicas. Além disso, o desenho institucional contempla mecanismos de rotação e continuidade, com mandatos temporários e a incorporação gradual de novos participantes a cada etapa itinerante da assembleia, de modo a equilibrar renovação, aprendizagem coletiva e memória deliberativa.

O projeto articula deliberadamente escalas locais e transnacionais, reconhece a ausência de um *demos* europeu homogêneo e busca responder a essa fragmentação por meio de procedimentos deliberativos que valorizam a pluralidade social, cultural e territorial. Deste modo, constrói um arranjo participativo híbrido, no qual atores acadêmicos, redes da sociedade civil e cidadãos comuns ocupam posições distintas, porém complementares, em um experimento de cidadania transnacional ainda externo às estruturas formais de poder, mas fortemente orientado à sua transformação futura.

6.4.3.3 Categoria 2: tipos de participação promovidos

Os materiais institucionais da *Democratic Odyssey* caracterizam o arranjo participativo proposto como predominantemente deliberativo, com elementos colaborativos associados à formulação coletiva de propostas e recomendações. Diferentemente de mecanismos consultivos baseados na simples coleta de opiniões individuais, o projeto enfatiza processos de deliberação estruturada, nos quais os participantes são convidados a discutir problemas públicos, confrontar argumentos e construir posições comuns ao longo do tempo.⁵⁵⁵

⁵⁵⁴ Na área “Pilot Assembly – Who’s who” do site oficial da Democratic Odyssey é possível observar uma figura demonstrando como cada uma das oito “pools” é composta, com explicações detalhadas sobre quais grupos de cidadãos estão aptos a participar dos sorteios randomizados em cada esfera. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/assembly/who-is-who>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁵⁵ Essa orientação aparece de forma explícita tanto na apresentação geral do projeto quanto na descrição da *Pilot Assembly*, concebida como um exercício de deliberação cidadã transnacional em

Os formatos de participação empregados refletem essa opção deliberativa. Conforme descrito no site, a iniciativa combina assembleias presenciais itinerantes, realizadas em diferentes cidades europeias, com sessões on-line e momentos híbridos de trabalho coletivo.

A *Pilot Assembly*⁵⁵⁶ previu encontros presenciais concentrados em fins de semana, complementados por atividades preparatórias e de acompanhamento realizadas à distância, permitindo a continuidade do debate entre participantes localizados em diferentes países. Essa combinação de formatos visa tanto garantir a profundidade do processo deliberativo quanto viabilizar a participação em escala transnacional, superando limitações geográficas e logísticas.

No que se refere ao grau de interação promovido, os documentos do projeto indicam a existência de debate coletivo estruturado, e não apenas a agregação de preferências individuais. O *Athens Full Report*⁵⁵⁷ descreve sessões organizadas em pequenos grupos, sessões plenárias e momentos de síntese coletiva, apoiados por materiais informativos e pela presença de facilitadores. O objetivo declarado é permitir que os cidadãos desenvolvam uma compreensão compartilhada dos temas debatidos e formulem recomendações fundamentadas, após exposição a diferentes perspectivas e informações relevantes.

Nesse desenho, os participantes são concebidos como debatedores ativos e coprodutores de propostas, envolvidos em todas as etapas do processo deliberativo. Ainda que o projeto não atribua aos cidadãos poder decisório formal, ele os posiciona como sujeitos centrais na construção de orientações políticas e narrativas alternativas sobre o futuro da democracia europeia. Essa centralidade é reiterada na apresentação do projeto como uma *people's assembly*, na qual cidadãos comuns são chamados a ocupar um espaço tradicionalmente reservado a representantes eleitos ou especialistas.

múltiplas etapas. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu; https://democraticodyssey.eui.eu/pilot-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁵⁶ DEMOCRATIC ODYSSEY. Pilot Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/pilot-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

⁵⁵⁷ DEMOCRATIC ODYSSEY. Pilot Assembly. Full Athens report. Disponível em: <https://democratic-odyssey.k8s.osp.cat/assemblies/athens>. Acesso em 18 dez. 2025.

A participação, contudo, é fortemente mediada por estruturas organizacionais e metodológicas. O site e os documentos do piloto destacam o papel de facilitadores profissionais, metodologias deliberativas específicas e momentos de capacitação dos participantes.

No que diz respeito ao retorno institucional, os materiais analisados indicam que os resultados do processo deliberativo, sob a forma de recomendações ou declarações, são destinados à circulação no debate público e à apresentação a atores institucionais europeus. Não há, entretanto, previsão de incorporação obrigatória ou juridicamente vinculante das contribuições cidadãs aos processos decisórios formais.

Em síntese, a partir da categoria analisada, verifica-se que a *Democratic Odyssey* promove um modelo de participação que combina deliberação e coprodução de propostas mediante mediação técnica especializada.

6.4.3.4 Categoria 3: escopo e alcance da iniciativa

No que se refere ao escopo geográfico, a *Democratic Odyssey* apresenta-se explicitamente como uma iniciativa de alcance europeu e transnacional, concebida para operar para além dos limites do Estado-nação.

Os materiais institucionais descrevem o projeto como uma *Travelling People's Assembly for Europe*, estruturada de modo a reunir cidadãos provenientes de diferentes países europeus e a articular escalas locais e transnacionais ao longo de seu percurso itinerante.

Essa característica é enfatizada tanto na página inicial do projeto quanto na descrição da *Pilot Assembly*, que destaca a realização de sessões presenciais em diferentes cidades europeias, combinadas com encontros online, como estratégia para conectar contextos locais distintos a um debate político de alcance continental.

Quanto ao alcance temático, o projeto adota uma abordagem ampla e transversal. Os documentos oficiais indicam que os temas debatidos no âmbito da assembleia não se restringem a uma política pública específica, abrangendo questões relacionadas ao futuro da democracia europeia, à sustentabilidade, às transformações

socioeconômicas, ao impacto das tecnologias digitais e a outros desafios contemporâneos que afetam o cotidiano dos cidadãos europeus.

O *Athens Full Report* evidencia que a escolha temática busca refletir preocupações percebidas como comuns em diferentes contextos nacionais e sociais, reforçando a pretensão do projeto de construir uma agenda deliberativa que transcenda demandas estritamente nacionais.⁵⁵⁸

No plano temporal, a *Democratic Odyssey* é descrita como um experimento em curso, concebido inicialmente como um projeto piloto para o período de 2024–2025. Os materiais institucionais enfatizam que esse piloto tem por finalidade testar formatos, procedimentos e dinâmicas de uma assembleia cidadã transnacional, funcionando como etapa preparatória para uma eventual institucionalização futura de uma assembleia permanente de cidadãos para a Europa. A temporalidade do projeto é, assim, simultaneamente delimitada, enquanto piloto, e projetada para além de sua duração imediata, na medida em que seus resultados são apresentados como subsídios para debates e iniciativas posteriores.

No que diz respeito ao grau de institucionalização, a iniciativa ocupa uma posição intermediária no ecossistema europeu de participação cidadã. Embora conte com cofinanciamento da União Europeia e estabeleça interlocução pública com atores institucionais e políticos do sistema europeu, o próprio projeto reconhece não estar formalmente integrado às estruturas decisórias da União Europeia, nem dispor de qualquer mandato jurídico que assegure a incorporação de seus resultados aos processos legislativos ou administrativos. A *Democratic Odyssey* define-se como um arranjo externo às instituições formais, orientado à experimentação e à demonstração de viabilidade de novos formatos deliberativos.

No que se refere ao impacto pretendido, os documentos analisados indicam efeitos predominantemente projetados, e não empiricamente aferidos. O impacto esperado é apresentado em termos de fortalecimento da deliberação cidadã transnacional, de ampliação do debate público sobre inovação democrática e de estímulo à reflexão institucional acerca da criação de mecanismos deliberativos mais

⁵⁵⁸ DEMOCRATIC ODYSSEY. Pilot Assembly. Full Athens report. Disponível em: <https://democratic-odyssey.k8s.osp.cat/assemblies/athens>. Acesso em 18 dez. 2025.

permanentes em nível europeu. Não há, contudo, indicadores consolidados ou avaliações sistemáticas que permitam aferir impactos diretos sobre processos decisórios ou reformas institucionais.

A *Democratic Odyssey* configura-se como uma experiência de mobilização cidadã transnacional de caráter experimental, situada na fronteira entre sociedade civil organizada, academia e debate institucional europeu.

A relevância deste caso para a presente pesquisa reside na forma como estrutura e comunica práticas deliberativas em escala europeia a partir de uma lógica *bottom up*, ancorada na seleção aleatória de cidadãos, na articulação entre escalas locais e transnacionais e na construção coletiva de propostas. Ao operar fora das estruturas formais de decisão da União Europeia, mas em interlocução constante com elas, a iniciativa oferece um exemplo relevante de como atores sociais e acadêmicos podem expandir os horizontes da participação cidadã transnacional por meio de arranjos deliberativos inovadores.

6.5 CONVERGÊNCIAS E CONTRASTES OBSERVADOS NA ANÁLISE TRANSVERSAL DOS CASOS

A análise conjunta dos três casos selecionados neste capítulo permite identificar diferentes modalidades de mobilização cidadã transnacional no espaço europeu, evidenciando a heterogeneidade organizacional, funcional e participativa que caracteriza a dimensão social da participação cidadã na União Europeia.

Embora distintos quanto à natureza institucional, aos públicos mobilizados e aos formatos de engajamento promovidos, os três casos compartilham a pretensão de ampliar ou qualificar a participação cidadã para além dos canais exclusivamente institucionais, operando em graus variados de proximidade, interlocução e dependência em relação às estruturas institucionais da União Europeia.

No que se refere aos atores institucionais e sociais envolvidos, observa-se um primeiro eixo de diferenciação entre modelos baseados na mediação organizacional e aqueles centrados na mobilização direta de cidadãos.

O ECAS apresenta uma configuração híbrida, combinando uma base associativa formalmente regulada com atuação voltada predominantemente a cidadãos individuais, aos quais oferece informação, capacitação e suporte para o uso de instrumentos participativos da União Europeia.

O ECF, por sua vez, estrutura-se como uma rede transnacional de segundo nível, na qual os sujeitos centrais da participação são organizações da sociedade civil, e não indivíduos, operando por meio de articulação coletiva, representação associativa e coordenação em rede.

Já a *Democratic Odyssey* distingue-se por mobilizar diretamente cidadãos comuns selecionados por sorteio, organizados em mini públicos deliberativos, reduzindo o papel intermediador de organizações e enfatizando a participação individual em processos estruturados de deliberação transnacional.

Essas diferenças na configuração dos atores repercutem diretamente nos tipos de participação promovidos. No caso do ECAS, a participação é predominantemente apresentada como informacional, capacitadora e facilitadora do acesso, com forte ênfase no uso de instrumentos institucionais existentes, como a ICE, complementada por práticas de participação digital, debates públicos e iniciativas de articulação temática. É um modelo orientado à habilitação do cidadão para interagir com mecanismos já previstos no ordenamento da União.

O ECF, em contraste, promove uma participação de natureza majoritariamente mobilizatória, associativa e de *advocacy*, centrada na construção de agendas comuns, campanhas públicas, monitoramento do espaço cívico e diálogo civil estruturado com as instituições europeias, sem recorrer a mecanismos de deliberação cidadã direta.

A *Democratic Odyssey*, por sua vez, apresenta um modelo deliberativo experimental, no qual a participação assume a forma de debate estruturado, coprodução de propostas e construção coletiva de orientações políticas, ainda que sem poder decisório formal, apoiado por mediação técnica e metodologias deliberativas específicas.

No tocante ao escopo e alcance das iniciativas, os três casos compartilham uma vocação explicitamente europeia e transnacional, mas operam essa dimensão de maneiras distintas.

O ECAS articula sua atuação em múltiplos países por meio de projetos, plataformas e iniciativas associadas a instrumentos participativos da União Europeia, conectando atores dispersos em torno de objetivos comuns, mas mantendo forte ancoragem institucional.

O ECF combina alcance transnacional com enraizamento territorial, mobilizando organizações nacionais e locais em uma rede pan-europeia voltada à incidência política, ao monitoramento contínuo do espaço cívico e à produção de documentos programáticos e relatórios de alcance europeu.

A *Democratic Odyssey*, por sua vez, operacionaliza a transnacionalidade por meio de um modelo itinerante e translocal, conectando cidades, contextos nacionais e participantes de diferentes países em um processo deliberativo contínuo, que articula presencialidade e participação online.

Do ponto de vista temporal, também se observam diferenças relevantes. As iniciativas do ECAS e do ECF são apresentadas predominantemente como programas contínuos ou recorrentes, integrados a ciclos de financiamento e a estratégias institucionais de médio e longo prazo. A *Democratic Odyssey*, em contraste, assume explicitamente o caráter de projeto-piloto, com duração delimitada, ainda que projetado discursivamente como etapa preparatória para uma institucionalização futura. Essa distinção reforça o caráter experimental do terceiro caso e o diferencia das formas mais estabilizadas de mobilização social observadas nos dois primeiros.

Considerados em conjunto, os três casos evidenciam que a dimensão social da participação cidadã transnacional na União Europeia se manifesta por meio de arranjos variados que combinam, em diferentes proporções, mediação institucional, articulação associativa, mobilização coletiva e deliberação cidadã direta. Esses arranjos operam em graus distintos de proximidade em relação às instituições europeias, variando entre modelos fortemente integrados aos instrumentos

existentes, formas de *advocacy* estruturado em rede e experiências experimentais situadas fora das estruturas decisórias formais.

Essa diversidade analítica reforça a compreensão social da participação cidadã transnacional como fenômeno em construção, marcado por múltiplas estratégias de engajamento e por tensões permanentes entre autonomia social e enquadramento institucional. A análise transversal da atuação do ECAS, do ECF e da *Democratic Odyssey* permite identificar padrões, contrastes e complementaridades que serão centrais para a reflexão teórica subsequente sobre os pilares fundamentais da participação cidadã transnacional no contexto da União Europeia.

PARTE III

DESAFIOS, PERSPECTIVAS E FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL A PARTIR DA ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

Concluída a análise teórica das transformações da democracia contemporânea e o exame empírico das experiências de participação cidadã na União Europeia, impõe-se o movimento de sistematização. A Parte III tem por finalidade identificar e organizar os fundamentos mínimos da participação cidadã em escala transnacional, a partir das etapas anteriores da investigação.

A formulação desses fundamentos decorre do percurso desenvolvido ao longo da tese entre o diagnóstico teórico das tensões estruturais da democracia contemporânea e a observação das práticas normativas, institucionais e sociais da participação cidadã examinadas no contexto europeu. O objetivo consiste em extrair da experiência analisada elementos capazes de orientar a avaliação e o aprimoramento de mecanismos participativos em ambientes marcados pela interdependência global e pela pluralidade de sujeitos políticos, sem a pretensão de projetar um modelo democrático acabado para além do Estado nacional.

Nesse contexto, o Capítulo 7 desenvolve um diálogo teórico entre Jürgen Habermas e James Bohman para aprofundar a reflexão sobre os pressupostos normativos da participação cidadã em contextos transnacionais. A aproximação entre os autores decorre da convergência em torno de temas centrais à investigação, como a inclusão dos afetados, a formação pública da vontade, a pluralidade de *demos* e a ampliação das capacidades políticas. A interlocução entre essas perspectivas permite examinar as experiências europeias à luz de uma concepção de legitimidade democrática sensível à interdependência global e às transformações contemporâneas da soberania.

O percurso analítico evidencia que a arquitetura participativa da União Europeia apresenta inovações institucionais relevantes, ao mesmo tempo em que permanece condicionada por assimetrias estruturais, restrições na definição de agendas e fragilidades na incidência política efetiva. A partir desse diagnóstico, são sistematizados seis pilares fundamentais da participação cidadã transnacional, concebidos como dimensões interdependentes que estruturam a avaliação e a orientação de práticas participativas em contextos transnacionais.

Esta etapa consolida, no Capítulo 8, a contribuição central da tese ao organizar, com base na experiência europeia examinada, fundamentos analíticos aplicáveis à compreensão dos processos participativos em diferentes escalas de governança. A proposta estrutura parâmetros que visam contribuir para o fortalecimento da democracia a partir da participação cidadã em arenas que transcendem os limites nacionais.

CAPÍTULO 7

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E TENSÕES ESTRUTURAIS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL

Os capítulos anteriores apresentaram a análise da participação cidadã transnacional na União Europeia sob três dimensões complementares: normativa, institucional e social. O estudo sobre a ICE evidenciou tanto a inovação de um mecanismo jurídico que insere formalmente os cidadãos na formação do processo legislativo europeu quanto suas limitações decorrentes da margem decisória preservada pelas instituições.

A investigação dos instrumentos institucionais ampliou esse quadro ao identificar políticas e programas voltados ao fomento do engajamento cívico em múltiplos níveis, permitindo observar a densificação do repertório participativo e as distâncias entre abertura institucional declarada e incidência efetiva das contribuições cidadãs na política europeia.

Já a abordagem social destacou a vitalidade das organizações e redes transnacionais da sociedade civil, que mobilizam atores em diferentes contextos, sem ocultar os desafios relacionados à estabilidade de suas interações com os centros decisórios europeus.

Este capítulo retoma esses achados à luz da literatura acadêmica, com o objetivo de interpretar seus significados a partir de um marco teórico construído em um diálogo entre Habermas e Bohman, a fim de identificar as tensões estruturais que balizam o alcance e os limites da participação cidadã em escala transnacional e que permite extrair os fundamentos propostos no capítulo final da tese.

7.1 INCLUSÃO, DELIBERAÇÃO E PLURALIDADE POLÍTICA COMO FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL

A análise das experiências participativas e deliberativas desenvolvidas no âmbito da União Europeia ganha maior precisão quando situada em um quadro teórico que sustenta a ideia de comunidade democrática. Parte-se do pressuposto de que a legitimidade democrática decorre de uma autocompreensão compartilhada pelos cidadãos acerca de seu papel na realização contínua dos direitos que estruturam o ordenamento político e não, exclusivamente, da existência formal de instituições representativas.

Habermas⁵⁵⁹ sustenta que uma comunidade democrática somente se mantém quando os cidadãos se percebem implicados na concretização contínua de direitos fundamentais já reconhecidos pelo ordenamento, ainda que sua realização permaneça inacabada. A participação política pressupõe que os sujeitos confiem que os direitos vigentes correspondem às promessas normativas que os instituíram, pois sem essa expectativa a própria prática da cidadania se esvazia.

Esse envolvimento supera a titularidade formal de direitos e consolida um processo de auto empoderamento democrático que, segundo o autor, somente pode ser exercido por cidadãos livres e iguais quando encontra expressão institucional em direitos subjetivos distribuídos de maneira simétrica⁵⁶⁰.

A sustentação desse arranjo depende, ainda, de uma cidadania ativa que pressupõe a existência de uma cultura política de orientação liberal, sustentada por um conjunto compartilhado de disposições, expectativas e pressupostos culturais que, embora frequentemente naturalizados, permanecem frágeis e suscetíveis a erosão que não pode ser presumida automaticamente⁵⁶¹. A vulnerabilidade dessa rede evidencia que a integração política se mantém pela disposição dos cidadãos em

⁵⁵⁹ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 32.

⁵⁶⁰ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

⁵⁶¹ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 43.

assumir responsabilidades que transcendem interesses imediatos e não apenas por coerção institucional ou por cálculo estratégico.

Nesse ponto, a solidariedade entre cidadãos passa a ocupar posição decisiva e indica que a coesão social depende de uma integração política capaz de assegurar uma disposição recíproca de cooperação, ainda que limitada e situada, sem exigir formas de entrega incondicionada.⁵⁶²

Habermas⁵⁶³ sustenta que essa reciprocidade se torna especialmente visível quando se examina a aceitação das decisões majoritárias. A legitimidade dessas decisões pressupõe que uma parcela significativa dos cidadãos adote uma postura ativa de corresponsabilidade na produção das normas que irão vincular a todos, orientando sua participação também por considerações relativas ao bem comum e não exclusivamente por interesses imediatos.

Esse conjunto de pressupostos, que envolve a confiança na eficácia dos direitos, a igualdade jurídica institucionalizada, a cultura política liberal, a solidariedade e a disposição ao envolvimento no processo normativo, constitui o núcleo a partir do qual se pode avaliar a qualidade da participação cidadã.

Ao projetar a análise para o plano transnacional, torna-se imprescindível considerar a manutenção dessas condições estruturais como parâmetro de referência. Isso porque, a reconstrução *habermasiana* do procedimento democrático articula duas exigências que operam de modo inseparável. De um lado, a inclusão de todos os potencialmente afetados pelas decisões coletivas. De outro, a dependência dessas decisões em relação à qualidade discursiva das deliberações que as antecedem. A legitimidade da decisão majoritária precisa ir além da contagem de votos e se apoiar na estrutura argumentativa que precede a escolha.⁵⁶⁴

A inclusão, nesse modelo, corresponde à participação igualitária dos concernidos na formação da vontade política, enquanto a deliberação opera como um

⁵⁶² HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 44.

⁵⁶³ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 44-45.

⁵⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

filtro cognitivo que submete propostas, informações e posições a exame público para que “os problemas tenham soluções cognitivamente corretas e sustentáveis” ⁵⁶⁵.

Esse arranjo repousa sobre uma confiança na aprendizagem recíproca em contextos de disputa. A política deliberativa aposta na possibilidade de que os participantes revisem convicções e se aproximem de soluções mais adequadas à luz de argumentos concorrentes. Habermas sintetiza essa aposta ao afirmar que se trata de “aprender uns com os outros sem críticas mútuas” ⁵⁶⁶ e que o processo deliberativo de formação da opinião e da vontade depende da qualidade discursiva das contribuições com a consciência de que a busca pelo consenso não é um objetivo atingível⁵⁶⁷.

Ademais, a articulação entre inclusão e deliberação fornece uma explicação para a aceitabilidade das decisões majoritárias também por aqueles que se veem derrotados no processo decisório, uma vez que a legitimidade das decisões majoritárias está vinculada ao processo de troca pública de razões que as antecede. Nesse cenário, a minoria pode reconhecer a validade procedimental da decisão ao manter aberta a possibilidade de que seus argumentos venham a ser acolhidos em debates futuros, sem que isso implique renúncia às próprias convicções.⁵⁶⁸

O estudo de Habermas conduz inevitavelmente ao papel da esfera pública na arquitetura democrática. O autor vincula sua centralidade à própria exigência de livre formação da opinião. A esfera pública constitui o espaço no qual argumentos circulam, posições se confrontam e problemas são tematizados antes de alcançarem a arena decisória.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

⁵⁶⁶ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 39.

⁵⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 40.

⁵⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 102.

⁵⁶⁹ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

Essa centralidade não implica capacidade decisória direta. O autor reconhece que “a contribuição da esfera pública política na formação democrática da opinião e da vontade é limitada, pois, em regra, nela não são tomadas decisões individuais coletivamente vinculantes”⁵⁷⁰. A esfera pública organiza a formação da opinião, seleciona temas, estrutura disputas e condiciona a orientação da vontade política, mas não substitui as instâncias formais de decisão. As decisões juridicamente vinculantes permanecem situadas no interior das instituições estatais.

Habermas⁵⁷¹ ressalta que a deliberação institucionalizada conserva um estatuto próprio, associado à produção normativa formal e à responsabilidade política dos decisores. A formação discursiva da opinião condiciona o ambiente no qual as decisões são tomadas, enquanto a estrutura institucional fornece o marco jurídico dentro do qual essas decisões adquirem força obrigatória.

A centralidade da esfera pública não impede, contudo, o reconhecimento por parte do autor de sua fragilidade nas democracias atuais. Habermas⁵⁷² adverte que as condições ideais pressupostas pelo modelo deliberativo estão longe de se realizar plenamente. A regressão política nas sociedades democráticas mais antigas revela o enfraquecimento da capacidade das controvérsias públicas de estruturar debates orientados por razões, o que compromete o próprio mecanismo de legitimação democrática.

Nesse contexto, a sociedade civil conserva relevância como instância de tematização e alerta, embora seu desempenho esteja atravessado por tensões estruturais. A exigência de participação constante convive com a limitação temporal, material e afetiva dos cidadãos, o que produz oscilações na intensidade do envolvimento público.⁵⁷³

⁵⁷⁰ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 37-38.

⁵⁷¹ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 104.

⁵⁷² HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 41.

⁵⁷³ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 41-42.

Conforme desenvolvido na Parte I, a reflexão *habermasiana* sobre as transformações estruturais da esfera pública na era digital evidencia que a circulação descentralizada de conteúdos reconfigura padrões de visibilidade, responsabilidade e controle, alterando as condições sob as quais a opinião pública se forma.⁵⁷⁴ Essa mutação comunicativa, já examinada em seus detalhes teóricos, desloca o equilíbrio entre publicidade e fragmentação, ampliando tanto possibilidades de expressão quanto riscos de erosão da qualidade discursiva.

A esse cenário soma-se a reestruturação socioeconômica associada à intensificação da interdependência global e ao aumento das desigualdades, fatores que alimentam desconfiança e ressentimento e incidem sobre a disposição para o engajamento deliberativo. A fragilidade da esfera pública, analisada anteriormente como um dos eixos das tensões contemporâneas da democracia, redefine o horizonte no qual a participação deve ser pensada.⁵⁷⁵

Nesse contexto, a integração econômica e a circulação transnacional de poder, combinadas à limitação da capacidade regulatória dos Estados nacionais, impõem a necessidade de formas de coordenação que ultrapassem o marco estritamente estatal. A coesão social tende a depender menos de vínculos identitários pré-políticos e mais de práticas políticas compartilhadas em contextos plurais e tecnologicamente mediados.

A abertura recíproca entre esferas públicas nacionais emerge, nesse contexto, como condição para que a deliberação acompanhe a escala dos problemas políticos contemporâneos. A integração deixa de coincidir com fronteiras territoriais fixas e passa a requerer a circulação de argumentos, demandas e justificações entre comunidades políticas distintas.

A ampliação das esferas públicas e o deslocamento do eixo integrativo para a cidadania, tal como delineados por Habermas, permitem avançar a análise para um plano em que os pressupostos históricos do modelo deliberativo são confrontados com condições transnacionais de exercício da democracia. A contribuição de Bohman

⁵⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 42.

⁵⁷⁵ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 48.

insere-se nesse ponto, ao problematizar a forma do sujeito democrático e as condições sob as quais a deliberação pode operar em contextos de pluralidade política interdependente.

Bohman⁵⁷⁶ observa que muitos debates contemporâneos sobre o futuro da democracia dizem respeito às suas perspectivas em circunstâncias históricas em mutação. As disputas que emergem no contexto da globalização superam diagnósticos divergentes sobre déficits institucionais e apontam desacordos normativos mais profundos acerca do significado da própria democracia na era global. As categorias herdadas da experiência estatal moderna continuam a orientar o vocabulário teórico, ainda que o cenário político já não corresponda integralmente aos seus pressupostos.

Nesse quadro, o autor identifica duas respostas distintas. A posição gradualista admite a necessidade de adaptação institucional às novas condições de pluralismo e interdependência, preservando a concepção tradicional de *demos* como fundamento da legitimidade democrática. A alternativa transformadora sustenta que as transformações contemporâneas exigem revisão estrutural mais profunda, que alcança o próprio conceito de sujeito democrático⁵⁷⁷. A questão deixa de ser apenas a forma institucional da democracia e passa a envolver a definição de quem compõe o povo que exerce a autogovernança.

É nesse ponto que emerge a proposta de transição do *demos* singular para uma configuração plural de *demoi*. Em Bohman⁵⁷⁸, essa passagem não se limita a uma análise da União Europeia⁵⁷⁹, mas assume caráter mais geral, como deslocamento do sujeito unitário para múltiplos sujeitos políticos que coexistem e interagem em distintos níveis e jurisdições. A unidade soberana que marcou a teoria

⁵⁷⁶ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 293.

⁵⁷⁷ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 294.

⁵⁷⁸ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 294.

⁵⁷⁹ A noção de *demoi* já foi trabalhada anteriormente com base em Nikolaïdis, no contexto específico da União Europeia (capítulo 3). Em Bohman, o conceito cumpre função distinta, voltada à reformulação mais ampla do sujeito democrático em condições transnacionais e à construção de critérios de democratização sob relações de interdependência e dominação além do Estado.

democrática moderna cede lugar a uma arquitetura composta por coletividades sobrepostas, cujas decisões produzem efeitos recíprocos.

Essa reformulação incide diretamente sobre o vínculo entre democracia e direito positivo. Ao associar legitimidade democrática à autolegislação de uma comunidade socialmente delimitada, a tradição moderna pressupõe fronteiras relativamente estáveis que coincidem, de fato, com os limites territoriais do Estado nacional. A ampliação da interdependência global torna visível a inadequação dessa correspondência, pois decisões tomadas em uma comunidade política projetam efeitos sobre outras sem que seus membros disponham de mecanismos equivalentes de inclusão.⁵⁸⁰

Bohman⁵⁸¹ sublinha que o aumento das relações de dominação entre comunidades políticas opera, em grande medida, à margem dos instrumentos clássicos de participação democrática. A mera extensão de um modelo jurídico global não resolve o problema se não forem criadas condições efetivas de não dominação. O desafio passa a consistir em reformular a própria concepção de democracia à medida que o sujeito coletivo se transforma, deslocando o foco para a construção de garantias institucionais e procedimentais que permitam enfrentar assimetrias transfronteiriças sob critérios democráticos.

A crítica de Bohman à importação automática das categorias estatais para o plano transnacional alcança seu ponto mais sensível na discussão sobre esfera pública. Ele observa que não há base conceitual segura para presumir a existência de esferas públicas globais concebidas nos mesmos termos em que se descrevem as esferas nacionais, sejam elas qualificadas como fortes ou fracas⁵⁸². A analogia tende a obscurecer a especificidade das formas emergentes de publicidade transnacional.

Nesse contexto, considerar os espaços comunicativos globais como meras versões enfraquecidas das esferas nacionais constitui, para o autor, um

⁵⁸⁰ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 296.

⁵⁸¹ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 296.

⁵⁸² BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 297.

equívoco categorial. As configurações transnacionais apresentam uma forma qualitativamente distinta de organização quando comparadas à estrutura binária entre públicos formadores de opinião e instâncias decisórias consolidadas no modelo estatal. São públicos descentralizados que se articulam como um conjunto distribuído de arenas interligadas.⁵⁸³

Bohman⁵⁸⁴ descreve essa configuração como uma esfera pública distributiva, um conjunto de públicos cuja existência depende da atividade reflexiva dos próprios participantes que não se unificam em um centro soberano. A manutenção desse espaço exige engajamento contínuo, capacidade de tematização e disposição para responder a interlocutores situados em contextos diversos. Sua função reside na ampliação das condições de investigação e deliberação entre *demos*, sem focar em uma produção imediata de uma vontade legislativa unitária⁵⁸⁵.

A União Europeia oferece, nesse cenário, um caso emblemático. Bohman⁵⁸⁶ identifica nela uma *polity* composta por *demos*, cuja estrutura desafia o vocabulário tradicional da teoria democrática centrada no Estado. A dificuldade de ajuste entre categorias herdadas e a configuração transnacional europeia revela o limite de uma teoria que pressupõe a existência de um único sujeito soberano como condição da legitimidade. A experiência europeia evidencia a necessidade de reformulação conceitual, já que o pluralismo de povos e jurisdições não se reduz a uma unidade política homogênea.

Essa reformulação conduz ao núcleo normativo da proposta de Bohman⁵⁸⁷, que ele denomina *democratic minimum*. Em lugar de exigir a realização plena de um ideal de autogoverno soberano, o autor propõe identificar um conjunto mínimo de poderes e condições capazes de assegurar aos cidadãos proteção contra

⁵⁸³ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 297.

⁵⁸⁴ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 297.

⁵⁸⁵ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 298.

⁵⁸⁶ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 298.

⁵⁸⁷ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 300.

dominação e capacidade efetiva de formular reivindicações de justiça. A forma ideal de regime cede espaço para os processos de democratização que ampliam progressivamente essas capacidades.

Nessa perspectiva, a democracia é compreendida como um processo que se aprofunda por meio da criação de condições institucionais e comunicativas que permitem mais democracia, e não como a realização de um modelo acabado⁵⁸⁸. O critério decisivo passa a ser a possibilidade de iniciar deliberação, de colocar temas na agenda pública e de participar da redefinição do quadro normativo que organiza direitos e deveres⁵⁸⁹.

A liberdade democrática, nessa concepção, corresponde à capacidade de iniciar, de desencadear processos deliberativos que possam repercutir institucionalmente, fornecendo um parâmetro exigente para avaliar arranjos transnacionais, pois demanda estruturas abertas à revisão e à circulação de argumentos entre diferentes *demos*.

Em condições contemporâneas de interdependência, Bohman⁵⁹⁰ sustenta que a democracia somente pode cumprir sua função de promoção da justiça se for organizada de modo que múltiplos *demos* consigam articular investigação e deliberação em escala ampliada e transnacional. A estabilidade de tal configuração se apoia na robustez das interações entre coletividades diversas e nas conexões institucionais que permitem coordenação e aprendizagem mútua⁵⁹¹.

Neste ponto, a aproximação entre Bohman e Habermas alcança uma inflexão decisiva e consolida o arcabouço teórico que sustenta a análise transversal dos achados empíricos da tese e fundamenta a formulação dos pilares da participação cidadã transnacional no capítulo seguinte.

⁵⁸⁸ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 300.

⁵⁸⁹ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 311-312.

⁵⁹⁰ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 312.

⁵⁹¹ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 314.

O diálogo delineado entre os autores reafirma a centralidade da deliberação e da esfera pública como núcleo normativo da proposta, ao mesmo tempo em que desloca a compreensão do sujeito democrático. Este deixa de ser concebido como unidade homogênea e passa a ser entendido como pluralidade interdependente, distribuída em múltiplos *demoi* que compartilham efeitos recíprocos de decisões políticas.

Projetada sobre essa configuração plural, a exigência *habermasiana* de inclusão discursiva e legitimação procedimental evidencia tensões relacionadas à desigualdade de capacidades, à intermitência dos espaços deliberativos, à filtragem institucional das agendas e à fragilidade dos circuitos de retroalimentação. A concepção de Bohman de democratização como ampliação recursiva de poderes acrescenta a essa análise o problema da distribuição efetiva da capacidade de iniciar, influenciar e revisar decisões. Esse quadro teórico define o horizonte a partir do qual a prática europeia passa a ser examinada.

7.2 TENSÕES ESTRUTURAIS REVELADAS PELA PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL EUROPEIA

Os capítulos empíricos demonstraram que a União Europeia desenvolveu nos últimos anos um conjunto expressivo de instrumentos participativos, que abrange mecanismos juridicamente estruturados, como a ICE, formatos consultivos digitais, experiências deliberativas organizadas e redes transnacionais da sociedade civil. A observação dessas experiências revela tensões que atravessam diferentes arranjos institucionais e iniciativas sociais e que delimitam o alcance da participação transnacional quando confrontada com as exigências normativas reconstruídas no tópico anterior.

A arquitetura participativa europeia evidencia um movimento consistente de institucionalização de canais de intervenção cidadã a partir de um repertório diversificado de acesso ao processo político, distribuído em distintos níveis e modalidades de interação. Observadas à luz de Habermas⁵⁹², tais iniciativas podem ser compreendidas como fortalecimento da dimensão inclusiva do procedimento

⁵⁹² HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

democrático, na medida em que ampliam o círculo dos potencialmente concernidos que podem acessar a formação da vontade política.

Ainda assim, a experiência concreta indica que a acessibilidade jurídica não se converte automaticamente em igualdade substantiva de participação. A ICE permite que cidadãos de diferentes Estados-Membros articulem propostas e provoquem a Comissão a se pronunciar sobre possíveis atos legislativos, aproximando-se da ideia de Bohman⁵⁹³ de pluralidade de *demos* capazes de interagir em torno de agendas comuns. Contudo, a ativação efetiva do instrumento depende de recursos organizativos, conhecimento técnico e estrutura logística aptos a sustentar campanhas prolongadas. A abertura formal convive com exigências operacionais que distribuem desigualmente a possibilidade real de iniciativa.

Dinâmica semelhante pode ser observada no portal de consultas públicas que oferece acesso amplo e contínuo à participação, reforçando a dimensão procedimental da inclusão. Entretanto, a incidência efetiva sobre o processo decisório exige capacidade de acompanhar agendas institucionais complexas, compreender documentação especializada e formular contribuições compatíveis com formatos administrativos específicos. A escuta institucional está disponível, mas as condições de participação qualificada permanecem assimetricamente distribuídas. A exigência *habermasiana* de inclusão discursiva encontra aqui limite prático relacionado à desigualdade de capacidades comunicativas e organizativas.

Nesse contexto, o papel de organizações como o ECAS e a ECF adquire relevância estrutural ao fornecer orientação técnica, informação qualificada e suporte à mobilização, reduzindo barreiras cognitivas e organizacionais, ampliando o acesso prático aos instrumentos participativos. A mediação exercida por essas redes aproxima-se da preocupação de Bohman⁵⁹⁴ com a ampliação das condições de não dominação, ao reforçar a capacidade de iniciar e sustentar processos políticos em ambientes transnacionais complexos.

⁵⁹³ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 297-298.

⁵⁹⁴ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 296.

A expansão dos canais participativos também modifica o modo como demandas e opiniões ingressam na esfera institucional. Consultas digitais, plataformas de contribuição e experiências deliberativas estruturadas introduzem diferentes graus de interação entre cidadãos e autoridades, produzindo ambiente comunicativo mais complexo. Sob o prisma *habermasiano*, tal expansão reforça a dimensão da formação da opinião pública como momento preparatório da decisão política⁵⁹⁵.

A análise dos casos, contudo, permite distinguir modalidades distintas de participação. Nas consultas públicas digitais, as contribuições são recolhidas e sistematizadas, mas raramente configuram espaços de interação argumentativa entre participantes. A circulação de razões⁵⁹⁶, elemento central na concepção deliberativa de Habermas, tende a assumir forma paralela, sem confronto estruturado entre posições. O procedimento amplia o registro de opiniões, enquanto a dimensão propriamente discursiva permanece menos desenvolvida.

As experiências dos *European Citizen's Panels* e da *Conference on the Future of Europe*, por sua vez, apresentam desenho diverso caracterizado pela organização metodológica voltada à troca estruturada de argumentos, moderação especializada e elaboração coletiva de recomendações. A aproximação com o modelo deliberativo é mais perceptível, sobretudo na medida em que se busca construir posições por meio de processos de aprendizagem recíproca. A incorporação dessas recomendações à cadeia decisória formal, entretanto, depende de articulações institucionais subsequentes que nem sempre estão previamente definidas.

Sob a perspectiva de Bohman⁵⁹⁷, a deliberação entre *demos* envolve, além da troca argumentativa, a circulação transfronteiriça de problemas e soluções entre coletividades políticas distintas. Quando os canais de escuta não se conectam a circuitos mais amplos de interação entre níveis e jurisdições, a comunicação tende

⁵⁹⁵ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 37.

⁵⁹⁶ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36, 41 e 102.

⁵⁹⁷ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 310.

a permanecer segmentada. A consolidação de processos transnacionais de participação mais densos depende, portanto, da articulação entre espaços deliberativos e estruturas institucionais capazes de absorver e retraduzir os resultados produzidos. A expansão da participação cidadã transnacional envolve, ainda, a capacidade de influenciar a própria definição das agendas políticas. Nesse quadro, a democratização pressupõe distribuição da capacidade de iniciar processos políticos, inserir questões em debate e provocar revisões institucionais.

A ICE aproxima-se dessa exigência ao permitir que cidadãos mobilizados solicitem à Comissão a consideração de propostas legislativas. O instrumento representa deslocamento relevante em relação ao monopólio institucional da agenda normativa. Ao mesmo tempo, permanece condicionado à admissibilidade jurídica e à decisão final da Comissão quanto à apresentação de proposta legislativa. A capacidade de iniciar é reconhecida, mas opera dentro de parâmetros estruturados pelo próprio sistema institucional.

As consultas públicas digitais concentram-se predominantemente em agendas já delineadas pelas instâncias europeias, nesse formato o espaço concedido aos cidadãos situa-se em fases intermediárias do ciclo decisório. Já na *Conference on the Future of Europe*, foram incorporados mecanismos de proposição aberta de temas, articulados a etapas deliberativas estruturadas. A sistematização das recomendações e sua conversão em iniciativas institucionais, contudo, permaneceram inseridas em circuitos organizados pelas instâncias políticas e administrativas da União.

O quadro que emerge revela configuração híbrida de distribuição da capacidade de agenda, na medida em que se observa a ampliação de espaços de iniciativa cidadã, ao lado da preservação de mecanismos institucionais de coordenação e definição normativa. Nesse contexto, a continuidade das interações, a inteligibilidade das respostas institucionais e inserção das propostas em circuitos que permitam acompanhamento e eventual revisão tornam-se imperativos da democratização transnacional.

A observação transversal dos casos evidencia ainda que a participação cidadã transnacional deve ir além da abertura de canais ou da organização episódica

de momentos deliberativos. A forma como públicos e instituições se relacionam ao longo do tempo, produzindo circuitos de influência, aprendizagem e revisão, aproxima a análise da formulação de Bohman⁵⁹⁸ acerca da democratização como processo recursivo entre *demos* e instâncias institucionais.

A *Conference on the Future of Europe* ofereceu exemplo visível dessa interação ao articular plataforma digital, painéis de cidadãos e instâncias institucionais em fluxo estruturado de comunicação. Propostas oriundas da sociedade civil foram tematizadas, discutidas e consolidadas em recomendações. Ainda assim, a incorporação dessas recomendações permaneceu vinculada às dinâmicas próprias das instituições europeias e aos seus critérios de priorização normativa.

As redes transnacionais da sociedade civil, como ECAS e ECF, atuam como mediadoras estáveis entre cidadãos e estruturas decisórias, contribuindo para continuidade comunicativa e acompanhamento crítico das decisões. A *Democratic Odyssey*, por sua vez, introduz dimensão experimental ao conectar práticas deliberativas distribuídas a debates institucionais mais amplos. Essas iniciativas ilustram esforços de densificação das interações entre coletividades políticas diversas e centros decisórios em múltiplos níveis.

O percurso percorrido no estudo indica que ao longo do processo de integração europeia, especialmente após Maastricht, a circulação de informações, recomendações e propostas voltadas à inclusão dos cidadãos nos processos decisórios se tornou progressivamente mais estruturada e visível, refletindo esforços institucionais consistentes de aproximação entre governança e cidadania. As tensões identificadas, longe de esvaziarem o significado dessas experiências, evidenciam desafios inerentes a um processo ainda em consolidação, cuja complexidade se intensifica quando projetado em um espaço político que não dispõe de uma estrutura convencional de poder soberano. A ampliação da participação transnacional exige, nesse contexto, capacidade institucional e disposição política compatíveis com a magnitude das inovações pretendidas.

⁵⁹⁸ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 311.

Além disso, essas inovações participativas se desenvolvem no horizonte mais amplo delineado na Parte I da tese, em que se evidenciaram as transformações estruturais da democracia contemporânea, em contexto marcado por transformações digitais, desigualdades persistentes, pressões populistas e questionamentos recorrentes à legitimidade das instituições representativas.

Nesse ambiente, a resiliência da arquitetura participativa depende da preservação das condições normativas e institucionais que tornam possível a inclusão, a deliberação e a iniciativa política. O risco real de reversão ou o esvaziamento dessas condições implica não apenas perda de densidade participativa, mas enfraquecimento do próprio potencial democratizante que se busca consolidar em escala transnacional, razão pela qual a proteção das condições mínimas de participação constitui pressuposto para qualquer aprofundamento futuro.

É nesse quadro que se delineia a tarefa do capítulo final da tese. Ainda que as tensões identificadas ao longo da análise não conduzam a um juízo conclusivo sobre êxito ou insuficiência da experiência europeia, permitem extrair critérios normativos orientadores capazes de estruturar uma reflexão mais sistemática sobre a participação cidadã em escala transnacional.

A partir do confronto entre o núcleo teórico reconstruído e a prática observada, torna-se possível formular parâmetros que, sem a pretensão de descrever um modelo acabado, estabelecem condições estruturantes para a consolidação e o aprofundamento de processos participativos em contextos marcados por pluralidade de *demoi*, interdependência política e vulnerabilidade democrática.

CAPÍTULO 8

PILARES FUNDAMENTAIS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ TRANSNACIONAL

O percurso desenvolvido no capítulo anterior evidenciou que a participação cidadã transnacional no âmbito europeu se insere em um espaço normativo marcado por ambivalências estruturais. A inclusão dos afetados, a formação pública da vontade e a ampliação das capacidades políticas emergem como exigências de legitimidade em contextos nos quais decisões ultrapassam fronteiras estatais e produzem efeitos difusos. Ao mesmo tempo, a fragmentação dos *demoi*, a assimetria de recursos e a complexidade das mediações institucionais revelam os limites de qualquer transposição automática dos modelos democráticos consolidados no interior do Estado.

O diálogo entre teoria e experiência empírica mostrou que, em sociedades interdependentes, a legitimidade não pode repousar exclusivamente na autorização eleitoral indireta, tampouco na simples abertura formal de canais consultivos. A democracia, quando projetada para além do Estado, desloca-se para um terreno no qual participação, deliberação, responsividade e proteção institucional operam como critérios cumulativos. A ausência de qualquer desses elementos compromete a densidade democrática do processo, ainda que existam mecanismos formais de consulta ou expressão.

Nesse cenário, a experiência europeia revela que, mesmo em uma ordem supranacional que se autocompreende juridicamente como democrática⁵⁹⁹, a participação transnacional assume configuração heterogênea e experimental. Instrumentos jurídicos, arranjos institucionais e dinâmicas da sociedade civil coexistem sob tensões permanentes, expondo avanços e insuficiências. São práticas

⁵⁹⁹ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Art. 10º, n. 1.

que tensionam os limites da moldura estatal e procuram ampliar, com diferentes graus de êxito, a incidência cidadã sobre decisões produzidas em arenas supranacionais.

Em escala global, não se identifica uma democracia transnacional constituída, nem mesmo arenas decisórias estruturadas que assegurem, de modo sistemático, a inclusão dos cidadãos afetados em decisões que transcendem fronteiras e repercutem em realidades locais. A desterritorialização do poder, a multiplicação de centros normativos e a fragmentação da autoridade política ampliam o descompasso entre os espaços de produção das decisões e os mecanismos tradicionais de controle democrático. Longe de esvaziar o debate sobre a participação cidadã transnacional, esse quadro o torna imprescindível, porquanto a inexistência de um modelo estabilizado não autoriza a permanência no diagnóstico das insuficiências. A identificação de fundamentos mínimos permite estabelecer critérios de análise e avaliação capazes de orientar a investigação acadêmica e sustentar a reflexão sobre práticas participativas em contextos transnacionais.

Os pilares propostos neste capítulo não pretendem condensar a pluralidade democrática em um esquema rígido, nem projetar para além do Estado uma arquitetura constitucional destituída de correspondência empírica. Eles resultam do cruzamento entre o enquadramento teórico desenvolvido na Parte I, as evidências examinadas na Parte II e a sistematização conceitual realizada no Capítulo 7. A proposta organiza parâmetros interdependentes que permitem examinar as condições que ampliam ou restringem a participação cidadã em escala transnacional e contribuem para recompor a densidade democrática em contextos de interdependência.

Como contribuição teórica final, esta tese propõe uma matriz analítica estruturada em seis dimensões delineadas para operar de forma articulada, na medida em que cada uma condiciona a efetividade das demais:

1. Inclusão Política, Acesso Efetivo e Capacitação Cívica;
2. Deliberação e Mediação Cívica Organizada;
3. Transparência e Responsabilização Institucional;
4. Capacidade de Iniciativa e Incidência Política;

5. Interdependência Transnacional Orientada por Valores Estruturantes da Cooperação;

6. Princípio de Não Retrocesso Democrático.

A partir dessa sistematização, a participação cidadã transnacional passa a ser compreendida como processo cuja efetividade pode ser aferida à luz de critérios cumulativos. O que se propõe, portanto, não é um modelo de democracia transnacional, mas um conjunto de fundamentos que permitem examinar as condições sob as quais a participação além das fronteiras nacionais se materializa e contribui para o fortalecimento da legitimidade democrática em múltiplas escalas.

8.1 PILAR 1: INCLUSÃO POLÍTICA, ACESSO EFETIVO E CAPACITAÇÃO CÍVICA

A participação cidadã transnacional pressupõe, como condição elementar, a possibilidade real de acesso aos mecanismos existentes. Inclusão política envolve a redução de barreiras jurídicas, linguísticas, tecnológicas e cognitivas que restringem a entrada de determinados grupos no espaço decisório. Acesso efetivo refere-se à concretização material desses direitos, enquanto a capacitação cívica diz respeito às condições que permitem compreender, utilizar e influenciar os instrumentos disponíveis.

No plano teórico, esse pilar dialoga diretamente com a exigência de inclusão dos afetados⁶⁰⁰, com a noção de ampliação das capacidades políticas⁶⁰¹ e com a ideia de participação como valor que legitima procedimentos em contextos transnacionais⁶⁰². A legitimidade democrática, quando projetada para além do Estado, exige que aqueles impactados por decisões disponham de meios concretos para participar de sua formação. A exclusão estrutural de determinados segmentos compromete a pretensão de universalidade do processo democrático e converte a participação em prerrogativa de minorias organizadas.

⁶⁰⁰ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

⁶⁰¹ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 300.

⁶⁰² STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do Direito Global**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 58.

O estudo empírico realizado revela avanços e limitações nesse campo que podem ser observados, por exemplo, no caso da ICE, que constitui reconhecimento jurídico relevante da titularidade política supranacional, ao admitir que cidadãos de diferentes Estados-Membros possam provocar a Comissão Europeia para a produção de um ato normativo formal. O portal de consultas públicas, por sua vez, amplia formalmente a abertura institucional, enquanto organizações como o *European Citizen Action Service* e o *European Civic Forum* exercem funções de mediação informacional e articulação de redes, reduzindo parcialmente obstáculos de acesso.

Entretanto, a complexidade procedimental, as exigências técnicas, as diferenças de capital organizacional e as barreiras linguísticas produzem desigualdades de participação. A digitalização dos canais amplia o alcance formal, mas não neutraliza disparidades estruturais de competência, tempo e recursos fazendo com que o risco de concentração participativa em grupos altamente mobilizados permaneça presente, tensionando a promessa inclusiva desses mecanismos.

A partir dessas evidências, inclusão, acesso e capacitação configuram critérios avaliativos da própria qualidade democrática do processo e não podem ser compreendidos como pressupostos automáticos decorrentes da criação de instrumentos participativos. Quanto menor a dependência de recursos excepcionais para ingressar no debate e quanto maior a diversidade efetiva dos participantes, maior a densidade inclusiva do arranjo participativo.

8.2 PILAR 2: DELIBERAÇÃO E MEDIAÇÃO CÍVICA ORGANIZADA

Outro atributo fundamental para a legitimidade democrática, em contextos plurais e interdependentes, diz respeito à existência de processos nos quais posições diversas possam ser expostas, confrontadas e reelaboradas à luz de razões publicamente compartilháveis⁶⁰³. A deliberação assume, nesse cenário, função

⁶⁰³ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

estruturante: ela conecta expressão individual, formação coletiva da vontade e orientação da decisão política.

A teoria deliberativa sustenta que a legitimidade democrática ultrapassa a mera autorização eleitoral e depende da qualidade comunicativa dos processos de formação da opinião e da vontade⁶⁰⁴. Em ambientes transnacionais, marcados por pluralidade de *demoi* e ausência de um espaço público unificado⁶⁰⁵, a deliberação requer mediações capazes de articular demandas dispersas, traduzir diferenças culturais e coordenar expectativas entre níveis de governança distintos. Assim, a mediação cívica organizada emerge como elemento central dessa arquitetura.

A prática examinada na Parte II evidencia diferentes formatos dessa dimensão deliberativa no cenário europeu. A *Conference on the Future of Europe* ensaiou a combinação entre sorteio, diversidade social e estruturação temática, produzindo recomendações encaminhadas às instituições.⁶⁰⁶ Os *Citizens' Panels* se apresentam como movimento derivado dessa experiência e tentativa de efetivação da prática deliberativa na arquitetura decisória da União. Iniciativas como a *Democratic Odyssey* expandem o experimento deliberativo ao emergir como iniciativa social e operar de forma itinerante e conectada a redes transnacionais. Ainda no plano social, o *European Civic Forum* articula organizações de múltiplos países, estruturando posições comuns e inserindo-as em arenas institucionais. A própria ICE, embora concebida como instrumento jurídico, desencadeia processos deliberativos transfronteiriços cuja densidade depende da mobilização construída em torno das propostas.

Essas experiências revelam que a deliberação transnacional exige coordenação, tradução, produção de informação e capacidade organizativa. A ausência de estruturas mediadoras tende a fragmentar o debate ou a concentrá-lo em atores dotados de maior capacidade institucional. A pluralidade, por si só, não garante

⁶⁰⁴ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 40.

⁶⁰⁵ CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. World Health Organization guidelines, the Covid 19 pandemic, and transnational law. **UNIO – EU Law Journal**, Braga, v. 6, n. 2, p. 77 87, 2020. p. 81.

⁶⁰⁶ As experiências deliberativas observadas no estudo empírico encontram correspondência também na literatura acadêmica que compôs a Parte I deste estudo, como, por exemplo, em Landemore, Hélène (2020-10-12T22:58:59.000). **Open Democracy**: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century . Princeton University Press. [Livro digital Kindle]. Posição 615-632.

troca argumentativa; sem regras claras, facilitação adequada e conexão com instâncias decisórias, os espaços deliberativos podem converter-se em fóruns paralelos de baixa incidência.

A partir dessas evidências, a existência de circuitos deliberativos conectados a arenas institucionais constitui parâmetro relevante de avaliação da participação transnacional. Além da abertura de espaços de escuta, torna-se decisivo examinar se há articulação entre deliberação pública, mediação organizada e processos formais de decisão.

8.3 PILAR 3: TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Dentre os fatores que possibilitam a participação cidadã transnacional, condições que permitam acompanhar, compreender e avaliar a atuação das instituições envolvidas também ocupam posição central. Transparência e responsabilização institucional configuram dimensões estruturantes da legitimidade democrática, pois viabilizam o controle público sobre decisões que, em contextos transnacionais, tendem a se afastar do escrutínio imediato dos cidadãos.⁶⁰⁷

A transparência refere-se à disponibilidade e inteligibilidade das informações relativas aos processos participativos e às decisões deles decorrentes.⁶⁰⁸ A responsabilização institucional, por sua vez, envolve a capacidade de exigir justificativas públicas e de estabelecer nexos entre contribuições apresentadas e respostas institucionais.⁶⁰⁹ Em arenas transnacionais, nas quais a autoridade é fragmentada e distribuída, esses elementos tornam-se centrais para evitar que a participação se limite à expressão simbólica de preferências.

⁶⁰⁷ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 311.

⁶⁰⁸ STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do Direito Global**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 56-57. BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 306. Landemore, Hélène (2020-10-12T22:58:59.000). **Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century**. Princeton University Press. [Livro digital Kindle]. Posição 615-632.

⁶⁰⁹ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 40.

A experiência europeia analisada oferece exemplos de institucionalização parcial desses mecanismos. A ICE disponibiliza decisões, comunicações e relatórios públicos sobre as propostas apresentadas, permitindo rastrear o percurso formal das iniciativas. As consultas promovidas pela Comissão Europeia são acompanhadas de relatórios de síntese que explicitam contribuições recebidas e orientações adotadas. A *Conference on the Future of Europe* produziu relatórios finais e respostas institucionais às recomendações formuladas pelos cidadãos. No plano social, organizações como o *European Civic Forum* exercem função de monitoramento crítico do espaço cívico europeu, produzindo análises independentes que tensionam narrativas oficiais.

Esses elementos indicam a construção de uma infraestrutura mínima de publicidade e explicação institucional, ao mesmo tempo em que revelam limites relevantes que podem ser percebidos na linguagem técnica utilizada em comunicações oficiais, na dispersão das informações em múltiplos portais e na margem de discricionariedade na incorporação das contribuições, o que dificulta a identificação de vínculos claros entre participação e decisão. Em alguns casos, a flexibilidade própria de instrumentos não vinculantes permite acomodar demandas sem alterar substancialmente a orientação política adotada⁶¹⁰.

Nesse contexto, a transparência e a responsabilização devem ser compreendidas como critérios para aferir a rastreabilidade das decisões e a consistência das justificativas públicas apresentadas. A existência de mecanismos participativos adquire densidade democrática na medida em que as contribuições cidadãos permanecem visíveis ao longo do processo decisório e são objeto de resposta institucional identificável.

8.4 PILAR 4: CAPACIDADE DE INICIATIVA E INCIDÊNCIA POLÍTICA

A possibilidade de que a participação produza efeitos discerníveis na definição de agendas, na elaboração normativa ou na orientação das prioridades

⁶¹⁰ Situação observada, por exemplo, na ICE *Minority SafePack*.

institucionais⁶¹¹ é também requisito fundamental para a configuração da legitimidade democrática em contextos transnacionais. A capacidade de iniciativa e incidência política refere-se, assim, à transformação da mobilização cidadã em impacto reconhecível no processo decisório.

Do ponto de vista teórico, esse pilar relaciona-se à ideia de que o poder comunicativo deve encontrar meios de conversão em poder institucionalmente relevante. A deliberação e a expressão pública adquirem significado democrático quando se conectam a estruturas capazes de absorver, processar e responder às demandas apresentadas.⁶¹²

No ambiente supranacional da União Europeia essa conversão é particularmente complexa, pois envolve múltiplos níveis de autoridade e margens variáveis de competência. Como se viu, a *ICE Right2Water* não resultou diretamente na adoção de legislação obrigatória nos termos propostos, mas reconfigurou o debate público sobre a gestão dos serviços de água no cenário europeu, resultando em revisões do ordenamento interno sobre o assunto e sua inclusão definitiva na agenda institucional da União e dos Estados-Membros. A *Conference on the Future of Europe* produziu recomendações formalmente encaminhadas às instituições europeias, com compromissos de acompanhamento que, ainda que parciais, repercutiram em planos de ação e agendas institucionais subsequentes. As consultas públicas promovidas pela Comissão frequentemente subsidiam avaliações regulatórias, enquanto redes da sociedade civil inserem vocabulários normativos e prioridades temáticas em documentos oficiais e debates legislativos.

Essas evidências mostram que, ainda que a incidência política não se manifeste por meio de decisões vinculantes imediatas, ela pode assumir formas indiretas, graduais ou discursivas. Ao mesmo tempo, revelam a persistência de assimetrias significativas. A definição da agenda permanece fortemente condicionada por instâncias institucionais, e a incorporação das contribuições cidadãs depende de

⁶¹¹ BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 311. STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do Direito Global**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 56-57.

⁶¹² HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 40-41.

filtros técnicos, políticos e estratégicos. A distância entre mobilização e decisão pode reduzir a percepção de eficácia da participação e afetar sua legitimidade.

A capacidade de iniciativa e incidência política, nesse contexto, constituem parâmetros para avaliar em que medida os mecanismos participativos permitem que demandas cidadãs transitem do plano expressivo para o plano decisório, seja por incorporação normativa, seja por reorientação discursiva ou programática das instituições.

8.5 PILAR 5: INTERDEPENDÊNCIA TRANSNACIONAL E VALORES ESTRUTURANTES DA COOPERAÇÃO

Os desafios enfrentados no mundo globalizado inserem a participação cidadã em um contexto marcado por interdependência crescente entre sociedades, economias e sistemas normativos. Decisões relativas a meio ambiente, regulação digital, saúde pública, migração ou direitos fundamentais ultrapassam fronteiras estatais e produzem efeitos difusos, frequentemente assimétricos. A participação, nesse cenário, deve superar a esfera de interesses locais e levar em consideração soluções para problemas cuja natureza compartilhada exige coordenação e reconhecimento mútuo em múltiplas escalas de governança.

A teoria democrática contemporânea tem ressaltado que a inclusão dos afetados⁶¹³ pressupõe a identificação de vínculos que transcendam a pertença estatal. Nesse contexto, valores como solidariedade intergeracional, responsabilidade compartilhada e proteção de bens públicos globais operam como referências normativas que orientam a cooperação além das fronteiras nacionais.

Os dados relativos à trajetória da ICE desde a sua implementação revelam que temas ligados à proteção do meio ambiente e dos animais, dos direitos humanos e da saúde pública possuem maior aderência dos cidadãos às propostas. As experiências deliberativas analisadas também revelam que os debates promovidos na *Conference on the Future of Europe*, nos *European Citizens' Panels* e na *Democratic Odyssey* incluem transição ecológica, transformação digital e direitos

⁶¹³ HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa.** (Portuguese Edition). Editora Unesp, 2023. [Livro digital Kindle]. p. 36.

sociais, questões que dificilmente poderiam ser tratadas de forma isolada por Estados individuais. No plano social, organizações como o *European Civic Forum* estruturam agendas que vinculam defesa do espaço cívico, direitos fundamentais e governança europeia, articulando demandas locais a horizontes normativos compartilhados.

Ao mesmo tempo, a interdependência não elimina tensões. Divergências econômicas, culturais e políticas entre Estados produzem disputas quanto a prioridades temáticas e estratégias de implementação. Deste modo, a evocação de valores comuns pode tanto fortalecer a cooperação quanto obscurecer conflitos legítimos sobre distribuição de encargos e benefícios. A pluralidade de *demoi* impõe a necessidade de equilibrar unidade temática e diversidade de perspectivas.

Nesse contexto, a interdependência transnacional e os valores que a estruturam constituem dimensão relevante para compreender a orientação material dos processos participativos. Eles influenciam a seleção de temas, a formação de coalizões e a definição dos horizontes normativos dentro dos quais a participação se desenvolve.

8.6 PILAR 6: PRINCÍPIO DE NÃO RETROCESSO DEMOCRÁTICO

Os diagnósticos desenvolvidos na Parte I evidenciaram que a democracia contemporânea enfrenta pressões regressivas associadas à erosão institucional, à ascensão de projetos autoritários, à instrumentalização populista do discurso majoritário e à fragmentação da esfera pública em ambientes digitais marcados por desinformação e polarização. Esses fenômenos afetam a estabilidade das estruturas participativas e a confiança nos processos democráticos.

O princípio de não retrocesso democrático emerge, nesse contexto, como dimensão negativa estruturante da participação transnacional. Ele não institui novos direitos participativos, tampouco amplia competências institucionais, mas opera como limite normativo à regressão das condições que tornam possível a própria participação. A abertura de canais participativos perde sentido quando coexistem restrições sistemáticas à liberdade de expressão, enfraquecimento de garantias institucionais ou restrição do espaço cívico.

Em ambientes de interdependência normativa, esses retrocessos tendem a produzir efeitos em cadeia global. A restrição de direitos fundamentais, o enfraquecimento de mecanismos de controle ou a captura institucional por majorias circunstanciais comprometem a confiança na cooperação transnacional e reduzem a eficácia dos mecanismos participativos. A participação deixa de operar como instrumento de ampliação da legitimidade e passa a coexistir com dinâmicas que corroem seus pressupostos.

O princípio de não retrocesso democrático, portanto, configura parâmetro de avaliação das práticas participativas em escala local e transnacional. Ele exige a preservação de condições mínimas fundamentais para o exercício democrático. A inclusão, a deliberação, a transparência, a incidência política e a orientação por valores compartilhados dependem da manutenção das bases estruturais do pluralismo político, da proteção de direitos fundamentais, da integridade institucional e das garantias de publicidade e transparência. O desequilíbrio desses pressupostos leva à perda de consistência de todos os demais pilares e esvazia as possibilidades de expansão das práticas e experiências participativas.

A participação transnacional, quando compreendida à luz desse princípio pressupõe a continuidade de um ambiente democrático capaz de sustentar a crítica, a contestação e a alternância. A ausência de salvaguardas contra regressões institucionais converte os mecanismos participativos em estruturas vulneráveis à instrumentalização e ao esvaziamento normativo.

8.7 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A sistematização desenvolvida neste capítulo insere-se no horizonte teórico delineado ao longo da tese, com ênfase no diálogo construído entre Habermas e Bohman, no qual a legitimidade democrática, em contextos pós-nacionais, depende da articulação entre inclusão dos afetados, formação pública da vontade e ampliação das capacidades políticas. A experiência europeia analisada ao longo da tese confirma que tais exigências não se realizam de modo automático pela mera existência de instituições supranacionais ou de mecanismos participativos formalmente abertos. Ao contrário, revelam-se atravessadas por assimetrias

estruturais, mediações complexas e fragilidades institucionais que tensionam continuamente sua densidade normativa.

A formação democrática da vontade, quando projetada para além do Estado, exige condições que assegurem publicidade, reciprocidade argumentativa e possibilidade de revisão. O estudo empírico demonstra que esses elementos podem emergir de forma fragmentária — em iniciativas como a ICE, em fóruns deliberativos experimentais ou em redes transnacionais da sociedade civil —, mas permanecem condicionados por estruturas decisórias que nem sempre absorvem integralmente o potencial comunicativo gerado.

Na perspectiva de Bohman⁶¹⁴, a abertura de espaços democráticos transnacionais depende da ampliação das capacidades políticas dos cidadãos para que possam agir como coautores de normas que os vinculam, mesmo quando situados em diferentes comunidades políticas. As evidências examinadas indicam que tais capacidades variam conforme o acesso a recursos, a existência de mediações organizadas e a possibilidade de conversão do poder comunicativo em influência institucional. Onde essas condições se enfraquecem, a participação tende a permanecer no plano expressivo, sem alcançar o plano decisório.

Os seis pilares organizados neste capítulo podem ser compreendidos como dimensões estruturais que tornam operativas essas exigências teóricas. Inclusão política e capacitação cívica respondem à necessidade de ampliar o círculo dos afetados capazes de participar do discurso público. Deliberação e mediação organizada estruturam os processos comunicativos que permitem transformar pluralidade em orientação coletiva. Transparência e responsabilização institucional asseguram a rastreabilidade das decisões e a possibilidade de crítica pública. Capacidade de incidência política examina a conversão do poder comunicativo em efeitos normativos ou programáticos. Interdependência orientada por valores compartilhados fornece o horizonte material no qual a deliberação se inscreve. O princípio de não retrocesso democrático preserva as condições institucionais mínimas sem as quais nenhuma dessas dimensões pode subsistir.

⁶¹⁴ BOHMAN, James. From demos to demo(i): democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005 (p. 293–314). p. 311.

Essa matriz opera como instrumento analítico que permite aferir as possibilidades a partir das quais as práticas participativas transnacionais aproximam-se ou afastam-se das exigências deliberativas e capacitadoras formuladas pela teoria democrática contemporânea. A densidade democrática decorre da articulação cumulativa dessas dimensões em processos capazes de sustentar justificativas públicas, absorver críticas e manter abertura à revisão.

Para a materialização dessa proposta, o apoio de governos locais e nacionais, bem como de estruturas políticas supranacionais e internacionais, como a União Europeia, a ONU, OCDE entre outras, é de grande relevância. O estabelecimento de instrumentos de *soft law*, como acordos, tratados e diretivas sobre temas prioritários, são ferramentas valiosas que podem se converter em políticas públicas capazes de ampliar o protagonismo dos cidadãos em arenas que superam barreiras nacionais.

Esse envolvimento pode tanto facilitar a criação de espaços de debate público quanto contribuir para a formação de uma consciência política, por meio de práticas de fomento à educação cívica, especialmente voltadas às gerações mais jovens e para além das estruturas escolares. Isso favorece a sensibilização e a mobilização social, bem como a difusão de princípios democráticos, a partir da compreensão de que a democracia vai muito além do voto para a escolha de representantes.

Por fim, é fundamental compreender que o envolvimento, a conexão, as discussões de ideias, o compartilhamento de valores entre cidadãos de diferentes contextos regionais e transnacionais é uma forma de também promover o fortalecimento das democracias locais. Nesse sentido, a compreensão social de que a ocupação dos espaços públicos transnacionais por cidadãos conscientes e dispostos a exercer seus direitos de participação política para além do voto será um vetor de pequenas e grandes transformações locais que, ao fim, impactarão positivamente a vida cotidiana das pessoas e, por consequência, o cenário global.

Ao condensar o percurso teórico e empírico da tese, o capítulo delimita o alcance da proposta: identificar fundamentos que permitam avaliar a participação cidadã além das fronteiras nacionais sem pressupor a consolidação de uma democracia transnacional plenamente constituída. A legitimidade, nesse contexto, emerge como resultado sempre provisório de processos comunicativos inclusivos e

de estruturas institucionais que ampliem capacidades políticas e preservem condições mínimas de pluralismo e publicidade. É nesse espaço tensionado entre interdependência e fragmentação que se inscrevem as possibilidades e os limites da participação cidadã transnacional.

CONCLUSÃO

A presente tese teve como tema central a participação cidadã enquanto pressuposto fundamental ao fortalecimento da teoria democrática no século XXI. A investigação desenvolvida partiu de uma constatação estrutural da dissociação progressiva entre os espaços de produção das decisões politicamente relevantes e os mecanismos tradicionais de legitimação democrática. A desterritorialização do poder, a multiplicação de centros normativos e a interdependência crescente entre ordens jurídicas deslocaram o eixo clássico da soberania decisória, historicamente vinculado ao Estado nacional, para arenas transnacionais nas quais a incidência democrática permanece condicionada por assimetrias institucionais, desigualdades materiais e limitações estruturais de acesso.

Nesse contexto, a União Europeia foi examinada como experiência singular de reorganização da soberania e da cidadania para além das fronteiras estatais. A análise empírica articulada das dimensões normativa, institucional e social da participação cidadã transnacional permitiu identificar padrões recorrentes de inclusão, deliberação, mediação e incidência política de instrumentos específicos que operam em um espaço político marcado por pluralidade de *demoi*, governança multinível e ambivalências constitutivas.

A tese sustentou que a observação integrada dessas experiências possibilita a identificação de fundamentos mínimos da participação cidadã em escala transnacional. Esses fundamentos não pressupõem a existência de uma democracia transnacional plenamente constituída, tampouco projetam para além do Estado modelos institucionais consolidados no interior do constitucionalismo estatal. A democracia operou, ao longo do percurso investigativo, como horizonte normativo de referência e critério avaliativo das práticas examinadas, permitindo aferir em que medida processos participativos ampliam inclusão dos afetados, qualificam a formação pública da vontade e fortalecem capacidades políticas em ambientes decisórios interdependentes.

A sistematização realizada na Parte III, especialmente a partir do diálogo teórico entre Habermas e Bohman e da análise das tensões estruturais reveladas pela prática europeia, conduziu à formulação de seis pilares fundamentais da participação cidadã transnacional: Inclusão Política e Capacitação Cívica; Deliberação e Mediação Organizada; Transparência e Responsabilização Institucional; Capacidade de Iniciativa e Incidência Política; Interdependência Transnacional Orientada por Valores Estruturantes de Cooperação; e Princípio de Não Retrocesso Democrático. Esses pilares foram apresentados como dimensões interdependentes, aptas a orientar a avaliação e o aprimoramento de práticas participativas em contextos nos quais decisões ultrapassam a escala estatal e produzem efeitos distribuídos.

A **Parte I** estabeleceu o enquadramento conceitual necessário à compreensão do imperativo da participação cidadã em escala transnacional no século XXI. Ao investigar os fundamentos da democracia contemporânea, as tensões do modelo representativo e as transformações da soberania em contexto de globalização e desterritorialização do poder, delineou-se o horizonte normativo a partir do qual a participação além do Estado nacional emerge como pressuposto fundamental. A análise da União Europeia, inserida nesse cenário, evidenciou sua singularidade institucional e as ambivalências que atravessam sua arquitetura democrática, fornecendo as bases teóricas indispensáveis ao exame das experiências empíricas subsequentes.

A **Parte II** deslocou o foco para a observação concreta das práticas participativas europeias, organizadas nas dimensões analíticas normativa, institucional e social. A investigação da ICE permitiu examinar os alcances jurídicos e os condicionamentos formais da participação transnacional. A análise dos arranjos institucionais promovidos pelas próprias instituições da União revelou a ampliação de canais deliberativos e consultivos, bem como seus limites estruturais. O exame das experiências protagonizadas por atores da sociedade civil evidenciou dinâmicas de mobilização, mediação e experimentação democrática que operam em interação com — e, por vezes, à margem de — estruturas formais. Esse conjunto forneceu o material empírico a partir do qual se tornou possível identificar padrões recorrentes, convergências e tensões.

A **Parte III** assumiu função de síntese e reconstrução analítica, articulando os resultados empíricos com o diálogo teórico desenvolvido entre Habermas e Bohman. Nesta etapa, foram explicitadas as condições normativas e estruturais que sustentam ou limitam a participação cidadã em ambientes transnacionais. Desse movimento resultou a formulação dos pilares fundamentais apresentados no capítulo final.

É nesse encadeamento que se torna possível demonstrar, de modo sistemático, o cumprimento dos objetivos específicos que orientaram a investigação. Cada parte da tese respondeu a uma dimensão do problema formulado, contribuindo, de maneira progressiva, para a consolidação da matriz analítica proposta.

O percurso investigativo foi orientado por três objetivos específicos, correspondentes às três partes que estruturam a tese. A demonstração de seu cumprimento se evidencia na progressiva densificação do problema de pesquisa e na consolidação da matriz analítica final.

O **objetivo específico nº. 1** consistiu em investigar criticamente os fundamentos teóricos e os principais modelos da democracia contemporânea, examinando os impactos das transformações do papel do Estado diante da globalização e da desterritorialização do poder sobre a dinâmica democrática, com especial atenção à evolução da cidadania e da democracia na União Europeia.

Esse objetivo foi desenvolvido na **Parte I**, por meio de três capítulos articulados. Inicialmente, delimitou-se o conceito de democracia adotado ao longo da tese, com ênfase na configuração institucional da democracia representativa consolidada no século XX e nas tensões normativas que atravessam sua prática contemporânea, reafirmando a necessidade de pensar a democracia como processo normativo contínuo, orientado pela participação efetiva, pela realização dos direitos fundamentais e pela inclusão substantiva dos sujeitos políticos. Em seguida, foram examinadas as transformações estruturais associadas à globalização, à fragmentação da soberania e à reconfiguração da esfera pública, evidenciando o descompasso entre a escala das decisões politicamente relevantes e os mecanismos clássicos de legitimação democrática, conduzindo à afirmação sobre a ampliação de formas de participação cidadã em escala transnacional como elemento relevante para a

recomposição da legitimidade democrática em contextos de interdependência estrutural. Por fim, a análise da arquitetura institucional da União Europeia, especialmente no período posterior ao Tratado de Lisboa, permitiu situar a experiência europeia como campo singular de reorganização da soberania e da cidadania para além do Estado nacional.

A consecução do primeiro objetivo tornou possível explicitar o horizonte normativo que orienta a investigação, qual seja, a democracia compreendida como processo que exige inclusão dos afetados, deliberação qualificada e capacidade efetiva de incidência política. Esse enquadramento conceitual constituiu condição necessária para a análise empírica subsequente.

O **objetivo específico nº. 2** consistiu em analisar experiências normativa, institucionais e práticas sociais participativas transnacionais existentes na União Europeia, identificando seus mecanismos, limites e potencialidades.

Esse objetivo foi desenvolvido na **Parte II**, estruturada a partir das três dimensões analíticas analisadas em capítulos com estrutura metodológica própria e previamente definida. A dimensão normativa concentrou-se na ICE, examinando sua conformação no direito europeu primário e derivado, sua interpretação jurisprudencial e seus efeitos diretos e indiretos na agenda política europeia. A dimensão institucional voltou-se para arranjos promovidos pelas próprias instituições da União, investigando formatos consultivos, deliberativos e híbridos e sua capacidade de ampliar canais de interlocução entre cidadãos e instâncias decisórias. A dimensão social examinou experiências protagonizadas por organizações da sociedade civil transnacional europeia, evidenciando práticas de mediação, mobilização e experimentação deliberativa que operam em ambiente multinível.

O segundo objetivo foi cumprido ao demonstrar que tais experiências, embora heterogêneas em desenho e alcance, compartilham padrões estruturais e enfrentam tensões recorrentes relativas a assimetrias de acesso, limites na definição de agendas, condicionamentos institucionais à incidência efetiva e desafios derivados da pluralidade social e política. A análise integrada dessas dimensões forneceu base empírica consistente para a etapa de sistematização normativa.

O **objetivo específico nº. 3** consistiu em identificar fundamentos mínimos que favoreçam o engajamento político além das fronteiras nacionais e propor pilares normativos, institucionais e sociais capazes de inspirar novas formas de participação cidadã transnacional e fortalecer a democracia em diferentes escalas.

Esse objetivo foi desenvolvido na **Parte III** por meio da articulação entre reflexão teórica e resultados empíricos. Do diálogo estabelecido entre Habermas e Bohman, extraíram-se pressupostos teóricos vinculados à inclusão, à deliberação e à pluralidade política que permitiram explicitar as condições estruturais sob as quais a participação cidadã transnacional pode adquirir densidade democrática. As categorias analíticas extraídas da experiência europeia e confrontadas de forma orgânica a esses pressupostos conduziram à formulação dos seis pilares fundamentais como contributo final da tese.

O terceiro objetivo foi alcançado ao sistematizar tais pilares como dimensões interdependentes, aptas a orientar tanto a avaliação crítica quanto o aprimoramento de práticas participativas em contextos transnacionais, sem a pretensão de oferecer modelo institucional fechado, mas uma matriz analítica suscetível de adaptação, condicionada às especificidades históricas e institucionais de cada contexto.

O cumprimento sucessivo desses objetivos permitiu alcançar o objetivo geral da tese⁶¹⁵, responder ao problema de pesquisa formulado e consolidar a hipótese inicialmente proposta. A contribuição científica desta tese situa-se no cruzamento entre teoria democrática contemporânea; análise jurídica, política e sociológica do mundo globalizado; direito da União Europeia e análise empírica tridimensional. O trabalho não se limitou a descrever mecanismos participativos existentes na União Europeia, nem se restringiu à reconstrução teórica de modelos normativos abstratos. Sua originalidade reside na articulação sistemática entre os planos normativo, institucional e social da participação cidadã transnacional na União Europeia, sob uma arquitetura metodológica própria, e na organização de seus resultados em uma matriz analítica estruturada por fundamentos mínimos da

⁶¹⁵ Identificar, a partir da observação das experiências europeias, fundamentos essenciais que viabilizam experiências de participação cidadã em escala transnacional e examinar de que forma esses fundamentos podem contribuir para o fortalecimento da democracia em níveis local e global.

participação cidadã em escala transnacional que emergem do diálogo entre teoria e prática.

No plano teórico, a análise do tema central da tese parte da condição estrutural de interdependência e pluralidade de *demos* para investigar sob quais condições a participação cidadã pode adquirir densidade democrática em contextos decisórios que ultrapassam fronteiras nacionais, sem pressupor a democracia transnacional como condicionante ou como realidade institucional já consolidada. Nesse sentido, a democracia atuou como horizonte teórico e avaliativo a partir do qual se examinam práticas concretas de participação. Ao adotar essa perspectiva, a tese introduz contribuição original ao debate contemporâneo sobre legitimidade em arenas transnacionais com foco para os fundamentos que tornam possível a participação, examinando critérios de inclusão dos afetados, formação pública da vontade, mediação organizada e capacidade de incidência política como parâmetros estruturantes, independentemente da existência de um sistema democrático transnacional plenamente constituído.

No plano metodológico, a originalidade decorre da adoção de abordagem qualitativa indutiva estruturada por três dimensões empíricas com arquitetura metodológica própria a partir de categorias analíticas previamente definidas, o que possibilitou leitura transversal dos casos examinados com base na análise documental de instrumentos jurídicos, arranjos institucionais e experiências da sociedade civil da União Europeia, com o intuito de observar como tem se estruturado, na prática, a participação cidadã transnacional. A sistematização final em seis pilares fundamentais constitui o núcleo inovador da pesquisa e representa a síntese resultante da observação integrada das experiências examinadas e de sua confrontação com critérios teóricos de legitimidade democrática.

No debate sobre participação transnacional, a contribuição original da tese consiste justamente na proposição destes pilares que articulam exigências jurídicas, condições institucionais e capacidades sociais de engajamento. A participação é tratada como processo relacional que depende de inclusão formal, transparência e responsabilização institucional, deliberação qualificada e mediada por estruturas abertas à revisão e ao aprendizado coletivo e ao acesso equitativo à informação, em um ambiente que garanta a manutenção das bases estruturais do

pluralismo político, da proteção de direitos fundamentais, da integridade institucional e das garantias de publicidade e transparência.

À luz do problema⁶¹⁶ formulado, a hipótese⁶¹⁷ orientadora foi confirmada. A análise integrada das experiências normativas, institucionais e sociais da União Europeia demonstrou que, embora condicionados por especificidades históricas e institucionais próprias, determinados padrões estruturantes podem ser sistematizados como matriz analítica. Esses parâmetros operam como referencial normativo que permite examinar graus de abertura, permeabilidade e incidência da participação cidadã em múltiplas escalas e como modelo exportável em sentido rígido.

O percurso investigativo evidenciou, simultaneamente, potencialidades e limites das experiências participativas europeias analisadas, revelando que, apesar de apresentar inovações relevantes, permanece atravessada por assimetrias de acesso, restrições na definição de agendas, fragilidades na incidência política efetiva e desafios decorrentes da diversidade social e política. Sem ignorar essas tensões, a identificação dos pilares fundamentais emerge da sua explicitação. Isso porque, mesmo inserida em uma ordem supranacional que afirma em seu ordenamento primário o compromisso declarado de aproximação entre cidadãos e esferas decisórias, a participação cidadã transnacional revela-se como processo em construção, dependente de condições institucionais, sociais e comunicativas que sustentem inclusão substantiva, deliberação qualificada e responsabilização pública.

A tese reafirma, portanto, que a ampliação da legitimidade democrática em contextos transnacionais demanda a construção de fundamentos que articulem direitos, capacidades políticas e estruturas institucionais abertas à interlocução. Ao organizar esses fundamentos a partir da experiência europeia, o trabalho oferece uma

⁶¹⁶ Para a pesquisa foi apresentado o seguinte problema: As experiências normativas, institucionais e sociais da União Europeia voltadas à participação cidadã transnacional permitem a identificação e sistematização de fundamentos teóricos e parâmetros práticos suscetíveis de adaptação a outros contextos regionais ou transnacionais?

⁶¹⁷ A hipótese que orienta a investigação sustenta que a análise integrada das experiências normativas, institucionais e sociais da União Europeia possibilita a identificação e sistematização de fundamentos mínimos da participação cidadã em escala transnacional. Esses fundamentos, embora condicionados por especificidades históricas e institucionais, podem ser organizados como parâmetros analíticos suscetíveis de adaptação a outros contextos regionais ou transnacionais, contribuindo para o aprimoramento da participação cidadã e da legitimidade democrática em diferentes escalas.

matriz conceitual orientada à análise crítica e ao fortalecimento de práticas participativas em ambientes decisórios interconectados.

A confirmação da hipótese e a formulação dos pilares fundamentais constituem o ponto de chegada de um itinerário estruturado em três partes, cada qual orientada por objetivo específico e por recorte metodológico próprio. A coerência interna da tese repousa precisamente na articulação progressiva entre fundamentação teórica, análise empírica e sistematização normativo-analítica.

A originalidade do trabalho reside, portanto, na reorganização sistemática de elementos dispersos em um quadro orientado à compreensão da participação cidadã em escala transnacional. Ao articular teoria, empiria e sistematização normativa, a tese contribui para o aprofundamento do debate sobre legitimidade democrática em ambientes decisórios complexos, oferecendo referencial crítico aplicável a diferentes escalas e contextos.

O impacto social do trabalho reside na explicitação das condições estruturais que tornam a inclusão política efetiva possível. A análise demonstrou que mecanismos participativos, quando desacompanhados de capacitação cívica, transparência informacional e mediação organizada, tendem a reproduzir desigualdades preexistentes. Ao enfatizar critérios como acesso efetivo, redução de assimetrias e ampliação de capacidades políticas, a tese contribui para qualificar o debate sobre empoderamento e inclusão em sociedades atravessadas por desigualdades estruturais.

Nesse sentido, a pesquisa dialoga diretamente com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº. 10 da Agenda 2030 da ONU⁶¹⁸, especialmente com a meta 10.2⁶¹⁹, que prevê o empoderamento e a promoção da inclusão social, econômica e política de todos. A participação cidadã transnacional, quando estruturada por fundamentos que assegurem igualdade de acesso, condições

⁶¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 10: Redução das desigualdades – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>. Acesso em 22 fev. 2026.

⁶¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 10, meta 10.2: Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.

informacionais adequadas e canais efetivos de incidência, opera como mecanismo de mitigação de desigualdades políticas que se reproduzem entre Estados e no interior deles. A identificação de parâmetros mínimos para participação além do Estado nacional fornece instrumento analítico para avaliar se arenas decisórias multinível estão ampliando ou restringindo oportunidades de voz e influência.

A pesquisa também apresenta conexão com a meta 10.6⁶²⁰, relativa à representação e à voz mais forte de países em desenvolvimento nas instituições econômicas e financeiras internacionais. Embora o estudo concentre-se na experiência da União Europeia, a matriz analítica formulada permite examinar, em outros contextos regionais ou globais, em que medida estruturas participativas contribuem para reduzir assimetrias de poder entre atores estatais e não estatais. Ao enfatizar interdependência transnacional orientada por valores estruturantes de cooperação, a tese oferece critérios para avaliar a legitimidade de processos decisórios que envolvem múltiplos níveis e diferentes capacidades institucionais.

No plano político-institucional, o impacto da pesquisa manifesta-se na organização de parâmetros que articulam participação, transparência e responsabilização. A análise das dimensões normativa, institucional e social evidenciou que a legitimidade democrática em contextos transnacionais depende da permeabilidade das decisões, da publicidade dos processos e da possibilidade de revisão e contestação informada. A formulação dos pilares relativos à transparência e à responsabilização institucional e à capacidade de iniciativa e incidência política contribui para qualificar o debate sobre governança multinível.

⁶²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 10, meta 10.6: Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas.

Essa dimensão dialoga diretamente com o ODS nº. 16 da Agenda 2030⁶²¹, especialmente com as metas 16.6⁶²² e 16.7⁶²³, que tratam do desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, bem como da garantia de processos decisórios responsivos, inclusivos e participativos em todos os níveis. A investigação demonstrou que arranjos participativos adquirem relevância democrática quando integrados a estruturas institucionais abertas ao escrutínio público e à interlocução contínua com cidadãos e organizações da sociedade civil. A participação é tratada como elemento constitutivo da legitimidade institucional, e não como aditamento procedimental.

A conexão com a meta 16.10⁶²⁴, relativa ao acesso público à informação e à proteção das liberdades fundamentais, é igualmente evidente. A análise empírica revelou que qualidade deliberativa e capacidade de incidência política dependem de condições informacionais adequadas, publicidade de dados e clareza procedimental. O acesso à informação emerge como requisito estruturante da participação substantiva, sem o qual mecanismos formais permanecem esvaziados.

A pesquisa também dialoga com a meta 16.3⁶²⁵, ao reafirmar que participação cidadã transnacional deve operar sob marcos jurídicos que assegurem direitos fundamentais e igualdade de acesso. A análise da ICE e da jurisprudência pertinente evidenciou que o Estado de Direito constitui condição estruturante para que a participação produza efeitos normativamente consistentes. A legitimidade democrática em ambientes multinível exige compatibilização entre abertura participativa e garantias jurídicas.

⁶²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 16: Paz, justiça e instituições eficazes – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

⁶²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 16, meta 16.6: Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

⁶²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 16, meta 16.7: Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

⁶²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 16, meta 16.10: Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

⁶²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 16, meta 16.3: Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos.

Por fim, ao enfatizar interdependência e cooperação em contextos transnacionais, o trabalho conecta-se às metas 16.8⁶²⁶ e 16.a⁶²⁷, que tratam do fortalecimento da participação em instituições de governança global e da construção de capacidades institucionais. A articulação entre inclusão substantiva, deliberação qualificada, responsabilização institucional e princípio de não retrocesso democrático evidencia que a participação cidadã constitui componente estruturante de legitimidade em sociedades interdependentes. A pesquisa insere-se, desse modo, em debate mais amplo sobre a construção de instituições eficazes e inclusivas em múltiplas escalas, oferecendo parâmetros analíticos compatíveis com os compromissos assumidos na Agenda 2030 da ONU.

A estrutura metodológica adotada ao longo da investigação orientou de forma decisiva o alcance e os limites dos resultados alcançados. A opção por abordagem qualitativa, fundamentada em método indutivo e organizada a partir da análise documental de três dimensões empíricas permitiu examinar a participação cidadã transnacional sob perspectiva integrada, articulando dispositivos jurídicos, arranjos institucionais e práticas da sociedade civil.

A utilização de categorias analíticas previamente definidas funcionou como instrumento de organização e interpretação do material empírico. Essa estratégia assegurou comparabilidade transversal entre os casos examinados e evitou dispersão temática, possibilitando identificar padrões recorrentes, convergências e tensões estruturais. O procedimento cartesiano aplicado na fase de tratamento dos dados contribuiu para a sistematização progressiva das evidências coletadas, culminando na formulação dos pilares fundamentais apresentados na Parte III.

A escolha pelo método indutivo, partindo da observação concreta da experiência europeia para a identificação de fundamentos mínimos, condicionou o escopo das conclusões. Os pilares formulados emergem da análise da União Europeia enquanto espaço institucional singular, caracterizado por arquitetura jurídica

⁶²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 16, meta 16.8: Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global.

⁶²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Objetivo 16, meta 16.a: Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime.

própria, cidadania supranacional consolidada e densidade normativa acumulada ao longo de décadas de integração. Essa especificidade histórica e institucional constitui, simultaneamente, fonte de riqueza empírica e limite analítico.

O recorte espacial centrado na União Europeia delimita o alcance comparativo da pesquisa. A matriz analítica proposta foi construída a partir de experiências europeias e deve ser compreendida como referencial suscetível de adaptação condicionada, e não como modelo universal. Outros contextos regionais ou globais apresentam configurações institucionais distintas, níveis diversos de integração jurídica e padrões próprios de organização da sociedade civil, o que pode alterar significativamente as condições de operacionalização dos fundamentos identificados.

O recorte temporal, concentrado no período posterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, também estabelece fronteira analítica relevante. A consolidação formal de mecanismos participativos no direito primário da União constituiu marco normativo que orientou a seleção do material empírico. Transformações posteriores ou processos em curso podem produzir reconfigurações institucionais que exigiriam atualização da análise.

A natureza documental das fontes utilizadas representa outra delimitação metodológica. A investigação baseou-se predominantemente em documentos oficiais, relatórios institucionais, dados disponibilizados em portais públicos e materiais produzidos pelas organizações analisadas. Essa escolha foi coerente com o objeto estudado, cujas práticas se desenvolvem de forma amplamente formalizada e publicamente documentada. Ainda assim, a ausência de entrevistas, observação participante ou coleta de dados primários qualitativos limita a possibilidade de captar percepções subjetivas de atores envolvidos ou dinâmicas informais não registradas em documentos oficiais.

A própria estrutura tridimensional da análise — normativa, institucional e social — constitui escolha que orienta e restringe o olhar investigativo. A organização por dimensões permitiu leitura integrada, mas implicou seleção de casos representativos dentro de cada eixo. Outras iniciativas participativas existentes no

espaço europeu poderiam ser examinadas sob critérios distintos, ampliando ou tensionando os resultados obtidos.

A interlocução teórica desenvolvida na Parte III também delimita o horizonte interpretativo da pesquisa. O diálogo estabelecido entre categorias extraídas da prática europeia e pressupostos normativos vinculados à leitura integrada de obras específicas de Habermas e Bohman orientaram a análise sob critérios relacionados à inclusão, à deliberação e à pluralidade política. Essa opção reforça a coerência interna da matriz analítica, ao mesmo tempo em que deixa em aberto a possibilidade de reconstruções alternativas a partir de referenciais teóricos distintos.

Essas limitações não comprometem a validade dos resultados alcançados, mas delimitam seu campo de aplicação e indicam a natureza situada da matriz proposta. A explicitação das fronteiras metodológicas integra o próprio compromisso analítico assumido ao longo da tese: compreender a participação cidadã transnacional como processo condicionado por estruturas institucionais, capacidades sociais e marcos jurídicos específicos.

A partir dessas fronteiras, delineiam-se possibilidades para investigações futuras. Estudos comparativos que apliquem a matriz analítica a outras organizações regionais ou arenas globais podem testar a transferibilidade dos pilares identificados e examinar sua adequação em contextos com menor densidade institucional. Pesquisas empíricas baseadas em entrevistas ou métodos etnográficos podem aprofundar a compreensão das dinâmicas internas de mediação e deliberação. Análises longitudinais podem acompanhar a evolução dos mecanismos examinados e avaliar sua capacidade de adaptação a transformações políticas e tecnológicas.

A síntese metodológica evidencia, assim, que a matriz proposta emerge de escolhas analíticas conscientes, orientadas pela natureza do objeto e pelas condições de acesso às fontes. A explicitação dessas escolhas reforça a consistência do percurso investigativo e delimita o campo no qual as contribuições da tese devem ser compreendidas.

A realização desta tese em regime de dupla titulação entre a Universidade do Vale do Itajaí e a *Università degli Studi di Perugia* supera elemento meramente institucional do percurso acadêmico, e se apresenta como dimensão

coerente com o próprio objeto investigado. O estudo da participação cidadã em escala transnacional, tomando a União Europeia como referência empírica central, exigiu inserção efetiva em ambiente jurídico e acadêmico no qual tais práticas se desenvolvem e são objeto de debate contínuo.

A experiência de pesquisa realizada no contexto europeu ampliou o acesso a fontes primárias, literatura especializada e interlocução acadêmica diretamente vinculada ao direito da União Europeia e às discussões sobre legitimidade supranacional. Essa inserção contribuiu para aprofundar a compreensão da arquitetura institucional europeia, da dinâmica de suas práticas participativas e das tensões que atravessam sua construção democrática. A proximidade com o ambiente jurídico-político examinado favoreceu leitura contextualizada dos mecanismos analisados e reforçou a consistência empírica da investigação.

A dupla titulação também reflete, em plano acadêmico, a própria lógica de interdependência e cooperação que estrutura o objeto da tese. A pesquisa transita entre tradições jurídicas distintas, dialoga com literatura produzida em múltiplos contextos nacionais e examina experiência institucional que transcende fronteiras estatais. O percurso formativo compartilhado entre instituições situadas em ordens jurídicas diversas reproduz, em escala acadêmica, a dinâmica multinível que caracteriza a governança contemporânea.

Embora o foco empírico recaia sobre a União Europeia, esse trânsito institucional fortaleceu a dimensão comparativa implícita na investigação, pois a formulação dos pilares fundamentais da participação cidadã transnacional foi orientada pela preocupação com sua possível adaptabilidade a outros contextos regionais ou globais. A convivência acadêmica em ambiente europeu permitiu confrontar categorias teóricas elaboradas no âmbito do constitucionalismo brasileiro com debates consolidados no direito da integração e no direito público europeu, ampliando a densidade analítica da matriz proposta.

A relevância da dupla titulação manifesta-se também na articulação entre agendas de pesquisa convergentes. A inserção do trabalho nas áreas de Direito Internacional Público, Direito da União Europeia e Direito Comparado reforça a natureza interdisciplinar da investigação e sua adequação a debates que atravessam

fronteiras nacionais. A cooperação acadêmica estabelecida no curso da pesquisa evidencia a importância de redes institucionais para a produção de conhecimento jurídico voltado à compreensão de fenômenos transnacionais.

Ao articular formação acadêmica em dois sistemas universitários e examinar experiência institucional supranacional, a tese reafirma que a reflexão sobre participação cidadã além do Estado exige abertura epistemológica e diálogo entre tradições jurídicas. A dupla titulação, deste modo, representa expressão concreta da dimensão transnacional que permeia o objeto, o método e os resultados da investigação.

A análise empreendida ao longo desta tese evidencia que a participação cidadã em escala transnacional constitui uma das fronteiras decisivas da legitimidade democrática no século XXI. A dissociação entre a territorialidade clássica da soberania e a espacialidade contemporânea das decisões políticas impõe à teoria democrática o desafio de reconstruir seus critérios de validade em ambientes marcados por interdependência, pluralidade e complexidade institucional.

A experiência da União Europeia revela que a ampliação de mecanismos participativos, embora relevante, não se traduz automaticamente em densidade democrática. Inclusão substantiva, deliberação qualificada, transparência institucional e capacidade efetiva de incidência configuram condições estruturais sem as quais a participação tende a permanecer formal ou episódica. A formulação dos pilares fundamentais apresentada nesta tese organiza essas exigências em matriz analítica orientada à avaliação crítica de práticas participativas em múltiplas escalas.

A democracia, nesse contexto, não se apresenta como forma estabilizada a ser replicada além do Estado, mas como horizonte normativo que orienta processos em construção. A participação cidadã transnacional emerge como campo de tensão entre promessas de inclusão e limites estruturais de poder, entre abertura institucional e assimetrias persistentes. A sistematização proposta contribui para o debate mais amplo de reflexão sobre como sustentar legitimidade em arenas decisórias que atravessam fronteiras e redistribuem autoridade. Ao organizar fundamentos mínimos a partir da experiência europeia, este trabalho contribui para a compreensão das condições sob as quais a cidadania pode exercer influência política

em contextos interdependentes, reafirmando que a vitalidade democrática depende da capacidade contínua de expandir espaços de interlocução, responsabilização e aprendizado coletivo.

Por fim, deve-se ressaltar que a presente pesquisa foi realizada mediante apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES – Código de Financiamento 001) e também está inserida no âmbito do Projeto *MORE4WATER - Combined monitoring and forecast for a sustainable management of water resources and timely adaptation to drought*, realizado em conjunto com a *Università degli Studi di Perugia* (UNIPG), *Tiber Umbria Comett Education Programme* (TUCEP), Instituto de Telecomunicações (IT), AcegasApsAmga S.p.A (AAA), financiado no Brasil pela Fapesc – Chamada pública 12/2022 – Fapesc Abroad – Cooperação Internacional.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALEMANN, Alberto. Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections. **German Law Journal**, Vol. 21, No. 01, January 2020, HEC Paris Research Paper No. LAW-2020-1366. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3520488>. Acesso em 19 out. 2025.

ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=2UG8E0iLOaIC&printsec=frontcover&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em 20 nov. 2025.

APPLEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: o fracasso da política e o apelo sedutor do autoritarismo. Lisboa: Bertrand, 2020.

ARNAUD, André-Jean. Governar sem Fronteiras: entre globalização e pós-globalização. In **Crítica da Razão Jurídica**. V. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ASSIES, Willem; CALDERÓN, Marco Antonio; SALMAN, Ton. Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina. **América Latina Hoy**, 32, 2002, pp. 55-90.

BAGNI, Silvia. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (coords.). **Sistemi costituzionali**. 2.^a edição. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy**: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: Novos conceitos para uma nova realidade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão Técnica de Maria Cláudia Coelho. 1^a ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BEETZ, Jan Pieter. Saving Popular Sovereignty From a Slow Death in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 62, No. 2, 2024.

BENNETT, W. Lance; PFETSCH, Barbara. Rethinking political communication in a time of disrupted public spheres. **Journal of Communication**, v. 68, n. 2, p. 243–246, 2018. DOI: 10.1093/joc/jqx017.

BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. **Renovating Democracy**: governing in the age of globalization and digital capitalism. Oakland: University of California Press, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. I, 11ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOHMAN, James. From demos to demo: democracy across borders. **Ratio Juris**. Vol. 18 No. 3 September 2005, p. 293–314.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um Direito Constitucional de luta e resistência, Por uma Nova Hermenêutica, Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOVENS, Mark. **Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework**. European Law Journal, 13(4), 447–468. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>. Acesso em 10/09/2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 14º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e Interconstitucionalidade** – Itinerários dos discursos sobre a Historicidade Constitucional. Coimbra: Almedina, 2012.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo C. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo**: uma questão metodológica. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016, p. 173-188, p. 184. DOI: <<https://doi.org/10.5380/recp.v7i1.45771>>. Acesso em 6 set. 2025.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CERVANTES, Aleida Hernández. **La producción jurídica de la globalización económica**. Ciudad de México: CIIH/UNAM, 2014.

COHEN, Joshua. **Philosophy, Politics, Democracy**: Selected Essays. Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press, 2009, p. 19. Disponível em: Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays 9780674271579 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 21/11/2025.

CRUZ, Paulo Marcio. A democracia representativa e a democracia participativa. **Direitos Fundamentais & Justiça**. Nº 13, out.- dez. 2010, p. 202-224.

CRUZ, Paulo Márcio. **Da democracia à transnacionalidade**: democracia, direito e estado no século XXI. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012.

CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla. World Health Organization guidelines, the Covid 19 pandemic, and transnational law. **UNIO – EU Law Journal**, Braga, v. 6, n. 2, p. 77-87, 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; PIFFER, Carla; TEIXEIRA, Alessandra V. Da transnacionalidade financeira de Bretton Woods às moedas digitais. **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 1, p. 6-28, 2020.

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

DAHL, Robert. **Sobre la democracia**. Madrid: Paidós, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DEMOCRATIC ODYSSEY (DO). Who we are. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/about>. Acesso em 26 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Constituent Network. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/constituent-network>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Home – tópico 2. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Home – tópico 3. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu>. Modular Framework. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu/knowledge-hub>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Home – tópico 4. Disponível em: <https://democraticodyssey.eui.eu>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Home. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu/about>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Pilot Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu/pilot-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Pilot Assembly. Full Athens report. Disponível em: <https://democratic-odyssey.k8s.osp.cat/assemblies/athens>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship's log. Announcement: First Meeting of the Pilot Transnational Peoples' Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu/ships-log?id=announcement-first-meeting-of-the-pilot-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship's log. MEPs pledge support for an EU-wide citizens assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu/ships-log?id=meps-pledge-support-for-an-eu-wide-citizens-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

DEMOCRATIC ODYSSEY. Ship's log. Open Call: Observers for the Democratic Odyssey Transnational Peoples' Assembly. Disponível em: <https://democraticodyssey.eu.eu/ships-log?id=open-call-for-observers-of-the-democratic-odyssey-transnational-peoples-assembly>. Acesso em 18 dez. 2025.

DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. Curitiba: Atuação, 2015.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**: Propostas para uma Gestão Descentralizada. Petrópolis: Ed. Vozes. 1998.

DRUMOND, Daniela; COSTA, Paulo Roberto Neves; GONÇALVES, Júlia. **Análise Temática em Ciência Política**. In SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024. p. 224. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8513>>. Acesso em 6 set. 2025.

EUROPEAN CITEN ACTION SERVICE. Main focus areas and initiatives. Disponível em: <https://ecas.org/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITEN ACTION SERVICE. A comprehensive plan to innovate democracy in Europe. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2020/09/a-civil-society-vision-for-the-european-democracy-action-plan-input-paper.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. About ECAS. Disponível em: <https://ecas.org/about-ecas/>. Acesso em 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Articles of Association (Statutes). Bruxelas: European Citizen Action Service, 2021. Disponível em: <https://ecas.org/wp-content/uploads/2021/ECAS-Statutes-2021-EN.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Current Initiatives. Disponível em: <https://ecas.org/current-initiatives/>. Acesso em 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. ECAS Mission & Vision. Disponível em: <https://ecas.org/mission-vision/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Citizen's Hub. Disponível em: <https://ecas.org/citizens-hub/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Essential skills for European Citizens' Initiative organisers. Disponível em: <https://ecas.org/training/essential-skills-for-european-citizens-initiative-organisers/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. EUCROWD. Disponível em: <https://ecas.org/projects/eucrowd/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. European Citizens' Initiative Forum. Disponível em: <https://ecas.org/projects/european-citizens-initiative-forum/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. Projects – First Aid Democracy Toolkits. Disponível em: <https://ecas.org/projects/first-aid-democracy-toolkits/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE. U-Impact. Disponível em: <https://ecas.org/projects/u-impact/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. About. Rede pan-europeia de cerca de 100 associações e ONGs de 29 países. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum** (Statuts du FCE). Bruxelas: European Civic Forum, 2024. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN-_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. About – Our Work. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about#ourwork>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. About. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. Become a member. Disponível em: <https://civic-forum.eu/become-a-member>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. Campaigns and alliances. Disponível em: <https://civic-forum.eu/campaigns-alliances>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. Civic Space Watch. Disponível em: <https://civicspacewatch.eu/>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. European Elections 2024: Democracy, Solidarity, Rights – FOR ALL!. Brussels, 2023, p. 3–5. Disponível em: <https://civic-forum.eu/campaigns-alliances/democracy-solidarity-rights-for-all>

EUROPEAN CIVIC FORUM. Members. Disponível em: <https://civic-forum.eu/members>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. Network and capacity building. Disponível em: <https://civic-forum.eu/about#our-work>; <https://civic-forum.eu/partners>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. Our work – Advocacy; 2024 European Elections Manifesto, p. 9–11.

EUROPEAN CIVIC FORUM. Publications – Policy and advocacy reports. Disponível em: <https://civic-forum.eu/publications-2#reports>. Acesso em: 26 dez. 2025.

EUROPEAN CIVIC FORUM. **Statutes of the European Civic Forum**. 2025. Disponível em: https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/01/Statutes-ECF-EN_-Statuts-FCE-FR-2025.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

FABBRINI, Sergio. **Europe's Future**: Decoupling and Reforming Multilevel Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. DOI: 10.1017/9781108680981.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 1: Teoria dell diritto. Roma-Bari: Laterza, 2007.

FISHKIN, James. **Democracy When the People Are Thinking**: Deliberation and Democratic Renewal. Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponível em: [Fishkin-Deliberative-Polling.pdf](#). Acesso em 20 nov. 2025.

FLINDERS, Matthew; HINTERLEITNER, Markus. Party Politics vs. Grievance Politics: Competing Modes of Representative Democracy. **Society**, v. 59, 2022, p. 676. DOI: 10.1007/s12115-022-00686-z.

FROIO, Caterina; BREHM, Anna. **Digital media and populism**: the online news consumption of citizens holding populist attitudes and its implication for democratic public spheres. Relatório de pesquisa. Paris: Sciences Po, Chair Digital, Governance and Sovereignty, 2021.

FUKUYAMA, Francis. **Identity**: the demand for dignity and the politics of resentment. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. [Livro digital Kindle].

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Thinking about Empowered Participatory Governance**. Disponível em: <https://www.ssc.wisc.edu/soc/faculty/pages/wright/Published%20writing/DD-1.pdf>. Acesso em 21 nov. 2025.

GALSTON, William A. The populist challenge to liberal democracy. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 2, p. 5-19, Apr. 2018. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>>. Acesso em: 6 dez. 2025.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GREENWOOD, Justin. The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? **Journal of European Public Policy**, London, v. 26, n. 7, p. 940-956, 2019. DOI: 10.1080/13501763.2018.1511103.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Marcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible. **European Law Journal**, Vol. 21, No. 4, July 2015, p. 546–557.

HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luis Werle. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2023. [Livro digital Kindle].

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paideia, 1987.

JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Tradução de Carlos Ramires Pinheiro da Silva. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

KASTORYANO, Riva. **Que identidade para a Europa?** O multiculturalismo e a Europa. O problema da identidade europeia. Tradução de João Martins. Lisboa: Editora Ulisseia, 2004.

LANDEMORE, Hélène. **Open Democracy**: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press, 2020. Disponível em: Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century 9780691208725 - DOKUMEN.PUB. Acesso em 20 nov. 2025.

LANDWEHR, Claudia; SCHÄFER, Armin. "The Promise of Representative Democracy: Deliberative Responsiveness". **Res Publica**, v. 31, p. 359–379, 2025 (online 2023). DOI: 10.1007/s11158-023-09640-0.

LECHNER, Norbert. Responde la democracia a la busqueda de certitumbre? In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Tradución de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impresso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 44-70.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LONGO, Erik. The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity? **German Law Journal**, Cambridge, v. 20, p. 181-200, 2019. DOI: 10.1017/glj.2019.12.

MAJONE, Giandomenico. From regulatory state to a democratic default. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 52, n. 6, p. 1216–1223, 2014. DOI: 10.1111/jcms.12190.

MANSBRIDGE, Jane. **The Revisited Representation**: Introduction Against Electoral Responsivity. Manuscrito traduzido por Adisson Leal, p. 6. Disponível em: <https://revistaeje.tse.jus.br/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Frevistaeje.tse.jus.br%2Festudoseleitormais%2Farticle%2Fdownload%2F137%2F109%2F397>. Acesso em 21/11/2025.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Introdução de Phillip C. Schmitter. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 76.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEZZAROBÀ, Orides. **Teoria geral do direito partidário e eleitoral**. Florianópolis: Qualis, 2018.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences, power and institutions in 21st-century Europe. **Journal of Common Market Studies**, Hoboken, v. 56, n. 6, p. 1648–1674, 2018. DOI: 10.1111/jcms.12726.

MOREIRA, Vital. A vontade dos cidadãos da União: A democracia supranacional na União Europeia. In **Democracias**: Estudos do Século XX, n. 17/2017. Publicado por: Imprensa da Universidade de Coimbra. Disponível em https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/43089/1/A_vontade_dos_cidadaos_da_Uniao.pdf. Acesso em 24 out. 2025.

MOUNK, Yasha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. [Livro digital Kindle].

MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? In: PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional**: desafios ao direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 567-596.

MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

NAVARRETE, Rosa M. “From Economic Crisis to a Crisis of Representation? The Relationship Among Economic Conditions, Ideological Congruence and Electoral Participation”. **Frontiers in Political Science**, v. 3, 2021. DOI: 10.3389/fpos.2021.719180.

NICOLAÏDIS, Kalypso. European Democracy and Its Crisis. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 51, Issue 2, 2013. DOI: 10.1111/jcms.12006. Disponível em: <https://kalypsonicolaidis.com/democracy/>. Acesso em 24 nov. 2025.

NICOLAÏDIS, Kalypso. The Idea of European Democracy. In: Dickson, Julie & Eleftheriadis, Pavlos (eds.). **Philosophical Foundations of European Union Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 247-274. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199588770.003.0010. Disponível em: <https://kalypsonicolaidis.com/democracy/>. Acesso em 24 nov. 2025.

NICOLAÏDIS, Kalypso. The New Constitution as European 'Demoi-cracy'? **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Vol. 7, No. 1, 2004, p. 76-93. DOI: 10.1080/1369823042000235985. Disponível em: <https://kalypsonicolaidis.com/democracy/>. Acesso em 24 nov. 2025.

OFFE, Claus. Europe entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? **European Law Journal**, Hoboken, v. 19, n. 5, p. 595–611, 2013. DOI: 10.1111/eulj.12047.

OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio. Reflexões sobre o direito transnacional. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 1, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 22 fev. 2026.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PEGORARO, Lucio. RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali**. 2ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2024.

POIARES MADURO, Miguel. **A constituição plural**: constitucionalismo e União Europeia. Cascais: Princípia, 2006.

RANGEL, Paulo. **O estado do estado**: ensaios de política constitucional sobre justiça e democracia. Alfragide: Dom Quixote, 2009. [Livro digital Kindle].

RENSI, Giuseppe. **Democrazia diretta**. Milão: Adelphi Edizioni, 1995.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **A condição da transnacionalidade**. Série Antropologia, Brasília, v. 223, p. 1-34, 1997.

RODOTÀ, Stefano. **Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione**. Trad. à obra do autor. Roma-Bari: Sagittari Laterza, 1997.

RODRIK, Dani. **Why does globalization fuel populism?** Economics, culture, and the rise of right-wing populism. NBER Working Paper n. 27526, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, jul. 2020. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w27526>. Acesso em: 20 nov. 2025.

ROSANVALLON, Pierre. Tensiones entre liberalismo e democracia. In: CALDERON, Fernando (compilador). **Socialismo, Autoritarismo y Democracia**. Tradución de los artículos en frances: Sandra Patow de Derteano. Buenos Aires: Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales. Impreso en el Perú, 1ª ed., jun. 1989. p. 179-198.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). **Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024. p. 224. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8513>>. Acesso em 6 set. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOSUOSSO, Amedeo. **Intelligenza artificiale e diritto**. Milano: Mondadori Università, 2020.

SASSEN, Saskia. **Territorio, autoridad y derechos**. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Buenos Aires: Katz, 2015.

SCHARPF, Fritz W. Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the European Union. **European Journal of Public Policy**, Londres, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2002. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981.

SCHMIDT, Vivien A. Democracy and Legitimacy in the European Union: Input, Output, and “Throughput.” **Political Studies**, Vol. 61, Issue 1, 2013.

SCHMITTER, Philippe C. **What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?** Florence: European University Institute, 2001. DOI:10.1017/S0003055401842027. Disponível em: How to Democratize the European Union ... And Why Bother? By Philippe C. Schmitter. Lanham, MD, and Oxford: Rowman & Littlefield, 2000. 150p. Acesso em 24 nov. 2025.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SERIO, Maurizio. “Dal sistema dei partiti alla partitocrazia”. Postfazione a: BELLOC, Hilaire; CHESTERTON, Gilbert K. **Partitocrazia**. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2014.

SILVEIRA, Alessandra. **Cidadania de Direitos e Comunidade Política Europeia** (Sobre a cidadania europeia que se move dos tribunais para a arena política). Contencioso da Nacionalidade – 2ª edição atualizada.

SILVEIRA, Alessandra. Interconstitucionalidade e não discriminação em razão da nacionalidade: análise crítica da recente jurisprudência do TC português. In:

JERÓNIMO, Patrícia (Org.). **Temas de investigação em direitos humanos para o século XXI**. [S.l.]: Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, 2016.

SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de Direito da União Europeia**: Doutrina e Jurisprudência. Lisboa: Quid Juris - Sociedade Editora, 2011. 2ª ed.

SMITH, Graham. **Democratic Innovations**: Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STAFFEN, Marcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

STELZER, Joana. O fenómeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio. **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic**: Divided Democracy in the Age of Social Media. Princeton: Princeton University Press, 2017.

SZABÓ, Imre G.; GOLDEN, Darragh; ERNE, Roland. Why Do some Labour Alliances Succeed in Politicizing Europe across Borders? A Comparison of the Right2Water and Fair Transport European Citizens' Initiatives. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 60, n. 3, p. 634-652, 2022. DOI: 10.1111/jcms.13279.

UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *Erich Staude* contra Cidade de *Ulm—Sozialamt*, de 12 de novembro de 1969. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0029. Acesso em 12/09/2025.

UNIÃO EUROPEIA. Acórdão Flaminio Costa contra ENEL, de 15 de julho de 1964, Processo 6-64. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006. Acesso em 12/09/2025.

UNIÃO EUROPEIA. Acórdão *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos* contra Administração Fiscal neerlandesa, de 5 de fevereiro de 1963. Disponível em: EUR-Lex - 61962CJ0026 - EN - EUR-Lex. Acesso em 12/09/2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines** – Cap. III, “Feedback to stakeholders”; p. 23.

UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Cap. II, “Scope and definition”; p. 14, referência ao “Have Your Say” como entry point. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Cap. II, “Scope and definition”; p. 14; Cap. III, “Stakeholder engagement”; p. 20–21. Disponível em:

https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Cap. II, “Scope and definition”; p. 14; Cap. III, “Stakeholder engagement”; p. 20–21.

UNIÃO EUROPEIA. **Better Regulation Guidelines**. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf. p. 4-7. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. (Primeiro) **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM (2015) 145 final, 31 mar. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0145&qid=1705935502477>. Segundo Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. COM (2018) 157 final, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0157&qid=1705935763071>. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2019/788 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM (2023) 787 final. p. 1-2 e 6-7. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2024-01/COM_2023_787_PT.pdf. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia Right2Water**, COM(2014) 177 final, 19 mar. 2014. p. 01. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)177&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)177&lang=pt). Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia « Minority SafePack – um milhão de assinaturas para a diversidade na Europa»**, Comunicação C(2021) 171 final, 15 jan. 2021. Disponível em: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=pt). Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente”**, 20 mai. 2020. COM/2020/381 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>. Acesso em 11 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Comunicado da Comissão sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia «Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos»**. 12 de dezembro de 2017. C(2017) 8414 final, p. 7–10.

UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/conference-on-the-future-of-europe/>. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 15-22. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 15-22.

UNIÃO EUROPEIA. CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. **Report on the Final Outcome**. Bruxelas: Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022. p. 22-25. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. p. 8-12. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Corporate Guidance on Citizen Engagement**. Maio 2025. p. 56. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_pt. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Decisão (UE) 2017/652 da Comissão**, de 29 de março de 2017, sobre a proposta de iniciativa de cidadania europeia intitulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» [notificada com o número C(2017)

2200]. Considerandos 1 e 6–9Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32017D0652>. Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2020/2184** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (reformulação). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&from=PT>. Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. EU Citizens' Panels. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. *European Commission. Conference on the Future of Europe*. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Have Your Say – “Read more”. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Have Your Say – “Read more”; item “Public Consultations and feedback”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Have Your Say – página inicial; secção “In the spotlight: Help Shape EU Policies – In Your Language”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Have Your Say – página inicial; secção “Read more”; item “Public Consultations and feedback”; em articulação com Better Regulation Guidelines – princípios de abordagem participativa e transparência; p. 7. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Have Your Say – rodapé: “This site is managed by: Directorate-General for Communication”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Have Your Say – seção “In the spotlight: Help Shape EU Policies – In Your Language!”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. *Have Your Say*. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Preâmbulo e pontos introdutórios. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 5 de mar. 2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0220:0222:PT:PDF>. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. P8_TA(2015)0294. Seguimento dado à Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water”. Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre o seguimento da Iniciativa de Cidadania Europeia “Right2Water” (2014/2239(INI)). Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_PT.pdf?redirect. Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. P9_TA(2020)0370. **Resolução do Parlamento Europeu de 17 de dezembro de 2020 sobre a Iniciativa Europeia de Cidadãos 'Minority SafePack – um milhão de assinaturas para a diversidade na Europa' (2020/2846(RSP))**. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_EN.html. Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative (2022/2206(INI))**. A9-0182/2023. 10 mai. 2023. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0182_EN.html. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative (2022/2206(INI))**. A9-0182/2023. 10 mai. 2023. p. 4-5.

UNIÃO EUROPEIA. PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the implementation of the regulations on the European Citizens' Initiative (2022/2206(INI))**. A9-0182/2023. 10 mai. 2023. p. 11-13.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página “What are the EU Citizens’ Panels?”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página “What are the EU Citizens’ Panels?”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página “What are the EU Citizens’ Panels?”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘What happens after the panels?’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘How the panels work’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “EU Citizens’ Panels; página principal ‘What happens after the panels?’”. Disponível em: https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en. Acesso em 21 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “Participate, interact, vote; rodapé: ‘This site is managed by: Directorate-General for Communication’”. Disponível em: https://european-union.europa.eu/live-work-study/participate-interact-vote_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “Participate, interact, vote; secção “European Citizens’ Engagement Platform”; parágrafo “Contribute to EU policies through Citizens’ Panels”. Disponível em: https://european-union.europa.eu/live-work-study/participate-interact-vote_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial “Public Consultations and feedback – Read more; primeiro parágrafo explicativo. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia, infográfico consultado em dezembro de 2025. Disponível em: <https://citizens-initiative-forum.europa.eu/sites/default/files/2025-04/ECI-Infographic-2025.pdf>. Acesso em 05 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Portal oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia**. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/_pt. Acesso em 05 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia Informações da ICE *Right2Water*. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_pt. Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia Informações da ICE *Minority SafePack*. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_pt. Acesso em 10 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia Informações da ICE *Minority SafePack*. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_pt. Acesso em 11 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia. **Annex to the European Citizens’ Initiative: Ban Glyphosate and Protect People and the Environment from Toxic Pesticides**. p. 1-3. Disponível em: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_pt. Acesso em 11 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Portal oficial Public Consultations and feedback – secção “Results of consultations”; **Better Regulation Guidelines**. Cap. III, “Transparency and feedback to stakeholders”; p. 23.

UNIÃO EUROPEIA. **Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. (2014/2257(INI)), 07/10/2015. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0382_PT.html. Acesso em 05 jan. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Public Consultations and feedback – “Read more”; item “Public Consultations and feedback”. Disponível em: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en. Acesso em 18 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/1381 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à transparência e sustentabilidade do sistema da UE de avaliação de risco na cadeia alimentar**, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 2065/2003, (CE) n.º 1935/2004, (CE) n.º 1331/2008, (CE) n.º 1107/2009, (UE) 2015/2283 e a Diretiva 2001/18/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1381/oj?locale=pt>. Acesso em 11 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**, de 17 de abril de 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0788>. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (Ue) N. 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32011R0211>. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia**. COM(2015) 145 final, 31/03/2015. p. 2.

UNIÃO EUROPEIA. **Rules of Procedure of the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas, 2021. Disponível em: https://movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Rules_of_Procedure_of_the_Conference_on_the_Future_of_Europe.pdf. Acesso em 20 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa** (Tratado da União Europeia).

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**, art. 17: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.” Versão publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, em 24 dez. 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT>. Acesso em 24 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-418-18**. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20418148>. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Processo C-899/19**. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=252444&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20425969>. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Processo C-135/08**. Conclusões do Advogado-Geral Miguel Poiares Maduro, apresentadas em 30 de setembro de 2009. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. **Porta InfoCuria**, 2009. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72572&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6552306>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. TRIBUNAL GERAL. **Processo T-391/17**. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218121&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=20425969>. Acesso em 05 jan. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Youth Ideas Report for the Conference on the Future of Europe**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2022. Disponível em: <https://european-youth-event.europarl.europa.eu/files/live/sites/eye/files/pdfs/eye2021-report-booklet-a5-20-10-accessible.pdf>. Acesso em 20 dez. 2025.

VAN DEN BERGE, Jerry; BOELENS, Rutger; VOS, Jeroen. How the European Citizens' Initiative "Water and Sanitation is a Human Right!" Changed EU Discourse on Water Services Provision. **Utrecht Law Review**, Utrecht, v. 16, n. 2, p. 48-60, 2020. DOI: 10.36633/ulr.558.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania: A Sociedade Civil na Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WESTERWINTER, Oliver. Transnational governance as strategy? Mapping and explaining the European Union's participation in transnational public-private governance initiatives. **Journal of European Integration**, v. 44, n. 5, p. 695–713, 2022. DOI: 10.1080/07036337.2022.2086981.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2019.

RESUMO DA TESE EM ITALIANO

La presente tesi si colloca nell'Area di Concentrazione Costituzionalismo, Transnazionalità e Produzione del Diritto, nell'ambito della Linea di Ricerca Stato, Transnazionalità e Sostenibilità e del progetto di ricerca Democrazia e Stato nel XXI secolo: transnazionalità e asimmetria. Essa è finalizzata al conseguimento del titolo di Dottoressa di ricerca in Scienza giuridica presso il Corso di Dottorato in Scienza Giuridica dell'Univali, in regime di doppio titolo con l'Università degli Studi di Perugia.

La ricerca ha per oggetto l'analisi della partecipazione transnazionale dei cittadini, assumendo come principale riferimento empirico l'esperienza dell'Unione europea. Il suo obiettivo consiste nell'individuare i fondamenti che rendono possibili pratiche partecipative oltre i confini dello Stato nazionale e nel valutare in quale misura tali pratiche possano contribuire al rafforzamento della democrazia a livello locale e globale.

L'indagine prende le mosse dalla constatazione che molte delle principali sfide contemporanee si manifestano in spazi transnazionali ancora privi di una piena struttura democratica. La deterritorializzazione del potere, l'allentamento dei tradizionali nessi statali e la frammentazione dei centri decisionali, intensificati dai processi di globalizzazione sviluppatasi nel periodo successivo alla Guerra fredda, delineano uno scenario nel quale decisioni dai molteplici effetti sfuggono ai meccanismi classici di controllo democratico. In questo contesto, la partecipazione dei cittadini oltre lo Stato nazionale si impone come problema giuridico e politico centrale.

Da questa prospettiva, l'Unione europea rappresenta l'esperienza più avanzata di integrazione sovranazionale oggi esistente. Fondata su principi democratici e dotata di propri meccanismi istituzionali, essa si configura come un'arena politica peculiare, nella quale interagiscono molteplici livelli di governance e cittadini appartenenti a diversi Stati membri. La densità di tali interazioni offre un terreno privilegiato per analizzare progressi e limiti della partecipazione transnazionale dei cittadini.

La rilevanza dello studio deriva dal deficit di legittimità e di rappresentanza che caratterizza numerosi spazi decisionali transnazionali. L'ampliamento dell'interdipendenza tra gli Stati e il consolidamento di istanze che oltrepassano i confini nazionali rendono insufficienti i modelli classici di partecipazione. L'analisi di esperienze concrete consente, pertanto, di comprendere in che modo i cittadini possano esercitare influenza sul potere politico in ambito transnazionale e con quali ricadute sui piani locale e globale.

Il contributo centrale della tesi risiede nell'analisi articolata delle dimensioni normativa, istituzionale e sociale della partecipazione transnazionale dei cittadini nell'Unione europea. Invece di esaminare isolatamente strumenti giuridici, assetti istituzionali o mobilitazioni sociali, la ricerca si concentra sulla loro interazione e sugli effetti che essa produce sulla qualità della partecipazione oltre i limiti statali.

La letteratura non ha ancora consolidato un approccio capace di integrare sistematicamente tali dimensioni all'interno di un medesimo quadro analitico, né ha definito parametri minimi che ne consentano una valutazione congiunta. Muovendo da tale lacuna, la tesi propone una matrice concettuale volta a sistematizzare fondamenti essenziali per il rafforzamento della partecipazione transnazionale dei cittadini, articolando criteri giuridici e istituzionali con condizioni sociali di possibilità, quali la densità associativa, la qualità della sfera pubblica e i canali di interlocuzione tra differenti livelli di governance.

In tal modo, la ricerca offre un riferimento strutturato applicabile alla formulazione di meccanismi partecipativi in arene regionali e globali e fornisce altresì elementi utili al perfezionamento degli strumenti partecipativi del modello democratico brasiliano.

Dal punto di vista metodologico, la ricerca adotta un approccio qualitativo, con particolare attenzione all'analisi interpretativa dei fenomeni connessi alla partecipazione transnazionale dei cittadini nel contesto dell'Unione europea. Essa si fonda sul metodo induttivo, muovendo dall'osservazione di tre dimensioni empiriche — normativa, istituzionale e sociale — al fine di individuare i presupposti minimi che rendono possibile la partecipazione transnazionale dei cittadini.

La delimitazione temporale dell'indagine empirica si concentra sul periodo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a partire dal 2009, snodo normativo che ha consolidato e rafforzato meccanismi di partecipazione dei cittadini, tra cui l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), uno degli oggetti centrali dello studio. La delimitazione spaziale coincide con il territorio dell'Unione europea.

La ricerca è stata strutturata in tre dimensioni analitiche. La prima, di natura normativa, si concentra sull'ICE e si fonda sull'esame di dati ufficiali, fonti istituzionali europee, giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e letteratura accademica. La seconda, di natura istituzionale, analizza l'azione delle istituzioni dell'Unione europea — in particolare Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio europeo — nella promozione della partecipazione dei cittadini, con attenzione a iniziative quali Public Consultations and feedback (Have Your Say), European Citizens' Panels e Conference on the Future of Europe. La terza, di natura sociale, si rivolge all'azione delle organizzazioni della società civile transnazionale, con particolare attenzione alle esperienze promosse da European Citizen Action Service (ECAS), European Civic Forum (ECF) e Democratic Odyssey.

In ciascuna di tali dimensioni, l'analisi è stata guidata da categorie analitiche previamente definite, che hanno operato come strumenti di organizzazione e di interpretazione del materiale empirico. La raccolta dei dati è avvenuta mediante analisi documentale, attraverso la selezione, l'organizzazione e l'interpretazione di fonti pubbliche e istituzionali. Tale scelta metodologica si giustifica in ragione della natura dell'oggetto empirico studiato, che si realizza prevalentemente attraverso dispositivi normativi, pratiche istituzionali formalizzate e iniziative organizzate, ampiamente documentate.

La combinazione tra approccio qualitativo, metodo induttivo, analisi documentale e pluralità delle fonti consente di costruire evidenze coerenti e sistematizzate a fondamento dei parametri minimi proposti.

Sul piano teorico, la ricerca aggiorna il dibattito sul rapporto tra rappresentanza e partecipazione quando esso venga proiettato su scala transnazionale. Mettendo in relazione contributi classici e sfide contemporanee della

democrazia nello scenario globale, essa affronta il problema della legittimità democratica in arene che non coincidono con lo spazio statale.

Si impone, tuttavia, fin dall'inizio, una delimitazione concettuale. La ricerca non muove dal presupposto dell'esistenza di una democrazia transnazionale pienamente costituita, né intende proiettare oltre lo Stato modelli democratici elaborati all'interno del costituzionalismo statale moderno. L'inesistenza di un ordine democratico transnazionale dotato di istituzioni, procedure e soggetti politici comparabili a quelli dello Stato non viene trattata come un deficit normativo immediato, ma come la condizione strutturale del problema indagato.

L'oggetto della tesi consiste, pertanto, nell'analisi delle condizioni che rendono possibili forme di partecipazione transnazionale dei cittadini. L'interesse centrale ricade su processi, meccanismi e pratiche mediante i quali i cittadini interagiscono, influenzano o contestano decisioni politiche che producono effetti oltre lo spazio statale, anche quando tali dinamiche non configurano un sistema democratico autonomo. La democrazia opera, in questo percorso, come orizzonte normativo di riferimento e come criterio valutativo, non come realtà empirica già stabilizzata sul piano transnazionale.

L'obiettivo generale della ricerca consiste nell'identificare, a partire dall'osservazione delle esperienze europee, i fondamenti essenziali che rendono possibili esperienze di partecipazione transnazionale dei cittadini e nell'esaminare in quale misura tali fondamenti possano contribuire al rafforzamento della democrazia a livello locale e globale.

Gli obiettivi specifici sono tre: indagare criticamente i fondamenti teorici e i principali modelli della democrazia contemporanea, con particolare attenzione agli effetti della globalizzazione e della deterritorializzazione del potere; analizzare le esperienze normative, istituzionali e le pratiche sociali partecipative transnazionali esistenti nell'Unione europea, individuandone meccanismi, limiti e potenzialità; e, infine, identificare fondamenti minimi idonei a favorire l'impegno politico oltre i confini nazionali, proponendo pilastri normativi, istituzionali e sociali capaci di ispirare nuove forme di partecipazione transnazionale dei cittadini e di rafforzare la democrazia a differenti scale.

Il problema di ricerca può essere così formulato: le esperienze normative, istituzionali e sociali dell'Unione europea orientate alla partecipazione transnazionale dei cittadini consentono di identificare e sistematizzare fondamenti teorici e parametri pratici suscettibili di adattamento ad altri contesti regionali o transnazionali?

L'ipotesi che orienta l'indagine sostiene che l'analisi integrata delle esperienze normative, istituzionali e sociali dell'Unione europea renda possibile l'identificazione e la sistematizzazione di fondamenti minimi della partecipazione transnazionale dei cittadini. Tali fondamenti, pur condizionati da specificità storiche e istituzionali, possono essere organizzati come parametri analitici suscettibili di adattamento ad altri contesti regionali o transnazionali, contribuendo al miglioramento della partecipazione dei cittadini e della legittimità democratica a diverse scale.

Lo studio è suddiviso in tre parti, ciascuna orientata da uno specifico obiettivo. La Parte I è dedicata all'indagine dei fondamenti teorici della democrazia contemporanea e all'analisi delle trasformazioni del ruolo dello Stato di fronte alla globalizzazione e alla deterritorializzazione del potere, con particolare attenzione all'evoluzione della cittadinanza e della democrazia nell'Unione europea. Essa fornisce il quadro concettuale necessario alla comprensione delle esperienze di partecipazione dei cittadini esaminate nelle fasi successive.

La democrazia costituisce l'asse strutturante dell'analisi. Per delimitare il concetto adottato nella tesi, si è scelto di concentrare la fondazione teorica sulla configurazione istituzionale della democrazia rappresentativa sviluppatasi e consolidatasi nel corso del XX secolo, intesa come forma prevalente assunta dai regimi costituzionali contemporanei. In ragione del carattere attuale del tema centrale della ricerca, non si è proceduto a una ricostruzione storica esaustiva della tradizione democratica fin dalle sue origini classiche; è stato invece privilegiato l'esame della matrice normativa che struttura il dibattito contemporaneo su rappresentanza, partecipazione e legittimità.

La scelta di privilegiare il periodo successivo alla Guerra fredda si giustifica alla luce dell'intensificazione, in tale contesto, dei processi di globalizzazione e di deterritorializzazione del potere, fenomeni che mettono in tensione i modelli democratici consolidati e ne rendono evidenti i limiti quanto all'inclusione e

all'ampliamento della partecipazione dei cittadini. Tale inquadramento ha consentito di esaminare il modo in cui il modello rappresentativo si è istituzionalizzato nei regimi democratici contemporanei, di individuarne le tensioni interne e di comprendere le risposte teoriche e istituzionali emerse di fronte alle sfide del presente.

La Parte I si articola in tre capitoli di natura prevalentemente teorica, orientati alla contestualizzazione dello spazio-tempo entro il quale si colloca l'oggetto della ricerca.

Il Capitolo 1 delimita un nucleo concettuale della democrazia contemporanea a partire da tre assi complementari: la densità normativa che la collega alla dignità, all'uguaglianza e alla giustizia sociale; le tensioni strutturali che attraversano il modello rappresentativo; e i tentativi di riconfigurazione istituzionale orientati all'ampliamento della partecipazione dei cittadini. In tale quadro, la democrazia si rivela come un processo storicamente situato, la cui legittimità dipende tanto dalla conformità procedurale quanto dalla qualità sostanziale delle condizioni di inclusione, deliberazione e controllo pubblico.

L'analisi del modello rappresentativo mette in luce la centralità storica della mediazione politica, ma ne espone anche i limiti strutturali, derivanti dall'indeterminatezza del soggetto rappresentato, dalla fragilità della responsiveness in contesti di pluralismo complesso, dalla concentrazione decisionale in arene tecnocratiche e dall'erosione dei legami fiduciari tra governanti e governati. Tali elementi non delegittimano la rappresentanza come forma democratica, ma ne rivelano la necessità di meccanismi complementari capaci di ricomporre giustificabilità pubblica e corresponsabilità politica.

L'esame degli strumenti di democrazia diretta mostra, a sua volta, che l'intervento dei cittadini in momenti decisionali specifici può svolgere rilevanti funzioni correttive, purché articolato entro condizioni deliberative e istituzionali adeguate. La letteratura comparata e le esperienze empiriche considerate indicano che la qualità democratica di tali meccanismi dipende dalla configurazione degli ambienti informativi, dalla riduzione delle asimmetrie di potere e dal legame tra deliberazione ed effetti concreti.

Le esperienze partecipative emergono, in questo contesto, come campo di sperimentazione istituzionale e di densificazione normativa. Enfatizzando gli effetti formativi della partecipazione, le sue implicazioni egualitarie e i suoi requisiti materiali di praticabilità, la teoria democratica contemporanea sposta il dibattito dalla mera autorizzazione elettorale alla struttura delle condizioni che rendono la cittadinanza politicamente efficace. La partecipazione assume rilievo come criterio di verifica della legittimità, nella misura in cui incide sulla permeabilità delle decisioni, sulla distribuzione del potere e sulla capacità collettiva di revisione e di apprendimento.

Tale insieme di riflessioni consente di comprendere che le esigenze democratiche contemporanee oltrepassano la mera stabilizzazione delle procedure e richiedono assetti istituzionali capaci di sostenere inclusione sostanziale, deliberazione qualificata e controllo continuo. Al tempo stesso, emerge con chiarezza che tali assetti operano sotto condizionamenti strutturali derivanti da disuguaglianze socioeconomiche, cattura istituzionale, costi della partecipazione e limiti di scala, imponendo cautela analitica e attenzione al disegno istituzionale.

Per tale costruzione teorica, lo studio articola contributi della letteratura italiana — in particolare Giuseppe Rensi, Norberto Bobbio, Luigi Ferrajoli, Lucio Pegoraro, Angelo Rinella e Silvia Bagni — con autori di riferimento nel campo delle scienze politiche e giuridiche, quali Robert Dahl, Larry Diamond e Jürgen Habermas, componendo un approccio plurale e interdisciplinare.

Lo scenario globale del XXI secolo, segnato dalla crescente dissociazione tra la scala dei processi decisionali e quella dei meccanismi classici di legittimazione, pone nuove sfide alla teoria democratica. L'interdipendenza economica, la circolazione transnazionale delle norme, la digitalizzazione delle sfere pubbliche e l'emergere di dinamiche politiche che oltrepassano lo Stato spostano il locus delle decisioni rilevanti verso arene molteplici e interconnesse. In tale contesto, le categorie tradizionali di sovranità, rappresentanza e partecipazione sono sottoposte a nuove pressioni teoriche e istituzionali.

Le analisi sviluppate nel Capitolo 2 evidenziano uno spostamento strutturale delle condizioni entro le quali la democrazia moderna è stata storicamente concepita. La centralità dello Stato nazionale quale spazio esclusivo di produzione

dell'autorità politica, di organizzazione della cittadinanza e di strutturazione della sfera pubblica viene messa in tensione da processi che redistribuiscono potere, decisione e influenza su scale eccedenti i confini territoriali.

La globalizzazione economica, la deterritorializzazione dei centri decisionali, la riconfigurazione digitale della comunicazione politica e l'emergere di risposte populiste a tali trasformazioni operano in modo intrecciato. Tali fenomeni agiscono come vettori che alterano simultaneamente la relazione tra governanti e governati, i meccanismi di accountability politica e le forme di costruzione dell'appartenenza collettiva.

In questo scenario, la democrazia si confronta con una sfida che non si riduce né all'efficienza istituzionale né alla stabilità procedurale. Il problema centrale riguarda la crescente dissociazione tra gli spazi nei quali vengono assunte decisioni rilevanti e gli ambiti nei quali la partecipazione dei cittadini continua a essere organizzata, producendo tensioni persistenti tra autorità, legittimità e responsiveness politica.

L'analisi del populismo mostra come tale scarto possa essere sfruttato politicamente da discorsi che promettono di ricomporre l'unità del "popolo" mediante l'esclusione del pluralismo, la semplificazione dei conflitti sociali e la personalizzazione della rappresentanza.

La digitalizzazione si rivela, a sua volta, decisiva nella riconfigurazione della sfera pubblica, nella frammentazione dei riferimenti comuni, nell'ampliamento delle asimmetrie informative e nella creazione di nuove forme di potere che sfuggono ai meccanismi tradizionali di controllo democratico.

Di fronte a tale scenario, la cittadinanza non può più essere compresa soltanto come vincolo giuridico-politico ancorato al territorio nazionale. Le trasformazioni analizzate indicano l'emergere di pratiche, arene e forme di coinvolgimento civico che attraversano i confini e connettono soggetti dispersi a processi decisionali operanti su molteplici livelli. La partecipazione dei cittadini assume così una dimensione transnazionale che si articola con le democrazie nazionali senza

sostituirle, ma mettendone in tensione i limiti istituzionali e ampliandone le possibilità di legittimazione.

Tale movimento non indica la costruzione di un modello democratico compiuto su scala globale, né la dissoluzione delle forme rappresentative consolidate. Esso rivela, piuttosto, la necessità di ripensare la democrazia in condizioni di interdipendenza strutturale, riconoscendo che l'ampliamento e la densificazione della partecipazione transnazionale dei cittadini costituiscono elementi rilevanti per ricomporre i legami tra decisioni, dibattiti pubblici e soggetti coinvolti.

Il percorso teorico di questo capitolo è costruito a partire dal dialogo con la produzione accademica legata al Programma di Pós-Graduação em Ciência Jurídica dell'Univali e con autori quali Jan-Werner Müller, Manuel Castells, Jürgen Habermas e Shoshana Zuboff.

Lo sviluppo del Capitolo 3 consente di comprendere che il consolidamento dell'Unione europea come spazio politico ampliato è avvenuto, in larga misura, mediante forme di governance che privilegiano il coordinamento istituzionale, la negoziazione intergovernativa e la produzione tecnica delle norme. Tale modello, pur funzionalmente efficace in molteplici ambiti, colloca il dibattito democratico al di là della classica opposizione tra partecipazione e rappresentanza.

In questo contesto, la qualità delle procedure decisionali acquista centralità analitica. Più ancora dell'esistenza formale di canali partecipativi, rileva esaminare come le decisioni vengano elaborate, quali attori siano effettivamente coinvolti e in quale misura i processi decisionali rimangano trasparenti, intelligibili e contestabili.

L'esperienza europea si presenta come un campo di apprendimento istituzionale continuo, nel quale pratiche, routine e meccanismi di governance vengono progressivamente adeguati in risposta a pressioni politiche, sociali e normative. Tale indeterminatezza procedurale rivela una forma di sperimentazione politica propria di assetti complessi.

La lettura della democrazia europea come processo in costruzione consente di comprendere la persistenza del dibattito sulla sua legittimità come

espressione di un campo normativo conteso, e non secondo una prospettiva riduzionista di esaurimento del progetto di integrazione. Diverse concezioni di democrazia, partecipazione e autorità coesistono e competono all'interno dell'Unione, senza che una di esse si imponga in via definitiva.

In tale scenario, approcci critici che enfatizzano i deficit democratici convivono con interpretazioni che mettono in rilievo forme di legittimazione indiretta, rendimento istituzionale e adattamento funzionale. La tensione tra tali letture segnala la complessità della valutazione democratica di un sistema politico che opera oltre i tradizionali confini statali.

È proprio in questo spazio di indeterminatezza e di conflitto interpretativo che si collocano le iniziative di partecipazione transnazionale dei cittadini, la cui analisi empirica consente di osservare in che modo l'Unione europea abbia cercato di inserire i propri cittadini in dibattiti democratici rilevanti e di avvicinarli ai processi normativi e decisionali. Con tale riflessione si chiude la prima parte della tesi, dedicata alla fondazione teorica e normativa dello studio.

La Parte II ha lo scopo di spostare la riflessione sul piano empirico, esaminando come la partecipazione transnazionale dei cittadini si materializzi, nella pratica, nel contesto dell'Unione europea. L'obiettivo non è misurare tali esperienze alla luce di un modello normativo ideale, bensì comprenderne la configurazione concreta, i modi di funzionamento e i limiti strutturali che ne condizionano l'operatività quali meccanismi di inserimento dei cittadini in uno spazio politico transnazionale.

L'opzione metodologica adottata in questa parte della tesi consiste nell'analizzare la partecipazione transnazionale dei cittadini a partire da tre dimensioni complementari — normativa, istituzionale e sociale. Tale articolazione consente un'osservazione analitica differenziata dei molteplici piani nei quali la partecipazione si costruisce, si istituzionalizza e viene appropriata da attori diversi nel contesto europeo. Privilegiando questa prospettiva tridimensionale, la ricerca evita tanto letture eccessivamente giuridicistiche quanto interpretazioni incentrate esclusivamente su pratiche sociali o su dinamiche istituzionali considerate isolatamente.

L'indagine empirica sviluppata nei Capitoli 4, 5 e 6 muove dal riconoscimento che i meccanismi di partecipazione transnazionale dei cittadini operano in uno spazio segnato da asimmetrie di potere, limiti di competenza e forte mediazione istituzionale. L'interesse analitico consiste precisamente nel comprendere come tali meccanismi funzionino entro queste restrizioni, quali possibilità effettive di influenza offrano e in che modo contribuiscano, seppure in forma indiretta e limitata, alla riconfigurazione delle relazioni tra cittadini e istanze decisionali oltre lo Stato nazionale.

Articolando l'analisi di strumenti giuridici, assetti istituzionali e pratiche sociali di mobilitazione civica, questa parte della tesi mira a identificare i meccanismi concreti attraverso i quali la partecipazione transnazionale dei cittadini viene promossa, nonché i principali ostacoli che ne limitano la portata.

Nel Capitolo 4, il fuoco si concentra sulla dimensione normativa della partecipazione transnazionale dei cittadini, assumendo come oggetto di analisi l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE), strumento previsto dal diritto primario dell'Unione e disciplinato dal diritto derivato, che attribuisce ai cittadini la possibilità di intervenire formalmente nell'agenda politica europea.

La scelta dell'ICE come caso di studio si giustifica in ragione del suo carattere peculiare nel contesto dell'integrazione europea. Si tratta del primo meccanismo istituzionalizzato che riconosce espressamente ai cittadini, in quanto titolari di una cittadinanza sovranazionale, la prerogativa di chiedere alla Commissione europea la presentazione di proposte legislative in materie di competenza dell'Unione. In questo senso, l'ICE occupa una posizione strategica nell'architettura giuridica della partecipazione democratica europea, collocandosi all'intersezione tra cittadinanza, democrazia partecipativa e governance multilivello.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi di questo capitolo adotta un approccio qualitativo, di natura esplorativa e analitica, orientato alla comprensione della configurazione normativa dell'ICE e dei suoi effetti giuridico-politici nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Diversamente dai capitoli successivi, che si fondano su categorie empiriche comuni per l'esame di iniziative istituzionali e pratiche sociali di partecipazione, il presente capitolo richiede un trattamento metodologico specifico,

imposto dalla particolarità dello strumento considerato e dal suo inserimento nel piano normativo.

L'unità di analisi adottata è l'ICE in quanto assetto normativo della partecipazione transnazionale dei cittadini, così come delineato dai Trattati dell'Unione europea, dal Regolamento (UE) 2019/788 e dall'interpretazione offerta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'analisi si concentra sulla configurazione giuridica dello strumento, sul suo inquadramento istituzionale e sui limiti normativi che ne condizionano la capacità di produrre effetti nel processo decisionale europeo.

L'indagine si struttura a partire da tre dimensioni normative. La prima concerne l'architettura giuridica dell'ICE, considerandone i fondamenti nei Trattati, la disciplina specifica e il modo in cui essa si inserisce nel sistema delle competenze e delle procedure dell'Unione. La seconda riguarda la portata giuridico-politica dell'ICE e i suoi limiti normativi, con particolare attenzione alla natura non vincolante dell'iniziativa e al margine di discrezionalità riconosciuto alla Commissione europea, come consolidato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La terza prende in esame il potenziale normativo di impatto dell'ICE, osservandone gli effetti indiretti sull'agenda politica e normativa dell'Unione alla luce dell'analisi controllata di esperienze selezionate.

La base empirica del capitolo è costituita da fonti normative primarie e secondarie dell'Unione europea, inclusi i Trattati, i regolamenti applicabili e le decisioni rilevanti della Corte di giustizia, nonché dai dati ufficiali messi a disposizione dalla Commissione europea e dal portale istituzionale dell'ICE. In via complementare, si ricorre alla letteratura specialistica, al fine di contestualizzare il dibattito accademico sull'effettività, i limiti e le ambiguità dell'ICE quale strumento di democrazia partecipativa transnazionale.

L'obiettivo di questo capitolo non è valutare la ricezione sociale dell'ICE, né esaminare le strategie istituzionali di promozione della partecipazione. Tale delimitazione metodologica consente di preservare la specificità analitica del piano normativo, senza compromettere la coerenza complessiva del disegno empirico della ricerca.

Collocando l'ICE come punto di partenza dell'indagine empirica, il capitolo mette in evidenza, al tempo stesso, il carattere innovativo e le limitazioni strutturali di un meccanismo normativo concepito per ampliare la partecipazione dei cittadini oltre lo Stato nazionale. L'analisi mostra che l'ICE può essere interpretata come un canale istituzionalizzato di input democratico, capace di introdurre domande dei cittadini nel circuito politico europeo senza tuttavia spostarne il centro decisionale. La sua funzione primaria consiste nel consentire che questioni ritenute rilevanti da gruppi di cittadini acquistino visibilità politica su scala europea e siano formalmente esaminate dall'istituzione titolare del potere di iniziativa legislativa, entro i limiti e le competenze definite dai Trattati.

L'inserimento dell'ICE nel diritto primario dell'Unione non deve, pertanto, essere compreso come risposta piena al dibattito sul presunto deficit democratico europeo, bensì come parte di uno sforzo incrementale di densificazione del principio democratico nel contesto dell'integrazione. Pur riconoscendo ai cittadini un ruolo più attivo nella definizione dell'agenda politica dell'Unione, l'ICE mantiene intatte le strutture fondamentali della democrazia rappresentativa europea. Tale ambivalenza — tra apertura partecipativa e contenimento istituzionale — costituisce un tratto centrale del suo disegno normativo e condiziona tanto i limiti quanto le potenzialità dello strumento.

In termini normativi, l'ICE amplia i canali di partecipazione e rafforza obblighi di pubblicità, dialogo e motivazione, preservando tuttavia una struttura dell'iniziativa normativa ancora centrata sulla Commissione, in coerenza con il principio dell'equilibrio istituzionale e con quello di attribuzione delle competenze. La ricorrenza di determinati temi mostra che lo strumento tende ad attivarsi preferibilmente in ambiti nei quali esiste una chiara percezione della competenza dell'Unione e un'aspettativa, sia pure mediata, di risposta istituzionale.

L'analisi dei casi Right2Water, Minority SafePack e Stop Glyphosate conferma, in termini empirici, diagnosi già presenti nella letteratura sull'ICE, consentendo al contempo di precisarle alla luce della distinzione tra diverse configurazioni di impatto normativo indiretto.

Nel caso Right2Water, gli effetti osservati corroborano l'interpretazione secondo cui l'ICE opera prevalentemente come strumento di attivazione normativa e di riorientamento discorsivo, più che come meccanismo di produzione diretta di obblighi giuridici vincolanti. Minority SafePack, a sua volta, mostra con chiarezza i limiti strutturali dell'ICE quando la mobilitazione dei cittadini incide su valori fondativi non accompagnati da competenze legislative dense. Stop Glyphosate, infine, consente di evidenziare una dimensione meno esplorata in letteratura: la possibilità che l'ICE produca effetti normativi indiretti di carattere procedurale e tecnico, incidendo su un conflitto tecno-scientifico strutturato intorno alla valutazione del rischio, alla trasparenza degli studi scientifici e alla governance delle agenzie regolatorie.

Nel loro insieme, tali casi evidenziano che l'impatto normativo indiretto dell'ICE si esprime attraverso dinamiche differenziate di pressione, assorbimento istituzionale e riorientamento normativo, che variano in funzione della natura del conflitto mobilitato. L'ICE si configura, così, come uno strumento deliberatamente contenuto, capace di attivare agende, legittimare dibattiti e indurre aggiustamenti normativi selettivi, senza tuttavia spezzare il monopolio istituzionale dell'iniziativa legislativa né alterare il nucleo dell'equilibrio democratico dell'Unione.

Il Capitolo 5 si propone di identificare modelli di istituzionalizzazione della partecipazione, tensioni tra apertura e controllo, nonché le forme attraverso le quali l'impegno dei cittadini viene inquadrato, canalizzato e tradotto in processi politici. L'esame empirico è orientato dall'analisi del disegno istituzionale delle iniziative e delle condizioni formali della loro incidenza, senza soffermarsi sulla valutazione soggettiva dell'esperienza partecipativa.

La strategia metodologica adottata in questo capitolo è di natura esplorativa e descrittiva, con approccio qualitativo fondato sull'analisi documentale e con particolare attenzione alle iniziative sviluppate negli ultimi cinque anni. Tale delimitazione temporale consente di cogliere le azioni più recenti delle istituzioni europee nel campo della partecipazione transnazionale dei cittadini, soprattutto quelle associate alla trasformazione digitale, all'emergere di nuovi formati di coinvolgimento e all'aggiornamento delle politiche pubbliche.

La raccolta del materiale si basa su documenti ufficiali, relazioni istituzionali e informazioni rese disponibili nei portali pubblici dell'Unione europea e dei casi selezionati. Tali materiali sono stati analizzati criticamente mediante procedure di analisi del contenuto e categorizzazione tematica. Per delimitare l'oggetto empirico, la ricerca si è concentrata su iniziative pubblicamente accessibili, selezionate in ragione della loro rilevanza analitica e della loro comparabilità metodologica.

L'analisi è stata guidata da tre categorie principali. La prima concerne gli attori istituzionali e sociali coinvolti, cioè i soggetti responsabili della concezione, del coordinamento e dell'attuazione delle iniziative, nonché il pubblico destinatario, comprendente cittadini individuali e organizzazioni. La seconda riguarda i tipi di partecipazione promossi, distinguendo tra forme consultive, deliberative e collaborative, e prendendo in esame i canali utilizzati per renderle operative. La terza concerne la portata e l'ambito delle iniziative, valutandone l'estensione geografica, tematica e temporale, al fine di stimarne il potenziale impatto e la capacità di produrre effetti durevoli.

L'applicazione incrociata di tali categorie consente di delineare un quadro analitico delle azioni dell'Unione europea dirette alla promozione della partecipazione dei cittadini su temi di interesse pubblico, permettendo di interpretarne il significato politico e sociale e di individuarne innovazioni e limiti.

L'unità di analisi adottata nel capitolo è l'iniziativa istituzionale in quanto assetto di partecipazione transnazionale dei cittadini, così come presentata dai suoi stessi promotori attraverso canali ufficiali e documenti pubblici. L'obiettivo è comprendere in che modo la partecipazione venga formalmente strutturata sul piano istituzionale, concentrando l'attenzione sul disegno partecipativo, sugli attori coinvolti, sui formati di interazione proposti e sulla portata attribuita all'intervento dei cittadini nello spazio politico europeo.

Questa scelta metodologica giustifica il ricorso esclusivo a fonti istituzionali ufficiali, poiché il fine non è misurare la ricezione sociale o l'esperienza soggettiva dei partecipanti, ma analizzare il modo in cui la partecipazione viene presentata e resa operativa. Essa consente altresì di privilegiare la prospettiva del cittadino comune, intesa come prospettiva accessibile attraverso le informazioni

pubbliche messe a disposizione dalle iniziative stesse, senza richiedere mediazioni tecniche o accessi privilegiati a spazi interni.

La ricerca muove dal presupposto che la partecipazione transnazionale dei cittadini non debba esaurirsi nella creazione di canali formali di consultazione, ma debba comportare anche la costruzione di spazi deliberativi plurali, inclusivi ed effettivi. In questo senso, il capitolo contribuisce alla comprensione dell'azione dell'Unione europea quale promotrice di cittadinanza attiva e alla discussione sui limiti della partecipazione transnazionale dei cittadini.

Per dare concreta attuazione a tale strategia metodologica, sono stati selezionati tre casi che mostrano differenti formati di partecipazione transnazionale dei cittadini promossi nel quadro delle istituzioni dell'Unione europea. La scelta dei casi mira a bilanciare diversi tipi di partecipazione, differenti gradi di istituzionalizzazione e livelli variabili di influenza politica, rendendo possibile un'analisi comparativa tra meccanismi consultivi consolidati, assetti deliberativi istituzionalizzati ed esperienze di coinvolgimento dei cittadini su scala europea.

Il primo caso è costituito dal portale Public Consultations and feedback, già denominato Have Your Say, principale canale digitale di consultazione pubblica della Commissione europea. Attraverso tale piattaforma, cittadini e organizzazioni possono esprimere opinioni su proposte legislative, revisioni normative e politiche in corso di attuazione. Questo caso è rilevante in quanto rappresenta uno strumento consolidato di partecipazione consultiva digitale, consentendo di esaminare tanto l'estensione e l'effettività dell'ascolto istituzionale quanto i limiti di modelli prevalentemente fondati sull'espressione di opinioni.

Gli European Citizens' Panels costituiscono il secondo caso analizzato. Nati come sviluppo della Conference on the Future of Europe, essi sono stati formalizzati dalla Commissione europea quale strumento ricorrente di deliberazione dei cittadini a livello europeo. Composti da cittadini selezionati mediante sorteggio e rappresentativi della diversità demografica e geografica dell'Unione, i panel si riuniscono per discutere temi strategici definiti nell'ambito delle priorità politiche dell'UE, formulando raccomandazioni destinate ad alimentare i processi di elaborazione delle politiche pubbliche. Questo caso è stato selezionato perché

rappresenta un avanzamento nell'istituzionalizzazione della deliberazione transnazionale dei cittadini e consente di esaminare in quale misura formati deliberativi possano essere incorporati più stabilmente nelle strutture decisionali europee, nonché quali limiti tale integrazione incontri in termini di effettiva influenza politica.

La Conference on the Future of Europe, svoltasi tra il 2021 e il 2022, costituisce il terzo caso del capitolo. L'iniziativa, promossa congiuntamente da Commissione, Parlamento e Consiglio, ha mobilitato cittadini attraverso panel tematici, eventi in presenza decentrati e una piattaforma digitale multilingue. Essa è stata selezionata per il suo carattere ampio e deliberativo, poiché ha combinato differenti strumenti di coinvolgimento e ha rappresentato uno sforzo senza precedenti di avvicinamento tra istituzioni europee e cittadini su scala transnazionale.

I casi selezionati non sono presentati secondo un ordine cronologico, bensì secondo una logica analitica orientata dal tipo di partecipazione promossa e dal grado di istituzionalizzazione dei relativi strumenti. Tale opzione metodologica consente di mettere in rilievo i contrasti tra differenti modelli di partecipazione dei cittadini nell'Unione europea.

Nel loro insieme, questi tre casi permettono di osservare comparativamente i diversi percorsi attraverso i quali l'Unione europea ha cercato di promuovere la partecipazione transnazionale dei cittadini. L'analisi ha cercato di identificare tanto gli avanzamenti istituzionali nell'apertura di canali partecipativi quanto i limiti strutturali che ne condizionano la capacità di produrre un'influenza effettiva nei processi decisionali, offrendo una base empirica alla riflessione critica sviluppata nella parte finale della tesi.

L'ICE si avvicina a tale esigenza nella misura in cui consente a cittadini mobilitati di chiedere alla Commissione di prendere in considerazione proposte legislative. Lo strumento rappresenta uno spostamento rilevante rispetto al monopolio istituzionale dell'agenda normativa, ma resta subordinato all'ammissibilità giuridica e alla decisione finale della Commissione in merito alla presentazione di una proposta legislativa. La capacità di iniziativa viene dunque riconosciuta, ma opera entro parametri strutturati dallo stesso sistema istituzionale.

Le consultazioni pubbliche digitali si concentrano prevalentemente su agende già delineate dalle istanze europee; in tale formato, lo spazio concesso ai cittadini si colloca nelle fasi intermedie del ciclo decisionale. Nella Conference on the Future of Europe, invece, sono stati incorporati meccanismi di proposizione aperta di temi, articolati a fasi deliberative strutturate. La sistematizzazione delle raccomandazioni e la loro conversione in iniziative istituzionali sono tuttavia rimaste inserite in circuiti organizzati dalle istanze politiche e amministrative dell'Unione.

Il quadro che emerge rivela una configurazione ibrida della distribuzione della capacità di agenda, nella misura in cui si osserva l'ampliamento degli spazi di iniziativa dei cittadini accanto alla preservazione di meccanismi istituzionali di coordinamento e definizione normativa. In tale contesto, la continuità delle interazioni, l'intelligibilità delle risposte istituzionali e l'inserimento delle proposte in circuiti che consentano monitoraggio ed eventuale revisione diventano imperativi della democratizzazione transnazionale.

L'osservazione trasversale dei casi mostra inoltre che la partecipazione transnazionale dei cittadini deve andare oltre la semplice apertura di canali o l'organizzazione episodica di momenti deliberativi. Il modo in cui pubblici e istituzioni si relazionano nel tempo, producendo circuiti di influenza, apprendimento e revisione, avvicina l'analisi alla formulazione di Bohman sulla democratizzazione come processo ricorsivo tra demoï e istanze istituzionali.

In tale prospettiva, la Conference on the Future of Europe ha offerto un esempio particolarmente visibile di interazione strutturata, articolando piattaforma digitale, panel di cittadini e istanze istituzionali entro un medesimo flusso comunicativo. Proposte provenienti dalla società civile sono state tematizzate, discusse e consolidate in raccomandazioni, ma la loro incorporazione è rimasta legata alle dinamiche proprie delle istituzioni europee e ai loro criteri di priorità normativa. Le reti transnazionali della società civile, quali ECAS ed ECF, operano in questo quadro come mediatrici stabili tra cittadini e strutture decisionali, contribuendo alla continuità comunicativa e al monitoraggio critico delle decisioni. La Democratic Odyssey, dal canto suo, introduce una dimensione sperimentale, collegando pratiche deliberative distribuite a dibattiti

istituzionali più ampi. Tali iniziative illustrano sforzi di densificazione delle interazioni tra collettività politiche differenti e centri decisionali situati a molteplici livelli.

Il percorso ricostruito nel corso dello studio indica che, lungo il processo di integrazione europea, e in particolare dopo Maastricht, la circolazione di informazioni, raccomandazioni e proposte orientate all'inclusione dei cittadini nei processi decisionali è divenuta progressivamente più strutturata e più visibile, riflettendo sforzi istituzionali consistenti di avvicinamento tra governance e cittadinanza.

Le tensioni individuate, lungi dal svuotare il significato di tali esperienze, evidenziano le difficoltà proprie di un processo ancora in consolidamento, la cui complessità si intensifica quando viene proiettato in uno spazio politico privo di una struttura convenzionale di potere sovrano. In tale contesto, l'ampliamento della partecipazione transnazionale richiede capacità istituzionale e disponibilità politica proporzionate alla portata delle innovazioni prospettate. Queste stesse innovazioni partecipative si sviluppano, inoltre, sullo sfondo più ampio delineato nella Parte I della tesi, nella quale sono state messe in evidenza le trasformazioni strutturali della democrazia contemporanea in un contesto segnato da trasformazioni digitali, disuguaglianze persistenti, pressioni populiste e ricorrenti contestazioni della legittimità delle istituzioni rappresentative.

Nel Capitolo 6, l'analisi si rivolge alla dimensione sociale della partecipazione transnazionale dei cittadini, cercando di comprendere come essa si manifesti attraverso iniziative di mobilitazione civica, reti della società civile organizzata e assetti ibridi di coinvolgimento dei cittadini che mirano ad ampliare o riconfigurare gli spazi partecipativi disponibili nel contesto europeo.

Questa prospettiva mette in luce dinamiche bottom-up della cittadinanza europea, evidenziandone tanto il potenziale mobilitante quanto le tensioni strutturali che attraversano il rapporto tra autonomia sociale e inquadramento istituzionale. Incorporando tale dimensione, la ricerca offre una comprensione più ampia della partecipazione transnazionale dei cittadini, riconoscendola come fenomeno in costruzione, segnato da eterogeneità organizzativa, pluralità di pratiche e differenti gradi di dipendenza dalle istituzioni dell'Unione europea.

La strategia metodologica adottata in questo capitolo mantiene l'orientamento esplorativo e descrittivo della ricerca, con approccio qualitativo fondato sull'analisi documentale, assicurando simmetria metodologica con il capitolo precedente. Il ritaglio empirico viene tuttavia adeguato alla specificità dell'approccio sociale alla partecipazione transnazionale dei cittadini, spostando il fuoco dall'azione diretta delle istituzioni europee verso iniziative di mobilitazione promosse da attori della società civile europea e da assetti ibridi di coinvolgimento civico.

Per ragioni di praticabilità analitica e coerenza metodologica, sono state selezionate iniziative dotate di riconoscimento pubblico, visibilità su scala europea e documentazione istituzionale accessibile, così da consentire un'analisi empirica consistente a partire da fonti pubbliche. La ricerca non pretende di mappare in modo esaustivo l'azione della società civile europea, ma mira a esaminare, in forma controllata, esperienze significative che rendano visibili differenti modalità di organizzazione e mobilitazione della partecipazione transnazionale dei cittadini.

Il periodo considerato comprende le azioni di tali iniziative negli ultimi cinque anni, consentendo l'osservazione di pratiche recenti di coinvolgimento civico, molte delle quali intensificate dall'uso di piattaforme digitali e dalle trasformazioni intervenute nel contesto post-pandemico. L'ambito geografico privilegia lo spazio europeo, con particolare attenzione a iniziative che articolano attori, discorsi e pratiche oltre i confini degli Stati membri.

Mantenendo simmetria metodologica con il Capitolo 5, l'analisi empirica è orientata dalle medesime tre categorie analitiche, adattate soltanto nel loro fuoco osservativo per riflettere la specificità dell'approccio sociale. La prima categoria concerne gli attori istituzionali e sociali coinvolti, con l'obiettivo di osservare la configurazione dei soggetti responsabili delle iniziative e la diversità dei pubblici mobilitati. La seconda riguarda i tipi di partecipazione promossi, distinguendo tra pratiche di informazione, mobilitazione, deliberazione e articolazione collettiva, nonché i canali impiegati per renderle operative. La terza si riferisce alla portata e all'ambito delle iniziative, analizzandone l'estensione geografica, tematica e temporale, e osservando come esse si articolino su scala transnazionale e quali obiettivi di intervento nello spazio pubblico europeo dichiarino esplicitamente.

Quanto alla selezione dei casi, l'ECAS è stato incluso per la sua consolidata presenza nel campo della cittadinanza europea e per la sua attività di facilitazione dell'accesso dei cittadini agli strumenti partecipativi dell'Unione. Il suo profilo consente di osservare una forma di mobilitazione sociale fortemente mediata da servizi di informazione, orientamento e capacitazione civica, collocata in prossimità delle strutture istituzionali dell'Unione.

L'ECF, a sua volta, è stato selezionato quale rete transnazionale della società civile orientata all'advocacy, all'articolazione collettiva e al monitoraggio dello spazio civico europeo. Diversamente dall'ECAS, che si rivolge prevalentemente a cittadini individuali, l'ECF opera come rete di secondo livello, mobilitando organizzazioni della società civile secondo una logica di coordinamento associativo e di incidenza politica.

Infine, la Democratic Odyssey è stata inclusa quale iniziativa ibrida di mobilitazione transnazionale dei cittadini, collocata all'interfaccia tra società civile organizzata, produzione accademica e sperimentazione democratica. Pur non configurandosi come organizzazione della società civile in senso tradizionale, la sua proposta di assemblee deliberative transnazionali e la sua articolazione con reti civiche e attori sociali permettono di analizzare forme innovative di coinvolgimento dei cittadini, nonché i limiti e le sfide dell'autonomia sociale in contesti fortemente condizionati dal finanziamento e dal riconoscimento istituzionale.

Nel loro insieme, questi tre casi consentono di osservare differenti espressioni dell'approccio sociale alla partecipazione transnazionale dei cittadini nell'Unione europea, variando da forme istituzionalizzate di facilitazione del coinvolgimento a iniziative sperimentali che cercano di ampliare o ridefinire i formati partecipativi esistenti. La loro analisi, guidata dalle categorie sopra definite, contribuisce a comprendere come la società civile europea si organizzi, mobiliti i cittadini e negozi la propria azione in uno spazio politico transnazionale segnato da asimmetrie istituzionali e da differenziazione sociale.

L'analisi congiunta dei tre casi selezionati nel capitolo consente di identificare differenti modalità di mobilitazione transnazionale dei cittadini nello spazio europeo, mettendo in luce l'eterogeneità organizzativa, funzionale e partecipativa che

caratterizza la dimensione sociale della partecipazione dei cittadini nell'Unione europea. Pur distinguendosi per natura istituzionale, pubblici mobilitati e formati di coinvolgimento promossi, i tre casi condividono la pretesa di ampliare o qualificare la partecipazione dei cittadini oltre i canali strettamente istituzionali, operando in gradi variabili di prossimità, interlocuzione e dipendenza rispetto alle strutture dell'Unione europea.

Per quanto riguarda gli attori coinvolti, emerge un primo asse di differenziazione tra modelli fondati sulla mediazione organizzativa e modelli incentrati sulla mobilitazione diretta dei cittadini. L'ECAS presenta una configurazione ibrida, combinando una base associativa formalmente regolata con un'azione rivolta prevalentemente a cittadini individuali, ai quali offre informazione, capacitazione e supporto nell'uso degli strumenti partecipativi dell'Unione europea. L'ECF, invece, si struttura come rete transnazionale di secondo livello, nella quale i soggetti centrali della partecipazione sono organizzazioni della società civile, e non individui, operando mediante articolazione collettiva, rappresentanza associativa e coordinamento in rete. La Democratic Odyssey si distingue, dal canto suo, per il fatto di mobilitare direttamente cittadini comuni selezionati per sorteggio e organizzati in mini-pubblici deliberativi, riducendo il ruolo di intermediazione delle organizzazioni e valorizzando la partecipazione individuale in processi strutturati di deliberazione transnazionale.

Sotto il profilo della portata, l'ECF combina estensione transnazionale e radicamento territoriale, mobilitando organizzazioni nazionali e locali in una rete paneuropea orientata all'incidenza politica, al monitoraggio continuo dello spazio civico e alla produzione di documenti programmatici e relazioni di portata europea. La Democratic Odyssey, a sua volta, rende operativa la transnazionalità mediante un modello itinerante e translocale, che connette città, contesti nazionali e partecipanti provenienti da paesi diversi in un processo deliberativo continuo, articolando presenza fisica e partecipazione online.

Anche dal punto di vista temporale emergono differenze rilevanti. Le iniziative dell'ECAS e dell'ECF si presentano prevalentemente come programmi continui o ricorrenti, inseriti in cicli di finanziamento e in strategie istituzionali di medio e lungo periodo. La Democratic Odyssey, invece, assume esplicitamente il carattere

di progetto pilota, di durata delimitata, pur venendo discorsivamente proiettata come fase preparatoria a una possibile futura istituzionalizzazione. Tale distinzione rafforza il carattere sperimentale del terzo caso e lo differenzia dalle forme più stabilizzate di mobilitazione sociale osservate nei primi due.

Considerati congiuntamente, i tre casi mostrano che la dimensione sociale della partecipazione transnazionale dei cittadini nell'Unione europea si manifesta attraverso assetti differenziati che combinano, in proporzioni variabili, mediazione istituzionale, articolazione associativa, mobilitazione collettiva e deliberazione diretta dei cittadini. Tali assetti operano a differenti gradi di prossimità rispetto alle istituzioni europee, oscillando tra modelli fortemente integrati negli strumenti esistenti, forme di advocacy strutturata in rete ed esperienze sperimentali collocate al di fuori delle strutture decisionali formali. Questa varietà analitica rafforza la comprensione sociale della partecipazione transnazionale dei cittadini come fenomeno in costruzione, segnato da molteplici strategie di coinvolgimento e da tensioni permanenti tra autonomia sociale e inquadramento istituzionale.

Questa riflessione conclude la seconda parte della tesi, dedicata all'indagine empirica delle pratiche europee di partecipazione dei cittadini. Nel loro insieme, i materiali esaminati mostrano che l'Unione europea ha progressivamente strutturato e reso più visibili canali, raccomandazioni, strumenti e iniziative finalizzati all'inclusione dei cittadini nei processi decisionali.

Le tensioni individuate non svuotano il significato di tali esperienze, ma mettono in luce le difficoltà intrinseche a un processo ancora in consolidamento, la cui complessità aumenta quando viene proiettato in uno spazio politico privo di una convenzionale struttura di potere sovrano. In questo quadro, l'ampliamento della partecipazione transnazionale richiede capacità istituzionale, mediazioni organizzate e disponibilità politica compatibili con la portata delle innovazioni democratiche in questione. Tali innovazioni si sviluppano, del resto, nel più ampio orizzonte delineato nella Parte I, nel quale sono state evidenziate le trasformazioni strutturali della democrazia contemporanea in un contesto segnato da digitalizzazione, disuguaglianze persistenti, pressioni populiste e ricorrenti contestazioni della legittimità delle istituzioni rappresentative.

Conclusa l'analisi teorica delle trasformazioni della democrazia contemporanea e l'indagine empirica delle esperienze di partecipazione nell'Unione europea, la tesi passa alla fase della sistematizzazione. La Parte III ha la finalità di identificare e organizzare i fondamenti minimi della partecipazione transnazionale dei cittadini a partire dal percorso sviluppato nelle sezioni precedenti.

La formulazione di tali fondamenti discende dall'intreccio tra la diagnosi teorica delle tensioni strutturali della democrazia contemporanea e l'osservazione delle pratiche normative, istituzionali e sociali esaminate nel contesto europeo. L'obiettivo consiste nell'estrarre, dall'esperienza analizzata, elementi idonei a orientare la valutazione e il perfezionamento di meccanismi partecipativi in ambienti segnati dall'interdipendenza globale e dalla pluralità dei soggetti politici, senza la pretesa di proiettare oltre lo Stato nazionale un modello democratico compiuto.

In questo quadro, il Capitolo 7 sviluppa un dialogo teorico tra Jürgen Habermas e James Bohman, al fine di approfondire la riflessione sui presupposti normativi della partecipazione transnazionale dei cittadini. L'accostamento tra i due autori si giustifica per la convergenza intorno a temi centrali per la ricerca, quali l'inclusione dei soggetti coinvolti, la formazione pubblica della volontà, la pluralità dei demoî e l'ampliamento delle capacità politiche. L'interlocuzione tra queste prospettive consente di reinterpretare le esperienze europee alla luce di una concezione della legittimità democratica sensibile all'interdipendenza globale e alle trasformazioni contemporanee della sovranità.

L'architettura partecipativa europea evidenzia un movimento coerente di istituzionalizzazione di canali di intervento dei cittadini, fondato su un repertorio diversificato di accesso al processo politico, distribuito su differenti livelli e modalità di interazione. Letti alla luce di Habermas, tali sviluppi possono essere compresi come un rafforzamento della dimensione inclusiva del procedimento democratico, nella misura in cui ampliano la cerchia dei potenzialmente interessati che possono accedere alla formazione della volontà politica.

Tale apertura, tuttavia, non equivale automaticamente a una maggiore densità democratica. L'esperienza europea analizzata nel corso della tesi conferma che le esigenze di inclusione, pubblicità e deliberazione non si realizzano per il solo

fatto dell'esistenza di istituzioni sovranazionali o di meccanismi partecipativi formalmente aperti. Al contrario, esse risultano costantemente attraversate da asimmetrie strutturali, mediazioni complesse e fragilità istituzionali che ne mettono in tensione la portata normativa.

La formazione democratica della volontà, quando viene proiettata oltre lo Stato, richiede condizioni che assicurino pubblicità, reciprocità argomentativa e possibilità di revisione. Lo studio empirico mostra che tali elementi possono emergere in modo frammentario — in iniziative come l'ICE, in forum deliberativi sperimentali o in reti transnazionali della società civile —, ma restano condizionati da strutture decisionali che non sempre assorbono integralmente il potenziale comunicativo che esse generano.

Nella prospettiva di Bohman, l'apertura di spazi democratici transnazionali dipende dall'ampliamento delle capacità politiche dei cittadini, affinché possano agire come coautori delle norme che li vincolano, anche quando appartengono a comunità politiche differenti. Le evidenze esaminate indicano che tali capacità variano in funzione dell'accesso alle risorse, dell'esistenza di mediazioni organizzate e della possibilità di convertire il potere comunicativo in influenza istituzionale. Laddove tali condizioni si indeboliscono, la partecipazione tende a rimanere confinata al piano espressivo, senza raggiungere il piano decisionale.

Dal dialogo tra Habermas e Bohman vengono così ricavati presupposti teorici legati all'inclusione, alla deliberazione e alla pluralità politica, che consentono di esplicitare le condizioni strutturali alle quali la partecipazione transnazionale dei cittadini può acquisire densità democratica. Le categorie analitiche tratte dall'esperienza europea e poste organicamente in rapporto con tali presupposti conducono alla formulazione dei sei pilastri fondamentali, che costituiscono il contributo finale della tesi.

Il terzo obiettivo della ricerca viene, in questo modo, raggiunto attraverso la sistematizzazione di tali pilastri come dimensioni interdipendenti, idonee a orientare tanto la valutazione critica quanto il perfezionamento di pratiche partecipative in contesti transnazionali. La proposta non offre un modello istituzionale chiuso, ma una

matrice analitica suscettibile di adattamento, condizionata dalle specificità storiche e istituzionali di ciascun contesto.

Sul piano teorico, l'analisi del tema centrale della tesi muove dalla condizione strutturale di interdipendenza e pluralità dei demoî per indagare a quali condizioni la partecipazione dei cittadini possa acquisire densità democratica in contesti decisionali che oltrepassano i confini nazionali, senza presupporre la democrazia transnazionale come condizione preliminare o come realtà istituzionale già consolidata. In questo senso, la democrazia opera come orizzonte teorico e valutativo a partire dal quale vengono esaminate pratiche concrete di partecipazione.

Adottando tale prospettiva, nel Capitolo 8 la tesi offre un contributo originale al dibattito contemporaneo sulla legittimità nelle arene transnazionali, concentrandosi sui fondamenti che rendono possibile la partecipazione ed esaminando criteri quali l'inclusione dei soggetti coinvolti, la formazione pubblica della volontà, la mediazione organizzata e la capacità di incidenza politica come parametri strutturanti, indipendentemente dall'esistenza di un sistema democratico transnazionale pienamente costituito.

Lungi dal svuotare il dibattito sulla partecipazione transnazionale dei cittadini, questo quadro lo rende ancor più necessario, poiché l'inesistenza di un modello democratico stabilizzato non autorizza a fermarsi alla sola diagnosi delle insufficienze. L'identificazione di fondamenti minimi consente invece di stabilire criteri di analisi e di valutazione idonei a orientare la ricerca accademica e a sostenere la riflessione sulle pratiche partecipative in contesti transnazionali.

I pilastri proposti in questo capitolo non intendono condensare la pluralità democratica in uno schema rigido, né proiettare oltre lo Stato un'architettura costituzionale priva di corrispondenza empirica. Essi risultano dall'incrocio tra l'inquadramento teorico sviluppato nella Parte I, le evidenze esaminate nella Parte II e la sistematizzazione concettuale realizzata nel Capitolo 7. La proposta organizza parametri interdipendenti che consentono di esaminare le condizioni che ampliano o restringono la partecipazione transnazionale dei cittadini e che contribuiscono a ricomporre la densità democratica in contesti di interdipendenza.

Come contributo teorico finale, la tesi propone una matrice analitica articolata in sei dimensioni, concepite per operare in modo connesso, poiché ciascuna condiziona l'effettività delle altre:

1. Inclusione politica e accesso effettivo
2. Deliberazione e mediazione civica organizzata
3. Trasparenza e accountability istituzionale
4. Capacità di iniziativa e incidenza politica
5. Interdipendenza transnazionale orientata da valori strutturanti della cooperazione
6. Principio di non regressione democratica

A partire da tale sistematizzazione, la partecipazione transnazionale dei cittadini viene compresa come un processo la cui effettività può essere valutata alla luce di criteri cumulativi. La proposta non configura un modello di democrazia transnazionale, ma un insieme di fondamenti che consente di esaminare le condizioni alle quali la partecipazione oltre i confini nazionali si materializza e contribuisce al rafforzamento della legittimità democratica a molteplici scale.

Pilastro 1: inclusione politica, accesso effettivo e capacitazione civica

La partecipazione transnazionale dei cittadini presuppone, come condizione elementare, la possibilità reale di accesso ai meccanismi esistenti. L'inclusione politica implica la riduzione delle barriere giuridiche, linguistiche, tecnologiche e cognitive che limitano l'ingresso di determinati gruppi nello spazio decisionale. L'accesso effettivo riguarda la concretizzazione materiale di tali diritti, mentre la capacitazione civica concerne le condizioni che consentono di comprendere, utilizzare e influenzare gli strumenti disponibili.

Sul piano teorico, questo pilastro dialoga direttamente con l'esigenza di inclusione dei soggetti coinvolti, con la nozione di ampliamento delle capacità politiche e con l'idea della partecipazione come valore capace di legittimare i procedimenti in

contesti transnazionali. La legittimità democratica, quando viene proiettata oltre lo Stato, richiede che coloro che sono incisi dalle decisioni dispongano di mezzi concreti per prendere parte alla loro formazione. L'esclusione strutturale di determinati segmenti compromette la pretesa di universalità del processo democratico e trasforma la partecipazione in prerogativa di minoranze organizzate.

Lo studio empirico evidenzia avanzamenti e limiti in questo ambito. L'ICE costituisce un rilevante riconoscimento giuridico della titolarità politica sovranazionale, nella misura in cui consente a cittadini di diversi Stati membri di sollecitare la Commissione all'adozione di un atto normativo formale. Il portale delle consultazioni pubbliche amplia formalmente l'apertura istituzionale, mentre organizzazioni come l'European Citizen Action Service e l'European Civic Forum svolgono funzioni di mediazione informativa e di articolazione di reti, riducendo almeno in parte gli ostacoli all'accesso.

Permangono, tuttavia, significative disuguaglianze partecipative. La complessità procedurale, le esigenze tecniche, le differenze di capitale organizzativo e le barriere linguistiche producono asimmetrie di accesso. La digitalizzazione dei canali amplia la portata formale, ma non neutralizza le disparità strutturali di competenza, tempo e risorse; permane così il rischio di concentrazione della partecipazione in gruppi altamente mobilitati, mettendo in tensione la promessa inclusiva di tali meccanismi. Inclusione, accesso e capacitazione non possono quindi essere compresi come effetti automatici della mera creazione di strumenti partecipativi, ma devono essere assunti come criteri di valutazione della qualità democratica del processo.

Pilastro 2: deliberazione e mediazione civica organizzata

Un altro attributo fondamentale della legittimità democratica, in contesti plurali e interdipendenti, riguarda l'esistenza di processi nei quali posizioni diverse possano essere esposte, confrontate e rielaborate alla luce di ragioni pubblicamente condivisibili. In tale scenario, la deliberazione svolge una funzione strutturante: essa connette l'espressione individuale, la formazione collettiva della volontà e l'orientamento della decisione politica.

La teoria deliberativa sostiene che la legittimità democratica oltrepassi la mera autorizzazione elettorale e dipenda dalla qualità comunicativa dei processi di formazione dell'opinione e della volontà. In ambienti transnazionali, segnati dalla pluralità dei demoï e dall'assenza di una sfera pubblica unificata, la deliberazione richiede mediazioni capaci di articolare domande disperse, tradurre differenze culturali e coordinare aspettative tra livelli diversi di governance. In questo senso, la mediazione civica organizzata emerge come elemento centrale di tale architettura.

La prassi esaminata nella Parte II mette in luce differenti formati di questa dimensione deliberativa nel contesto europeo. La Conference on the Future of Europe ha sperimentato la combinazione tra sorteggio, diversità sociale e strutturazione tematica, producendo raccomandazioni trasmesse alle istituzioni. Gli European Citizens' Panels rappresentano uno sviluppo di tale esperienza e un tentativo di rendere effettiva la pratica deliberativa nell'architettura decisionale dell'Unione. Iniziative come la Democratic Odyssey ampliano ulteriormente l'esperimento deliberativo, emergendo come iniziative sociali e operando in forma itinerante e connessa a reti transnazionali. Anche sul piano sociale, l'European Civic Forum articola organizzazioni di molteplici paesi, strutturando posizioni comuni e inserendole in arene istituzionali. La stessa ICE, pur essendo concepita come strumento giuridico, innesca processi deliberativi transfrontalieri la cui densità dipende dalla mobilitazione costruita attorno alle proposte.

Tali esperienze mostrano che la deliberazione transnazionale richiede coordinamento, traduzione, produzione di informazione e capacità organizzativa. L'assenza di strutture mediatrici tende a frammentare il dibattito o a concentrarlo in attori dotati di maggiore capacità istituzionale. La pluralità, di per sé, non garantisce lo scambio argomentativo; senza regole chiare, adeguata facilitazione e connessione con istanze decisionali, gli spazi deliberativi rischiano di trasformarsi in fori paralleli di scarsa incidenza.

Ne deriva che l'esistenza di circuiti deliberativi connessi ad arene istituzionali costituisce un parametro rilevante di valutazione della partecipazione transnazionale. Oltre all'apertura di spazi di ascolto, diventa decisivo verificare se vi

sia un'effettiva articolazione tra deliberazione pubblica, mediazione organizzata e processi formali di decisione.

Pilastro 3: trasparenza e accountability istituzionale

Tra i fattori che rendono possibile la partecipazione transnazionale dei cittadini, assumono una posizione centrale anche le condizioni che consentono di seguire, comprendere e valutare l'operato delle istituzioni coinvolte. Trasparenza e accountability istituzionale configurano dimensioni strutturanti della legittimità democratica, poiché rendono possibile il controllo pubblico su decisioni che, in contesti transnazionali, tendono ad allontanarsi dallo scrutinio immediato dei cittadini.

La trasparenza riguarda la disponibilità e l'intelligibilità delle informazioni relative ai processi partecipativi e alle decisioni da essi derivanti. L'accountability istituzionale, a sua volta, implica la possibilità di esigere giustificazioni pubbliche e di stabilire nessi tra i contributi presentati e le risposte istituzionali. In arene transnazionali, nelle quali l'autorità è frammentata e distribuita, tali elementi diventano essenziali per evitare che la partecipazione si riduca a una mera espressione simbolica di preferenze.

L'esperienza europea analizzata offre esempi di istituzionalizzazione parziale di tali meccanismi. L'ICE mette a disposizione decisioni, comunicazioni e relazioni pubbliche sulle proposte presentate, consentendo di ricostruire il percorso formale delle iniziative. Le consultazioni promosse dalla Commissione europea sono accompagnate da relazioni di sintesi che esplicitano i contributi ricevuti e gli orientamenti adottati. La Conference on the Future of Europe ha prodotto relazioni finali e risposte istituzionali alle raccomandazioni formulate dai cittadini. Sul piano sociale, organizzazioni come l'European Civic Forum svolgono una funzione di monitoraggio critico dello spazio civico europeo, producendo analisi indipendenti che mettono in tensione le narrazioni ufficiali.

Questi elementi indicano la costruzione di un'infrastruttura minima di pubblicità e di spiegazione istituzionale, ma rivelano anche limiti significativi, percepibili nel linguaggio tecnico delle comunicazioni ufficiali, nella dispersione delle informazioni tra molteplici portali e nell'ampio margine di discrezionalità nell'incorporazione dei

contributi, che rende difficile identificare legami chiari tra partecipazione e decisione. In alcuni casi, la flessibilità tipica di strumenti non vincolanti consente di assorbire domande senza modificare sostanzialmente l'orientamento politico adottato.

In tale prospettiva, trasparenza e accountability devono essere comprese come criteri per accertare la tracciabilità delle decisioni e la coerenza delle giustificazioni pubbliche offerte. L'esistenza di meccanismi partecipativi acquista densità democratica nella misura in cui i contributi dei cittadini restano visibili lungo l'intero processo decisionale e sono oggetto di una risposta istituzionale identificabile.

Pilastro 4: capacità di iniziativa e incidenza politica

La possibilità che la partecipazione produca effetti discernibili nella definizione delle agende, nell'elaborazione normativa o nell'orientamento delle priorità istituzionali costituisce anch'essa un requisito fondamentale della legittimità democratica in contesti transnazionali. La capacità di iniziativa e di incidenza politica riguarda, pertanto, la trasformazione della mobilitazione dei cittadini in un impatto riconoscibile nel processo decisionale.

Dal punto di vista teorico, questo pilastro si collega all'idea secondo cui il potere comunicativo debba trovare canali di conversione in potere istituzionalmente rilevante. Deliberazione ed espressione pubblica acquistano significato democratico quando si connettono a strutture capaci di assorbire, elaborare e rispondere alle domande presentate.

Nell'ambiente sovranazionale dell'Unione europea, tale conversione è particolarmente complessa, poiché coinvolge molteplici livelli di autorità e margini variabili di competenza. Come si è visto, l'ICE Right2Water non ha condotto direttamente all'adozione di una legislazione obbligatoria nei termini proposti, ma ha riconfigurato il dibattito pubblico sulla gestione dei servizi idrici nello scenario europeo, determinando revisioni dell'ordinamento interno in materia e la sua inclusione stabile nell'agenda istituzionale dell'Unione e degli Stati membri. La Conference on the Future of Europe ha prodotto raccomandazioni formalmente trasmesse alle istituzioni europee, con impegni di follow-up che, pur parziali, hanno avuto ripercussioni su piani d'azione e agende istituzionali successive. Le consultazioni pubbliche promosse dalla

Commissione alimentano frequentemente valutazioni regolatorie, mentre le reti della società civile introducono vocabolari normativi e priorità tematiche nei documenti ufficiali e nei dibattiti legislativi.

Queste evidenze mostrano che, anche quando l'incidenza politica non si manifesta attraverso decisioni immediatamente vincolanti, essa può assumere forme indirette, graduali o discorsive. Al tempo stesso, rivelano la persistenza di significative asimmetrie. La definizione dell'agenda rimane fortemente condizionata da istanze istituzionali, e l'incorporazione dei contributi dei cittadini dipende da filtri tecnici, politici e strategici. La distanza tra mobilitazione e decisione può ridurre la percezione di efficacia della partecipazione e incidere sulla sua stessa legittimità.

La capacità di iniziativa e di incidenza politica costituisce, dunque, un parametro per valutare in quale misura i meccanismi partecipativi consentano alle domande dei cittadini di transitare dal piano espressivo a quello decisionale, sia attraverso incorporazione normativa, sia mediante il riorientamento discorsivo o programmatico delle istituzioni.

Pilastro 5: interdipendenza transnazionale orientata da valori strutturanti della cooperazione

Le sfide del mondo globalizzato collocano la partecipazione dei cittadini in un contesto segnato da crescente interdipendenza tra società, economie e sistemi normativi. Decisioni relative all'ambiente, alla regolazione digitale, alla salute pubblica, alla migrazione o ai diritti fondamentali oltrepassano i confini statali e producono effetti diffusi, spesso asimmetrici. In tale scenario, la partecipazione deve superare la sfera degli interessi locali e confrontarsi con problemi la cui natura condivisa esige coordinamento e riconoscimento reciproco a molteplici scale di governance.

La teoria democratica contemporanea ha sottolineato che l'inclusione dei soggetti coinvolti presuppone l'identificazione di vincoli che trascendano l'appartenenza statale. In tale quadro, valori come la solidarietà intergenerazionale, la responsabilità condivisa e la protezione dei beni pubblici globali operano come riferimenti normativi in grado di orientare la cooperazione oltre i confini nazionali.

I dati relativi al percorso dell'ICE fin dalla sua attuazione mostrano che temi legati alla protezione dell'ambiente e degli animali, ai diritti umani e alla salute pubblica suscitano maggiore adesione dei cittadini alle proposte presentate. Anche le esperienze deliberative analizzate indicano che i dibattiti promossi nella Conference on the Future of Europe, negli European Citizens' Panels e nella Democratic Odyssey includono questioni quali transizione ecologica, trasformazione digitale e diritti sociali, difficilmente affrontabili in modo isolato da singoli Stati. Sul piano sociale, organizzazioni come l'European Civic Forum articolano agende che collegano la difesa dello spazio civico, i diritti fondamentali e la governance europea, mettendo in relazione domande locali e orizzonti normativi condivisi.

L'interdipendenza, tuttavia, non elimina le tensioni. Divergenze economiche, culturali e politiche tra Stati producono conflitti in ordine alle priorità tematiche e alle strategie di attuazione. Il richiamo a valori comuni può così tanto rafforzare la cooperazione quanto oscurare conflitti legittimi relativi alla distribuzione di oneri e benefici. La pluralità dei demoï impone pertanto la necessità di equilibrare unità tematica e diversità di prospettive.

In questo senso, l'interdipendenza transnazionale e i valori che la strutturano costituiscono una dimensione rilevante per comprendere l'orientamento materiale dei processi partecipativi. Essi influenzano la selezione dei temi, la formazione di coalizioni e la definizione degli orizzonti normativi entro i quali la partecipazione si sviluppa.

Pilastro 6: principio di non regressione democratica

Le diagnosi sviluppate nella Parte I hanno evidenziato che la democrazia contemporanea è esposta a pressioni regressive associate all'erosione istituzionale, all'ascesa di progetti autoritari, alla strumentalizzazione populista del discorso maggioritario e alla frammentazione della sfera pubblica in ambienti digitali segnati da disinformazione e polarizzazione. Tali fenomeni incidono sulla stabilità delle strutture partecipative e sulla fiducia nei processi democratici.

Il principio di non regressione democratica emerge, in tale contesto, come dimensione negativa strutturante della partecipazione transnazionale. Esso non

istituisce nuovi diritti partecipativi, né amplia competenze istituzionali, ma opera come limite normativo alla regressione delle condizioni che rendono possibile la partecipazione stessa. L'apertura di canali partecipativi perde significato quando coesiste con restrizioni sistematiche alla libertà di espressione, con l'indebolimento delle garanzie istituzionali o con la restrizione dello spazio civico.

In ambienti di interdipendenza normativa, tali regressi tendono a produrre effetti a catena. La restrizione dei diritti fondamentali, l'indebolimento dei meccanismi di controllo o la cattura istituzionale da parte di maggioranze contingenti compromettono la fiducia nella cooperazione transnazionale e riducono l'efficacia dei meccanismi partecipativi. La partecipazione cessa così di operare come strumento di ampliamento della legittimità e finisce per coesistere con dinamiche che ne corrodono i presupposti.

Il principio di non regressione democratica configura, pertanto, un parametro di valutazione delle pratiche partecipative su scala locale e transnazionale. Esso richiede la preservazione di condizioni minime fondamentali per l'esercizio democratico. Inclusione, deliberazione, trasparenza, incidenza politica e orientamento a valori condivisi dipendono, in ultima istanza, dal mantenimento delle basi strutturali del pluralismo politico, della protezione dei diritti fondamentali, dell'integrità istituzionale e delle garanzie di pubblicità e trasparenza. Lo squilibrio di tali presupposti compromette la consistenza di tutti gli altri pilastri e svuota le possibilità di espansione delle pratiche e delle esperienze partecipative.

La partecipazione transnazionale, letta alla luce di tale principio, presuppone dunque la continuità di un ambiente democratico capace di sostenere critica, contestazione e alternanza. L'assenza di salvaguardie contro regressioni istituzionali trasforma i meccanismi partecipativi in strutture vulnerabili alla strumentalizzazione e allo svuotamento normativo.

La sistematizzazione sviluppata in questo capitolo si inserisce nell'orizzonte teorico delineato nel corso della tesi, con particolare enfasi sul dialogo costruito tra Habermas e Bohman, nel quale la legittimità democratica, in contesti post-nazionali, dipende dall'articolazione tra inclusione dei soggetti coinvolti, formazione pubblica della volontà e ampliamento delle capacità politiche. L'esperienza europea

analizzata lungo la tesi conferma che tali esigenze non si realizzano in modo automatico per il solo fatto dell'esistenza di istituzioni sovranazionali o di meccanismi partecipativi formalmente aperti. Al contrario, esse si rivelano attraversate da asimmetrie strutturali, mediazioni complesse e fragilità istituzionali che ne mettono continuamente in tensione la densità normativa.

La formazione democratica della volontà, quando viene proiettata oltre lo Stato, richiede condizioni che assicurino pubblicità, reciprocità argomentativa e possibilità di revisione. Lo studio empirico dimostra che tali elementi possono emergere in forma frammentaria — in iniziative come l'ICE, in forum deliberativi sperimentali o in reti transnazionali della società civile —, ma restano condizionati da strutture decisionali che non sempre assorbono integralmente il potenziale comunicativo generato.

Nella prospettiva di Bohman, l'apertura di spazi democratici transnazionali dipende dall'ampliamento delle capacità politiche dei cittadini, affinché possano agire come coautori delle norme che li vincolano, anche quando sono situati in differenti comunità politiche. Le evidenze esaminate indicano che tali capacità variano in funzione dell'accesso alle risorse, dell'esistenza di mediazioni organizzate e della possibilità di conversione del potere comunicativo in influenza istituzionale. Dove tali condizioni si indeboliscono, la partecipazione tende a rimanere sul piano espressivo, senza raggiungere il piano decisionale.

I sei pilastri organizzati in questo capitolo possono essere compresi come dimensioni strutturali che rendono operative tali esigenze teoriche. Inclusione politica e capacitazione civica rispondono alla necessità di ampliare il cerchio dei soggetti coinvolti in grado di partecipare al discorso pubblico. Deliberazione e mediazione civica organizzata strutturano i processi comunicativi che consentono di trasformare la pluralità in orientamento collettivo. Trasparenza e accountability istituzionale assicurano la tracciabilità delle decisioni e la possibilità di critica pubblica. Capacità di iniziativa e incidenza politica esamina la conversione del potere comunicativo in effetti normativi o programmatici. Interdipendenza transnazionale orientata da valori condivisi fornisce l'orizzonte materiale entro il quale la deliberazione si iscrive. Il

principio di non regressione democratica preserva le condizioni istituzionali minime senza le quali nessuna di tali dimensioni può sussistere.

Questa matrice opera come strumento analitico che consente di valutare le possibilità a partire dalle quali le pratiche partecipative transnazionali si avvicinano o si allontanano dalle esigenze deliberative e capacitanti formulate dalla teoria democratica contemporanea. La densità democratica deriva dall'articolazione cumulativa di tali dimensioni in processi capaci di sostenere giustificazioni pubbliche, assorbire critiche e mantenere apertura alla revisione.

Per la concretizzazione di tale proposta, il sostegno dei governi locali e nazionali, nonché di strutture politiche sovranazionali e internazionali, quali l'Unione europea, l'ONU e l'OCSE, riveste grande rilevanza. La predisposizione di strumenti di soft law, quali accordi, trattati e direttive su temi prioritari, costituisce una risorsa preziosa, suscettibile di tradursi in politiche pubbliche capaci di ampliare il protagonismo dei cittadini in arene che superano le barriere nazionali.

Tale coinvolgimento può non solo facilitare la creazione di spazi di dibattito pubblico, ma anche contribuire alla formazione di una coscienza politica, mediante pratiche di promozione dell'educazione civica rivolte soprattutto alle generazioni più giovani e collocate anche oltre le strutture scolastiche. Ciò favorisce la sensibilizzazione e la mobilitazione sociale, nonché la diffusione di principi democratici, a partire dalla comprensione che la democrazia va ben oltre il voto per la scelta dei rappresentanti.

Infine, è fondamentale comprendere che il coinvolgimento, la connessione, la discussione di idee e la condivisione di valori tra cittadini appartenenti a differenti contesti regionali e transnazionali costituiscono anche una forma di rafforzamento delle democrazie locali. In questo senso, la comprensione sociale del fatto che l'occupazione degli spazi pubblici transnazionali da parte di cittadini consapevoli e disposti a esercitare i propri diritti di partecipazione politica oltre il voto possa costituire un vettore di piccole e grandi trasformazioni locali consente di cogliere come tali dinamiche, in ultima analisi, incidano positivamente sulla vita quotidiana delle persone e, di conseguenza, sullo scenario globale.

Condensando il percorso teorico ed empirico della tesi, il capitolo conclusivo delimita la portata della proposta: identificare fondamenti che consentano di valutare la partecipazione transnazionale dei cittadini oltre i confini nazionali senza presupporre il consolidamento di una democrazia transnazionale pienamente costituita. La legittimità, in tale contesto, emerge come risultato sempre provvisorio di processi comunicativi inclusivi e di strutture istituzionali capaci di ampliare le capacità politiche e di preservare condizioni minime di pluralismo e di pubblicità. È precisamente in questo spazio, segnato dalla tensione tra interdipendenza e frammentazione, che si inscrivono le possibilità e i limiti della partecipazione transnazionale dei cittadini.

L'Unione europea è stata esaminata come esperienza singolare di riorganizzazione della sovranità e della cittadinanza oltre i confini statali. L'analisi empirica articolata delle dimensioni normativa, istituzionale e sociale della partecipazione transnazionale dei cittadini ha consentito di identificare ricorrenze strutturali di inclusione, deliberazione, mediazione e incidenza politica in strumenti specifici che operano in uno spazio politico segnato dalla pluralità dei demoî, dalla governance multilivello e da ambivalenze costitutive.

La tesi sostiene che l'osservazione integrata di tali esperienze renda possibile l'identificazione di fondamenti minimi della partecipazione transnazionale dei cittadini. Tali fondamenti non presuppongono l'esistenza di una democrazia transnazionale pienamente costituita, né proiettano oltre lo Stato modelli istituzionali consolidati all'interno del costituzionalismo statale. Nel corso dell'intero itinerario di ricerca, la democrazia ha operato come orizzonte normativo di riferimento e come criterio valutativo delle pratiche esaminate, permettendo di verificare in quale misura i processi partecipativi amplino l'inclusione dei soggetti coinvolti, qualifichino la formazione pubblica della volontà e rafforzino le capacità politiche in ambienti decisionali interdipendenti.

La Parte I ha stabilito l'inquadramento concettuale necessario alla comprensione dell'imperativo della partecipazione transnazionale dei cittadini nel XXI secolo. Indagando i fondamenti della democrazia contemporanea, le tensioni del modello rappresentativo e le trasformazioni della sovranità nel contesto della

globalizzazione e della deterritorializzazione del potere, essa ha delineato l'orizzonte normativo a partire dal quale la partecipazione oltre lo Stato nazionale emerge come presupposto fondamentale. L'analisi dell'Unione europea, inserita in tale scenario, ne ha evidenziato la singolarità istituzionale e le ambivalenze che attraversano la sua architettura democratica, fornendo le basi teoriche indispensabili all'esame delle successive esperienze empiriche.

La Parte II ha spostato il focus sull'osservazione concreta delle pratiche partecipative europee, organizzate nelle dimensioni analitiche normativa, istituzionale e sociale. L'indagine sull'ICE ha consentito di esaminare la portata giuridica e i condizionamenti formali della partecipazione transnazionale. L'analisi degli assetti istituzionali promossi dalle stesse istituzioni dell'Unione ha mostrato l'ampliamento dei canali deliberativi e consultivi, nonché i loro limiti strutturali. L'esame delle esperienze promosse da attori della società civile ha evidenziato dinamiche di mobilitazione, mediazione e sperimentazione democratica che operano in interazione con — e talvolta ai margini di — strutture formali. Tale insieme ha fornito il materiale empirico a partire dal quale è divenuto possibile identificare ricorrenze, convergenze e tensioni.

La Parte III ha assunto una funzione di sintesi e di ricostruzione analitica, articolando i risultati empirici con il dialogo teorico sviluppato tra Habermas e Bohman. In questa fase sono state esplicitate le condizioni normative e strutturali che sostengono o limitano la partecipazione transnazionale dei cittadini. Da tale movimento è scaturita la formulazione dei pilastri fondamentali presentati nel capitolo finale.

È in questa concatenazione che diventa possibile dimostrare, in modo sistematico, il conseguimento degli obiettivi specifici che hanno orientato l'indagine. Ciascuna parte della tesi ha risposto a una dimensione del problema formulato, contribuendo progressivamente al consolidamento della matrice analitica proposta.

Il percorso investigativo è stato orientato da tre obiettivi specifici, corrispondenti alle tre parti che strutturano la tesi. La dimostrazione del loro conseguimento emerge nella progressiva densificazione del problema di ricerca e nel consolidamento della matrice analitica finale.

Il primo obiettivo specifico è consistito nell'indagare criticamente i fondamenti teorici e i principali modelli della democrazia contemporanea, esaminando gli effetti delle trasformazioni del ruolo dello Stato di fronte alla globalizzazione e alla deterritorializzazione del potere sulla dinamica democratica, con particolare attenzione all'evoluzione della cittadinanza e della democrazia nell'Unione europea.

Tale obiettivo è stato sviluppato nella Parte I, attraverso tre capitoli tra loro articolati. In un primo momento, è stato delimitato il concetto di democrazia adottato nel corso della tesi, con enfasi sulla configurazione istituzionale della democrazia rappresentativa consolidata nel XX secolo e sulle tensioni normative che ne attraversano la prassi contemporanea, riaffermando la necessità di pensare la democrazia come processo normativo continuo, orientato dalla partecipazione effettiva, dalla realizzazione dei diritti fondamentali e dall'inclusione sostanziale dei soggetti politici. Successivamente, sono state esaminate le trasformazioni strutturali associate alla globalizzazione, alla frammentazione della sovranità e alla riconfigurazione della sfera pubblica, mettendo in evidenza lo scarto tra la scala delle decisioni politicamente rilevanti e i meccanismi classici di legittimazione democratica. Ciò ha condotto all'affermazione secondo cui l'ampliamento delle forme di partecipazione transnazionale dei cittadini costituisce un elemento rilevante per la ricomposizione della legittimità democratica in contesti di interdipendenza strutturale. Infine, l'analisi dell'architettura istituzionale dell'Unione europea, soprattutto nel periodo successivo al Trattato di Lisbona, ha consentito di collocare l'esperienza europea come campo singolare di riorganizzazione della sovranità e della cittadinanza oltre lo Stato nazionale.

Il conseguimento del primo obiettivo ha reso possibile esplicitare l'orizzonte normativo che orienta l'indagine, vale a dire la democrazia intesa come processo che richiede inclusione dei soggetti coinvolti, deliberazione qualificata e capacità effettiva di incidenza politica. Tale inquadramento concettuale ha costituito una condizione necessaria per la successiva analisi empirica.

Il secondo obiettivo specifico è consistito nell'analizzare esperienze normative, istituzionali e pratiche sociali partecipative transnazionali esistenti nell'Unione europea, individuandone i meccanismi, i limiti e le potenzialità.

Tale obiettivo è stato sviluppato nella Parte II, strutturata a partire dalle tre dimensioni analitiche esaminate in capitoli dotati di una propria architettura metodologica, previamente definita. La dimensione normativa si è concentrata sull'ICE, esaminandone la configurazione nel diritto europeo primario e derivato, l'interpretazione giurisprudenziale e gli effetti diretti e indiretti sull'agenda politica europea. La dimensione istituzionale si è rivolta agli assetti promossi dalle stesse istituzioni dell'Unione, indagando formati consultivi, deliberativi e ibridi e la loro capacità di ampliare i canali di interlocuzione tra cittadini e istanze decisionali. La dimensione sociale ha esaminato esperienze promosse da organizzazioni della società civile transnazionale europea, mettendo in luce pratiche di mediazione, mobilitazione e sperimentazione deliberativa che operano in ambiente multilivello.

Il secondo obiettivo è stato raggiunto dimostrando che tali esperienze, pur eterogenee quanto a configurazione e portata, condividono ricorrenze strutturali e affrontano tensioni ricorrenti relative ad asimmetrie di accesso, limiti nella definizione delle agende, condizionamenti istituzionali all'incidenza effettiva e sfide derivanti dalla pluralità sociale e politica. L'analisi integrata di tali dimensioni ha fornito una base empirica consistente per la fase di sistematizzazione normativa.

Il terzo obiettivo specifico è consistito nell'identificare fondamenti minimi idonei a favorire l'impegno politico oltre i confini nazionali e nel proporre pilastri normativi, istituzionali e sociali capaci di ispirare nuove forme di partecipazione transnazionale dei cittadini e di rafforzare la democrazia a differenti scale.

Tale obiettivo è stato sviluppato nella Parte III mediante l'articolazione tra riflessione teorica e risultati empirici. Dal dialogo instaurato tra Habermas e Bohman sono stati ricavati presupposti teorici legati all'inclusione, alla deliberazione e alla pluralità politica, che hanno consentito di esplicitare le condizioni strutturali alle quali la partecipazione transnazionale dei cittadini può acquisire densità democratica. Le categorie analitiche estratte dall'esperienza europea e organicamente poste in relazione con tali presupposti hanno condotto alla formulazione dei sei pilastri fondamentali quale contributo finale della tesi.

Il terzo obiettivo è stato così raggiunto sistematizzando tali pilastri come dimensioni interdipendenti, idonee a orientare tanto la valutazione critica quanto il

perfezionamento di pratiche partecipative in contesti transnazionali, senza la pretesa di offrire un modello istituzionale chiuso, ma piuttosto una matrice analitica suscettibile di adattamento, condizionata dalle specificità storiche e istituzionali di ciascun contesto.

Il conseguimento progressivo di tali obiettivi ha consentito di raggiungere l'obiettivo generale della tesi, di rispondere al problema di ricerca formulato e di confermare l'ipotesi inizialmente proposta. Il contributo scientifico della tesi si colloca all'incrocio tra teoria democratica contemporanea, analisi giuridica, politica e sociologica del mondo globalizzato, diritto dell'Unione europea e analisi empirica tridimensionale. Il lavoro non si limita a descrivere i meccanismi partecipativi esistenti nell'Unione europea, né si restringe alla ricostruzione teorica di modelli normativi astratti. La sua originalità risiede nell'articolazione sistematica tra i piani normativo, istituzionale e sociale della partecipazione transnazionale dei cittadini, sostenuta da una propria architettura metodologica e culminante in una matrice analitica fondata su sei pilastri essenziali.

Sul piano teorico, l'analisi del tema centrale della tesi muove dalla condizione strutturale di interdipendenza e pluralità dei demoî per indagare a quali condizioni la partecipazione dei cittadini possa acquisire densità democratica in contesti decisionali che oltrepassano i confini nazionali, senza presupporre la democrazia transnazionale come dato preliminare o come realtà istituzionale già consolidata. In questo senso, la democrazia opera come orizzonte teorico e valutativo a partire dal quale vengono esaminate pratiche concrete di partecipazione.

Adottando tale prospettiva, la tesi offre un contributo originale al dibattito contemporaneo sulla legittimità nelle arene transnazionali, concentrandosi sui fondamenti che rendono possibile la partecipazione ed esaminando criteri quali l'inclusione dei soggetti coinvolti, la formazione pubblica della volontà, la mediazione organizzata e la capacità di incidenza politica come parametri strutturanti, indipendentemente dall'esistenza di un sistema democratico transnazionale pienamente costituito.

Sul piano metodologico, l'originalità della ricerca deriva dall'adozione di un approccio qualitativo-induttivo strutturato intorno a tre dimensioni empiriche,

ciascuna dotata di una propria architettura metodologica e organizzata a partire da categorie analitiche previamente definite. Ciò ha reso possibile una lettura trasversale dei casi esaminati, fondata sull'analisi documentale di strumenti giuridici, assetti istituzionali ed esperienze della società civile dell'Unione europea, al fine di osservare come si sia configurata, nella prassi, la partecipazione transnazionale dei cittadini. La sistematizzazione finale in sei pilastri fondamentali costituisce il nucleo innovativo della ricerca e rappresenta la sintesi risultante dall'osservazione integrata delle esperienze esaminate e dal loro confronto con criteri teorici di legittimità democratica.

Nel dibattito sulla partecipazione transnazionale, il contributo della tesi consiste nella proposta di sei pilastri che articolano esigenze giuridiche, condizioni istituzionali e capacità sociali di coinvolgimento. La partecipazione viene così ricostruita come processo relazionale che dipende da inclusione formale, trasparenza e accountability istituzionale, deliberazione qualificata, accesso equo all'informazione e salvaguardia delle basi strutturali del pluralismo politico e dei diritti fondamentali.

Alla luce del problema formulato, l'ipotesi orientatrice risulta confermata. L'analisi integrata delle esperienze normative, istituzionali e sociali dell'Unione europea dimostra che, pur condizionati da specificità storiche e istituzionali proprie, determinati elementi strutturanti possono essere sistematizzati in forma di matrice analitica. Tali parametri operano come riferimento normativo per esaminare i gradi di apertura, permeabilità e incidenza della partecipazione transnazionale dei cittadini a molteplici scale, e non come modello esportabile in senso rigido.

Il percorso investigativo ha evidenziato, simultaneamente, le potenzialità e i limiti delle esperienze partecipative europee analizzate, mostrando che esse, pur presentando innovazioni rilevanti, restano attraversate da asimmetrie di accesso, restrizioni nella definizione delle agende, fragilità nell'effettiva incidenza politica e sfide derivanti dalla diversità sociale e politica. L'identificazione dei pilastri fondamentali emerge proprio dall'esplicitazione di tali tensioni, poiché la partecipazione transnazionale dei cittadini si rivela come processo ancora in costruzione, dipendente da condizioni istituzionali, sociali e comunicative capaci di sostenere inclusione sostanziale, deliberazione qualificata e accountability pubblica.

La tesi riafferma, pertanto, che l'ampliamento della legittimità democratica in contesti transnazionali richiede la costruzione di fondamenti capaci di articolare diritti, capacità politiche e strutture istituzionali aperte all'interlocuzione. Organizzando tali fondamenti a partire dall'esperienza europea, il lavoro offre una matrice concettuale orientata all'analisi critica e al rafforzamento di pratiche partecipative in ambienti decisionali interconnessi.

La conferma dell'ipotesi e la formulazione dei pilastri fondamentali costituiscono il punto di arrivo di un itinerario strutturato in tre parti, ciascuna orientata da un obiettivo specifico e da un proprio ritaglio metodologico. La coerenza interna della tesi riposa sull'articolazione progressiva tra fondazione teorica, analisi empirica e sistematizzazione normativo-analitica.

L'originalità del lavoro risiede, in definitiva, nella riorganizzazione sistematica di elementi dispersi entro un quadro volto alla comprensione della partecipazione transnazionale dei cittadini. Articolando teoria, empiria e sistematizzazione normativa, la tesi contribuisce all'approfondimento del dibattito sulla legittimità democratica in ambienti decisionali complessi, offrendo un riferimento critico applicabile a differenti scale e contesti.

L'impatto sociale del lavoro risiede nell'esplicitazione delle condizioni strutturali che rendono possibile un'effettiva inclusione politica. L'analisi mostra che i meccanismi partecipativi, quando non siano accompagnati da capacitazione civica, trasparenza informativa e mediazione organizzata, tendono a riprodurre disuguaglianze preesistenti. Enfatizzando criteri quali accesso effettivo, riduzione delle asimmetrie e ampliamento delle capacità politiche, la tesi contribuisce a qualificare il dibattito sull'empowerment e sull'inclusione in società attraversate da disuguaglianze strutturali.

In questo senso, la ricerca dialoga direttamente con l'Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 10 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in particolare con il target 10.2, che prevede il rafforzamento dell'autonomia e la promozione dell'inclusione sociale, economica e politica di tutti. La partecipazione transnazionale dei cittadini, quando sia strutturata da fondamenti che assicurino uguaglianza di accesso, adeguate condizioni informative e canali effettivi di incidenza, opera come meccanismo di mitigazione delle

disuguaglianze politiche che si riproducono tra gli Stati e al loro interno. L'identificazione di parametri minimi per la partecipazione oltre lo Stato nazionale fornisce uno strumento analitico per valutare se le arene decisionali multilivello stiano ampliando o restringendo le opportunità di voce e di influenza.

La ricerca presenta altresì un nesso con il target 10.6, relativo alla rappresentanza e a una voce più forte dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni economiche e finanziarie internazionali. Sebbene lo studio si concentri sull'esperienza dell'Unione europea, la matrice analitica formulata consente di esaminare, in altri contesti regionali o globali, in quale misura le strutture partecipative contribuiscano a ridurre asimmetrie di potere tra attori statali e non statali. Enfatizzando l'interdipendenza transnazionale orientata da valori strutturanti della cooperazione, la tesi offre criteri per valutare la legittimità di processi decisionali che coinvolgono molteplici livelli e differenti capacità istituzionali.

Sul piano politico-istituzionale, l'impatto della ricerca si manifesta nell'organizzazione di parametri che articolano partecipazione, trasparenza e accountability. L'analisi delle dimensioni normativa, istituzionale e sociale evidenzia che la legittimità democratica in contesti transnazionali dipende dalla permeabilità delle decisioni, dalla pubblicità dei processi e dalla possibilità di revisione e di contestazione informata. La formulazione dei pilastri relativi alla trasparenza e all'accountability istituzionale e alla capacità di iniziativa e di incidenza politica contribuisce così a qualificare il dibattito sulla governance multilivello.

Tale dimensione dialoga direttamente con l'Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 16 dell'Agenda 2030, in particolare con i target 16.6 e 16.7, che riguardano lo sviluppo di istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti, nonché la garanzia di processi decisionali responsivi, inclusivi e partecipativi a tutti i livelli. L'indagine dimostra che gli assetti partecipativi acquistano rilevanza democratica quando siano integrati in strutture istituzionali aperte allo scrutinio pubblico e all'interlocuzione continua con cittadini e organizzazioni della società civile. La partecipazione viene così trattata come elemento costitutivo della legittimità istituzionale, e non come semplice addizione procedurale.

Il nesso con il target 16.10, relativo all'accesso pubblico all'informazione e alla protezione delle libertà fondamentali, è ugualmente evidente. L'analisi empirica mostra che qualità deliberativa e capacità di incidenza politica dipendono da adeguate condizioni informative, dalla pubblicità dei dati e dalla chiarezza procedurale. L'accesso all'informazione emerge così come requisito strutturante della partecipazione sostanziale, senza il quale i meccanismi formali restano svuotati.

La ricerca dialoga inoltre con il target 16.3, riaffermando che la partecipazione transnazionale dei cittadini deve operare entro cornici giuridiche capaci di assicurare diritti fondamentali e uguaglianza di accesso. L'analisi dell'ICE e della pertinente giurisprudenza ha evidenziato che lo Stato di diritto costituisce una condizione strutturante affinché la partecipazione produca effetti normativamente consistenti. La legittimità democratica in ambienti multilivello richiede, in altri termini, una compatibilizzazione tra apertura partecipativa e garanzie giuridiche.

Infine, sottolineando interdipendenza e cooperazione in contesti transnazionali, il lavoro si collega ai target 16.8 e 16.a, che riguardano il rafforzamento della partecipazione nelle istituzioni della governance globale e la costruzione di capacità istituzionali. L'articolazione tra inclusione sostanziale, deliberazione qualificata, accountability istituzionale e principio di non regressione democratica evidenzia che la partecipazione dei cittadini costituisce una componente strutturante della legittimità in società interdipendenti. La ricerca si inserisce, in tal modo, in un dibattito più ampio sulla costruzione di istituzioni efficaci e inclusive a molteplici scale, offrendo parametri analitici compatibili con gli impegni assunti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

La struttura metodologica adottata nel corso dell'indagine ha orientato in modo decisivo la portata e i limiti dei risultati raggiunti. L'opzione per un approccio qualitativo, fondato sul metodo induttivo e organizzato a partire dall'analisi documentale di tre dimensioni empiriche, ha consentito di esaminare la partecipazione transnazionale dei cittadini in una prospettiva integrata, articolando dispositivi giuridici, assetti istituzionali e pratiche della società civile.

L'utilizzo di categorie analitiche previamente definite ha funzionato come strumento di organizzazione e di interpretazione del materiale empirico. Tale strategia

ha assicurato comparabilità trasversale tra i casi esaminati ed evitato dispersione tematica, consentendo di identificare ricorrenze, convergenze e tensioni strutturali. Il procedimento cartesiano applicato nella fase di trattamento dei dati ha contribuito alla sistematizzazione progressiva delle evidenze raccolte, culminando nella formulazione dei pilastri fondamentali presentati nella Parte III.

La scelta del metodo induttivo, muovendo dall'osservazione concreta dell'esperienza europea verso l'identificazione di fondamenti minimi, ha condizionato la portata delle conclusioni. I pilastri formulati emergono dall'analisi dell'Unione europea quale spazio istituzionale singolare, caratterizzato da una propria architettura giuridica, da una cittadinanza sovranazionale consolidata e da una densità normativa accumulata nel corso di decenni di integrazione. Tale specificità storica e istituzionale costituisce, simultaneamente, fonte di ricchezza empirica e limite analitico.

Il ritaglio spaziale centrato sull'Unione europea delimita la portata comparativa della ricerca. La matrice analitica proposta è stata costruita a partire da esperienze europee e deve essere compresa come riferimento suscettibile di adattamento condizionato, e non come modello universale. Altri contesti regionali o globali presentano configurazioni istituzionali distinte, differenti livelli di integrazione giuridica e propri modelli di organizzazione della società civile, il che può modificare in modo significativo le condizioni di operatività dei fondamenti identificati.

Anche il ritaglio temporale, concentrato sul periodo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, stabilisce una frontiera analitica rilevante. Il consolidamento formale dei meccanismi partecipativi nel diritto primario dell'Unione ha costituito il punto di riferimento normativo che ha orientato la selezione del materiale empirico. Trasformazioni successive o processi ancora in corso possono produrre riconfigurazioni istituzionali che richiederebbero un aggiornamento dell'analisi.

La natura documentale delle fonti utilizzate rappresenta un'ulteriore delimitazione metodologica. L'indagine si è basata prevalentemente su documenti ufficiali, relazioni istituzionali, dati resi disponibili in portali pubblici e materiali prodotti dalle organizzazioni analizzate. Tale scelta è risultata coerente con l'oggetto studiato, le cui pratiche si sviluppano in forma ampiamente formalizzata e pubblicamente documentata. Ciò nonostante, l'assenza di interviste, osservazione partecipante o

raccolta di dati primari qualitativi limita la possibilità di cogliere percezioni soggettive degli attori coinvolti o dinamiche informali non registrate nei documenti ufficiali.

La stessa struttura tridimensionale dell'analisi — normativa, istituzionale e sociale — costituisce una scelta che orienta e, al tempo stesso, restringe lo sguardo investigativo. L'organizzazione per dimensioni ha consentito una lettura integrata, ma ha comportato la selezione di casi rappresentativi all'interno di ciascun asse. Altre iniziative partecipative esistenti nello spazio europeo avrebbero potuto essere esaminate secondo criteri differenti, ampliando o mettendo in tensione i risultati ottenuti.

Anche l'interlocuzione teorica sviluppata nella Parte III delimita l'orizzonte interpretativo della ricerca. Il dialogo instaurato tra categorie estratte dalla prassi europea e presupposti normativi legati alla lettura integrata di opere specifiche di Habermas e Bohman ha orientato l'analisi sulla base di criteri connessi all'inclusione, alla deliberazione e alla pluralità politica. Tale opzione rafforza la coerenza interna della matrice analitica, lasciando al contempo aperta la possibilità di ricostruzioni alternative a partire da differenti riferimenti teorici.

Tali limitazioni non compromettono la validità dei risultati raggiunti, ma ne delimitano il campo di applicazione e indicano la natura situata della matrice proposta. L'esplicitazione delle frontiere metodologiche integra il medesimo impegno analitico assunto nel corso della tesi: comprendere la partecipazione transnazionale dei cittadini come processo condizionato da strutture istituzionali, capacità sociali e cornici giuridiche specifiche.

A partire da tali frontiere, si delineano possibilità per future indagini. Studi comparativi che applichino la matrice analitica ad altre organizzazioni regionali o arene globali possono verificare la trasferibilità dei pilastri identificati e valutarne l'adeguatezza in contesti con minore densità istituzionale. Ricerche empiriche basate su interviste o metodi etnografici possono approfondire la comprensione delle dinamiche interne di mediazione e deliberazione. Analisi longitudinali possono seguire l'evoluzione dei meccanismi esaminati e valutarne la capacità di adattamento alle trasformazioni politiche e tecnologiche.

La sintesi metodologica mostra, dunque, che la matrice proposta emerge da scelte analitiche consapevoli, orientate dalla natura dell'oggetto e dalle condizioni di accesso alle fonti. L'esplicitazione di tali scelte rafforza la coerenza del percorso investigativo e delimita il campo entro il quale i contributi della tesi devono essere compresi.

La realizzazione della presente tesi in regime di doppio titolo tra l'Universidade do Vale do Itajaí e l'Università degli Studi di Perugia supera il mero elemento istituzionale del percorso accademico e si presenta come dimensione coerente con il medesimo oggetto investigato. Lo studio della partecipazione transnazionale dei cittadini, assumendo l'Unione europea quale riferimento empirico centrale, ha richiesto un'effettiva integrazione in un ambiente giuridico e accademico nel quale tali pratiche si sviluppano e sono oggetto di dibattito continuo.

L'esperienza di ricerca realizzata nel contesto europeo ha ampliato l'accesso a fonti primarie, letteratura specializzata e interlocuzione accademica direttamente collegata al diritto dell'Unione europea e alle discussioni sulla legittimità sovranazionale. Tale inserimento ha contribuito ad approfondire la comprensione dell'architettura istituzionale europea, della dinamica delle sue pratiche partecipative e delle tensioni che attraversano la sua costruzione democratica. La prossimità all'ambiente giuridico-politico esaminato ha favorito una lettura contestualizzata dei meccanismi analizzati e ha rafforzato la consistenza empirica dell'indagine.

Il doppio titolo riflette altresì, sul piano accademico, la stessa logica di interdipendenza e cooperazione che struttura l'oggetto della tesi. La ricerca attraversa tradizioni giuridiche distinte, dialoga con una letteratura prodotta in molteplici contesti nazionali ed esamina un'esperienza istituzionale che oltrepassa i confini statali. Il percorso formativo condiviso tra istituzioni situate in ordinamenti giuridici differenti riproduce, in scala accademica, la dinamica multilivello che caratterizza la governance contemporanea.

Sebbene il focus empirico ricada sull'Unione europea, tale mobilità istituzionale ha rafforzato la dimensione comparativa implicita nell'indagine, poiché la formulazione dei pilastri fondamentali della partecipazione transnazionale dei cittadini è stata orientata dalla preoccupazione per la loro possibile adattabilità ad altri contesti

regionali o globali. La convivenza accademica in ambiente europeo ha consentito di mettere a confronto categorie teoriche elaborate nell'ambito del costituzionalismo brasiliano con dibattiti consolidati nel diritto dell'integrazione e nel diritto pubblico europeo, ampliando la densità analitica della matrice proposta.

La rilevanza del doppio titolo si manifesta anche nell'articolazione tra agende di ricerca convergenti. L'inserimento del lavoro negli ambiti del diritto internazionale pubblico, del diritto dell'Unione europea e del diritto comparato rafforza la natura interdisciplinare dell'indagine e la sua adeguatezza a dibattiti che attraversano i confini nazionali. La cooperazione accademica instaurata nel corso della ricerca evidenzia l'importanza delle reti istituzionali per la produzione di conoscenza giuridica volta alla comprensione di fenomeni transnazionali.

Articolando formazione accademica in due sistemi universitari ed esaminando un'esperienza istituzionale sovranazionale, la tesi riafferma che la riflessione sulla partecipazione dei cittadini oltre lo Stato esige apertura epistemologica e dialogo tra tradizioni giuridiche. Il doppio titolo rappresenta, in tal modo, un'espressione concreta della dimensione transnazionale che permea l'oggetto, il metodo e i risultati dell'indagine.

L'analisi sviluppata nel corso della tesi mostra che la partecipazione transnazionale dei cittadini costituisce una delle frontiere decisive della legittimità democratica nel XXI secolo. La dissociazione tra la territorialità classica della sovranità e la spazialità contemporanea delle decisioni politiche impone alla teoria democratica la sfida di ricostruire i propri criteri di validità in ambienti segnati da interdipendenza, pluralità e complessità istituzionale.

L'esperienza dell'Unione europea rivela che l'ampliamento dei meccanismi partecipativi, pur rilevante, non si traduce automaticamente in densità democratica. Inclusione sostanziale, deliberazione qualificata, trasparenza istituzionale e capacità effettiva di incidenza configurano condizioni strutturali senza le quali la partecipazione tende a rimanere formale o episodica. La formulazione dei pilastri fondamentali presentata in questa tesi organizza tali esigenze in una matrice analitica orientata alla valutazione critica di pratiche partecipative a molteplici scale.

La democrazia, in questo contesto, non si presenta come forma stabilizzata da replicare oltre lo Stato, ma come orizzonte normativo che orienta processi in costruzione. La partecipazione transnazionale dei cittadini emerge come campo di tensione tra promesse di inclusione e limiti strutturali del potere, tra apertura istituzionale e persistenti asimmetrie. La sistematizzazione proposta contribuisce al più ampio dibattito su come sostenere la legittimità in arene decisionali che attraversano confini e redistribuiscono autorità. Organizzando fondamenti minimi a partire dall'esperienza europea, il lavoro contribuisce alla comprensione delle condizioni alle quali la cittadinanza può esercitare influenza politica in contesti interdipendenti, riaffermando che la vitalità democratica dipende dalla capacità continua di ampliare spazi di interlocuzione, *accountability* e apprendimento collettivo.