

---

# A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO-ESTATAIS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DA UNIÃO EUROPEIA<sup>1</sup>

THE PARTICIPATION OF NON-STATE ACTORS IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: THE CASE OF THE EUROPEAN UNION

---

DOI: 10.5380/cg.v14i2.99067

Alexsandro Eugenio Pereira<sup>2</sup>

## RESUMO

O artigo analisa a participação de atores não-estatais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas da União Europeia (UE). Com base em abordagens empíricas sobre a participação na UE, o artigo argumenta que essa participação tem limites derivados de dois elementos principais, entre outros: (i) as diferenças de recursos humanos e financeiros existentes entre os atores. Essas diferenças determinam a influência dos atores não-estatais no processo decisório da União Europeia; e (ii) o desenho institucional que procura estimular a participação, mas limita os resultados ao preservar o predomínio dos agentes públicos na tomada de decisões políticas na UE.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação; Atores Não-Estatais; Sociedade Civil; União Europeia.

## ABSTRACT

This article analyses the participation of non-state actors in the processes of formulation and implementation of public policies in the European Union (EU). Based on empirical approaches to participation in the EU, the article argues that this participation has limits derived from two main elements, among others: (i) the differences in human and financial resources that exist among the actors. These differences determine the influence of non-state actors in the decision-making process of the European Union; and (ii) the institutional design that seeks to stimulate participation but limits the results by preserving the predominance of public agents in political decision-making in the EU.

**KEYWORDS:** Participation; Non-State Actors; Civil Society; European Union.

\* Artigo recebido em 29 de março de 2025, aprovado em 29 de abril de 2025.

---

<sup>1</sup> O artigo foi financiado com recursos do CNPq por meio da concessão de Bolsa de Produtividade em Pesquisa (PQ2) e taxa de bancada.

<sup>2</sup> Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR); Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR), E-mail: [alexsep@uol.com.br](mailto:alexsep@uol.com.br), Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9613-4702>.

## 1. INTRODUÇÃO

A participação de atores não-estatais nas organizações internacionais integra os debates acadêmicos sobre as tentativas de democratização das OIs. Nesses debates sobre a participação, a *accountability* democrática e a legitimidade nas organizações internacionais, o caso da União Europeia (UE) é uma das principais referências. Ele é objeto de inúmeros estudos empíricos cujo objetivo é entender como as OIs lidam com: (i) as pressões para serem mais *accountable* perante os públicos afetados por suas decisões; e (ii) o desafio de buscar legitimidade para tornar efetivas suas decisões políticas. O caso da UE permite entender os limites à participação de atores não-estatais nas OIs e foi tema de algumas abordagens empíricas (tais como Steffel e Ferretti, 2009; Michalowitz, 2004; Ammann e Boussat, 2023; Scherer e De Ville, 2022; Schoenefeld, 2021; entre outros).

Com base nessas abordagens, o artigo pretende mostrar que essa participação tem limites resultantes de dois elementos principais (sem desconsiderar outros elementos relevantes), a saber: (i) a assimetria existente entre os atores não-estatais nos processos participativos; e (ii) o desenho institucional que confere maior peso aos agentes públicos na tomada de decisões políticas. As OIs se apresentam como transparentes e abertas à influência de atores não-estatais na tomada de decisões políticas. Dessa forma, pretendem compensar as críticas que recebem pelo seu suposto *déficit* democrático. A influência aqui é entendida nos termos sumarizados por Scherer e De Ville (2022) e corresponde à capacidade destes atores conseguirem direcionar as políticas e torná-las mais próximas de suas preferências.

Para desenvolver essa abordagem, o artigo está organizado em três seções principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção expõe um sumário dos problemas teóricos e analíticos da participação de atores não-estatais nas organizações internacionais. A segunda seção apresenta as mudanças institucionais que introduziram a participação no processo político das instituições europeias, em particular na Comissão Europeia e no Parlamento Europeu. Nessa seção, serão descritos, também, os principais mecanismos de participação em funcionamento nas instituições europeias, incluindo o Comitê Europeu de Regiões. A terceira seção analisa os problemas institucionais e os resultados da participação dos atores não-estatais na União Europeia, destacando os limites e dificuldades dessa participação.

## 2. A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO-ESTATAIS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Diferentes abordagens procuraram tratar a natureza específica da participação de atores não-estatais em organizações internacionais, tais como: Mayer, 2008; Nanz; Steffek, 2004; Steffek; Kissling; Steffek, 2008; Dany, 2014; Abbott; Gartner, 2012; Bernauer; Kalbhenn; Spilker, 2013;

dentre outros. Avaliar essa participação permite compreender a influência desses atores sobre os resultados políticos das organizações internacionais. Essa influência pode ser observada nas transformações institucionais promovidas por essas organizações em consequência das pressões exercidas pelos atores não-estatais. Como exemplos dessas transformações, podem ser destacados a criação e o funcionamento de mecanismos de *accountability* e de transparência das OIs. Uma avaliação da participação permite responder uma questão essencial sobre o alcance da colaboração desses atores para reduzir os *déficits* democráticos da governança global (cf. Jonsson e Tallberg, 2010).

A cooperação entre atores não-estatais e organizações internacionais apresentou crescimento significativo a partir da década de 1990, conforme demonstram os dados coletados por Jonas Tallberg *et al.* (2014) em 298 órgãos de organizações internacionais no período de 1950 a 2010. Os dados revelaram maior abertura das OIs à participação de atores não-estatais, que seria explicado, em parte, pela necessidade de recursos e serviços fornecidos por esses atores. Eles cooperam como especialistas em políticas, prestadores de serviços, observadores de conformidade ou representando partes interessadas na tomada de decisões das organizações internacionais. Os resultados mostram que o padrão de envolvimento dos atores não-estatais com as organizações internacionais varia de acordo com a área da agenda internacional e de acordo com as funções políticas dessas organizações. Jan Aart Scholte (2011, p. 6) observou que as contribuições dos atores não-estatais podem ter maior impacto em temas como direitos humanos e menor na política macroeconômica promovida pelas OIs. Jonas Tallberg *et al.* (2014) constataram significativa contribuição desses atores nos mecanismos de monitoramento e *accountability* dos Estados-membros. De modo geral, as organizações internacionais são menos abertas à participação de atores não-estatais no que se refere à tomada de decisões.

Essa participação pode ser interpretada como resposta às demandas por maior eficiência e legitimidade das organizações internacionais. O argumento sustentado por diferentes autores (como Tallberg *et al.*, 2014; Tallberg e Zürn, 2019; Scholte, 2011) é de que as organizações internacionais necessitam lidar com problemas de legitimidade que podem afetar sua autoridade política. Por essa razão, as OIs estariam interessadas em promover mudanças institucionais capazes de estimular a participação dos atores não-estatais em seus processos políticos, visando reduzir a oposição resultante das críticas à sua falta de legitimidade (cf. Kissling e Steffek, 2008). Essas críticas são provenientes, inclusive, dos próprios atores não-estatais, que alertaram os formuladores de políticas das OIs, a mídia e o público em geral sobre as fragilidades da democracia na governança global (ver Scholte, 2011, p. 6).

Para Jonas Tallberg e Michael Zürn (2019), nas últimas décadas, as OIs adotaram políticas de informação pública, mecanismos de *accountability* e procedimentos para estimular a interação

com atores não-estatais cujo propósito seria fortalecer sua legitimidade por meio da sua adequação e conformidade às normas democráticas. Para Michael Zürn (2012), as organizações internacionais estão submetidas à contestação. Por isso, o aumento da participação de atores não-estatais seria uma estratégia para lidar com essa contestação. Para Jonas Tallberg *et al.*, as vantagens dessa participação se mostram mais destacadas nas áreas tecnicamente mais complexas, que requerem conhecimentos especializados e necessários à formulação de políticas. Esses conhecimentos podem ser fornecidos pelos atores não-estatais sem custos às OIs. Além disso, a implementação das políticas pode ser realizada por meio da contratação de especialistas pagos por atores não-estatais. Nessas circunstâncias, os atores não-estatais contribuem para promover soluções políticas em tese mais eficazes, na formulação ou na implementação de políticas. Dessa forma, a cooperação entre eles e as OIs favorece a eficácia no sentido de melhorar os resultados políticos das organizações internacionais.

Os estudos citados acima destacaram os desafios para se avaliar a participação dos atores não-estatais nos processos políticos das organizações internacionais. Os desafios iniciais dizem respeito ao conceito e às modalidades de participação que podem ser identificadas na interação dos atores com as organizações internacionais. Na Ciência Política, um conceito de participação foi formulado por Sidney Verba e Norman H. Nie (1972) nos anos 1970 e não foi definido para avaliar a participação no contexto da política internacional. Os autores definem a participação de forma mais estreita e relacionada aos atos cujo propósito é influenciar o governo ou afetar as escolhas conduzidas pelas pessoas encarregadas da tomada de decisões políticas. Sobre as modalidades de participação, Sidney Verba, Kay Lehman Scholozman e Henry Brady (1995) destacam que o contato com agentes públicos pode ser uma forma de participação relevante. É o que ocorre na política internacional quando representantes dos atores não-estatais interagem com agentes das burocracias das organizações internacionais.

Graham Smith (2009, p. 01), por sua vez, estava interessado nas “inovações democráticas”, que se referem às instituições projetadas para promover e aprofundar a participação dos cidadãos no processo decisório. Essas inovações realizariam bens das instituições democráticas, como a inclusão, o controle popular e a transparência. A inclusão é um dos bens essenciais, pois favorece a expressão das preferências dos cidadãos nas democracias. Para Graham Smith, a inclusão contempla dois elementos principais – a *presença* e a *voz* dos atores nas instâncias de participação.

Essas abordagens teóricas podem ser adaptadas para pensar a circunstância da participação dos atores não-estatais nas organizações internacionais. Nessas organizações, a inclusão ocorre por meio da incorporação crescente desses atores nos processos políticos. Predomina, nesse caso, *arranjos de consulta*, que correspondem à forma mais comum de participação dos atores não-estatais, conforme Christer Jonsson e Jonas Tallberg (2010). Jens Steffek e Patrizia Nanz (2008)

listam outras formas de participação num *continuum* que vai da representação ao compartilhamento de informações, passando pela consulta. Os arranjos de consulta seriam a inclusão por meio da presença e da voz, adaptando as definições de Graham Smith. Por meio da inclusão, atores não-estatais podem contribuir com o processo político por meio das informações técnicas que fornecem, como mostrou o estudo de Tallberg *et al.* A preocupação com a legitimidade e a eficácia das organizações internacionais revela que elas estão interessadas em promover mudanças institucionais para aumentar a participação dos atores não-estatais. Mesmo assim, elas preservam restrições de acesso desses atores a seu processo decisório, mantendo o predomínio dos Estados nesse processo e produzindo, por consequência, resultados que refletem as desigualdades de poder existentes na política internacional.

Na próxima seção, será possível verificar como a União Europeia procurou organizar mecanismos capazes de estruturar a participação de indivíduos e de atores não-estatais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

### 3. A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO-ESTATAIS NA UNIÃO EUROPEIA

O caso da União Europeia permite problematizar a participação de atores não-estatais na política internacional. A seleção desse caso se justifica por duas razões principais. A primeira delas é a existência de uma predisposição da UE e de suas instituições centrais para estimular a participação de atores da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas. Dentro do arranjo institucional da UE, a Comissão Europeia (CE) estabeleceu mecanismos por meio dos quais os atores não-estatais procuram influenciar a formulação de políticas públicas pela Comissão. O estímulo à participação visa contribuir à legitimidade e à *accountability* das instituições europeias. Visa, também, compensar o *gap* existente entre essas instituições e os cidadãos nacionais, apontado por Robert Dahl (1994) em um artigo no qual ele examinou as mudanças institucionais previstas no Tratado de Maastricht (1993). Uma das estratégias para lidar com esse *gap* foi a criação do Comitê Europeu de Regiões, em 1993. Em março de 1994, é realizada a primeira conferência do Comitê com a discussão sobre diversas questões de interesse regional, entre as quais a necessidade de inserção das regiões e dos municípios no debate sobre os desenvolvimentos futuros da UE. O Comitê Europeu das Regiões é um órgão consultivo da UE, formado por representantes eleitos local e regionalmente. Esses representantes são provenientes de todos os Estados-membros e são consultados a respeito da legislação da UE que interfere diretamente sobre cidades e regiões. Essa iniciativa corresponde a um dos principais mecanismos de participação no contexto dos esforços para aproximar os cidadãos da tomada de decisões das instituições europeias.

Ao contrário do Parlamento Europeu e do Comitê de Regiões, a CE não é formada por representantes eleitos que estabelecem interações com os cidadãos como parte da atividade

parlamentar (PE) ou para defender os interesses de cidades e regiões, que é tarefa dos representantes do Comitê Europeu de Regiões. A Comissão esperava que as organizações da sociedade civil (OSCs) funcionassem como “correias de transmissão” entre a Comissão Europeia e os cidadãos nacionais. Ela esperava, também, que as OSCs contribuíssem para divulgar informações sobre a UE às populações dos Estados-Membros (Kutay, 2015, p. 806). Acar Kutay (2015) identificou um aumento acentuado de referências da UE aos atores não-estatais. A Comissão Europeia acreditava que a participação impactaria a apatia pública existente na população sobre o processo de integração.

Como será explorado na terceira seção do artigo, essas expectativas não se realizaram plenamente dada à heterogeneidade dos atores, que se expressa nas diferenças existentes nas formas de organização, nos recursos de cada um deles e nos interesses variados que procuram defender. Como observou Eva Heidbreder (2015, p. 365), a União Europeia estabeleceu a “governança colaborativa” com o objetivo de “melhorar a qualidade democrática da formulação de políticas”, motivar e incluir atores da sociedade civil para melhorar a legitimidade dos *inputs* e dos resultados políticos. Trata-se, segundo a autora, de um processo estabelecido de “cima para baixo” que envolve, inclusive, o financiamento regular de organizações da sociedade civil dotadas de poucos recursos. Com o financiamento de determinados atores, a Comunidade Europeia reforçaria a promoção de um modelo de participação de cima para baixo (Heidbreder, 2015). Em outros termos, a UE manifesta seu interesse em estimular a participação da sociedade civil não apenas na criação de mecanismos de participação, mas, também, em termos normativos ao introduzir o compromisso com o envolvimento da sociedade civil na governança europeia no artigo 11º do Tratado de Lisboa.

Além do acesso, a segunda razão que torna a União Europeia um caso destacado entre as organizações internacionais é o volume de estudos empíricos sobre a participação dentro da União Europeia. Sabine Saurugger (2010) indica que, desde o final dos anos 1990, estudos sobre democracia participativa e sociedade civil se tornaram numerosos na Europa. No âmbito dos *Framework Programmes on Research and Development of the European Union*, foram produzidos diversos documentos de trabalho, artigos acadêmicos e livros sobre o tema da sociedade civil e da governança europeia (Saurugger, 2010, p. 475-476). Sobre a terminologia utilizada pelos estudos para descrever a participação de atores não-estatais na União Europeia, Jonas J. Schoenefeld (2021) produziu uma análise bibliométrica de 780 publicações no período entre 1992 e 2020. Essa terminologia tem implicações sobre as análises dos papéis que esses atores podem desempenhar no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Antes de discutir algumas análises sobre esses limites, tema da terceira seção deste artigo, é necessário fazer uma breve exposição das mudanças institucionais que possibilitaram maior acesso à sociedade civil dentro da União Europeia. Inicialmente, uma questão central é a forma como os atores são definidos, seja pelas pesquisas empíricas, seja pela União Europeia. Essa terminologia



passou por mudanças até chegar hoje a uma definição abrangente de sociedade civil, incluindo atores privados e representantes de associações empresariais. Sabine Saurugger mostrou que esse processo de reflexão sobre a participação de atores não-estatais nas instituições europeias se iniciou na década de 1990. A definição inicial adotada pela UE falava em grupos de interesse e não em sociedade civil. Aos poucos, foi ocorrendo a substituição do termo *grupos de interesse* por *sociedade civil* nos documentos da UE. Nos anos 1990, a União Europeia, e especialmente a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, estavam preocupados com a ampliação do acesso à informação, visando tornar a UE mais transparente e aberta. A Comissão Europeia teve êxito ao ser reconhecida, pelos grupos de interesse, como a instituição mais transparente e aberta (Saurugger, 2010, p. 476). Para a autora, a Comissão estava interessada em ampliar a participação dos grupos de interesse e tornar seus documentos mais acessíveis. O Parlamento Europeu, por sua vez, considerava que os grupos de interesse atuariam para complementar o trabalho dos partidos políticos na representação política e nos esforços de aproximação dos cidadãos do processo político europeu.

Em 1993, a Comissão Europeia decidiu atuar nas políticas de juventude, exclusão social, racismo e igualdade de gênero e fez consultas a diversas associações nessas áreas visando o desenvolvimento e a implementação de iniciativas sociais. O resultado foi a cooperação mais estreita com a sociedade civil, que se tornou fator de legitimação para as instituições europeias. Em 1996, a cooperação entre a Comissão e a Plataforma de ONGs (Organizações Não-Governamentais) sociais gerou o primeiro fórum, realizado em março desse ano, que visava reforçar um diálogo com a sociedade civil para debater os rumos da política social. Entre os participantes do fórum estavam ONGs europeias, parceiros sociais, Estados-membros, autoridades locais e regionais e instituições de investigação (Saurugger, 2010, p. 478).

Em julho de 2001, é lançado o Livro Branco sobre Governança Europeia (*White Paper on European Governance*), um dos principais documentos que trata da participação nas instituições europeias. Durante o ano de 2000, foi realizado um amplo processo de consulta com subgrupos acadêmicos, funcionários públicos e representantes da sociedade civil que discutiram o tema da governança europeia. O Livro Branco contemplou essas contribuições e estabeleceu uma definição abrangente e inclusiva de quais atores integram a sociedade civil. Além das ONGs, são incluídos: sindicatos e federações patronais; organizações representativas de interesses sociais e econômicos; organizações de base comunitária (incluindo aqui organizações de juventude, associações familiares, organizações de cidadãos que participam da vida local e municipal); e comunidades religiosas (Michalowitz, 2004).

Segundo Saurugger (2010, p. 484), a *Convenção sobre o Futuro da Europa*, que preparou um Tratado Constitucional numa Declaração Conjunta dos Chefes de Estado e de Governo da UE em 2001, previu dois mecanismos pelos quais se deveria permitir a participação da “sociedade civil

organizada”. O primeiro deles é a abertura de um Fórum na internet por meio do qual seriam recolhidos posicionamentos de atores não-estatais. A autora descreveu que esse Fórum foi concebido para formar uma rede estruturada de organizações que seriam informadas sobre o andamento dos trabalhos da Convenção e poderiam apresentar suas contribuições aos debates. As organizações estavam distribuídas em quatro categorias: políticas e administração pública; atores socioeconômicos; acadêmicos ou *think tanks*; e outros, incluindo sociedade civil, ONGs e correntes de pensamento. A autora apontou que 700 organizações apresentaram cerca de 900 propostas. Outro mecanismo de participação adotado pela Convenção foi a implementação de reuniões regulares com a sociedade civil nas quais os atores poderiam interagir com membros da Convenção e apresentar suas proposições. A maior parte dos atores que participou dessas reuniões centrou suas intervenções em assuntos institucionais como cidadania e democracia participativa (Saurugger, 2010, p. 484-485). A experiência das consultas da Convenção foi incorporada pelas instituições europeias como um mecanismo de participação denominado de “mecanismo de consulta transparente” (*transparent consultation mechanism*) (Saurugger, 2010, p. 484-485).

No Tratado de Lisboa (2008) foram introduzidos mecanismos de participação direta dos cidadãos (Artigo 11º). Por meio das *European Citizens’ Initiative* (ECIs), cidadãos podem propor legislação em matérias de competência da Comissão Europeia. Dados das ECIs mostram que foram registradas total ou parcialmente 114 iniciativas, das quais: 23 tiveram seus pedidos de registro recusados; 25 foram retiradas pelos organizadores; 62 não conseguiram atingir o patamar de 1 milhão de assinaturas; 9 estão em processo de recolhimento das assinaturas; 4 iniciarão a coleta das assinaturas; 2 conseguiram o total de assinaturas, mas estão aguardando processo de verificação por parte dos organizadores; 10 foram respondidas, isto é, tiveram uma resposta oficial da Comissão Europeia e 2 estão com o processo de verificação concluído, mas o resultado não foi comunicado ainda pelos organizadores (ver European Union, 2024a). O percentual de iniciativas que chega ao registro e à apreciação da Comissão é baixo (menos de 10% do total), considerando que os registros foram iniciados em 2012.

No processo decisório da UE, existem três instituições principais envolvidas: o Parlamento Europeu, onde os cidadãos estão representados; o Conselho da União Europeia, que representa os governos nacionais; e a Comissão Europeia, que envolve o conjunto de interesses das populações dos Estados-Membros. As políticas da UE são decididas pelo procedimento legislativo ordinário a partir do qual as três instituições precisam chegar a um acordo sobre a legislação ou a política a ser adotada. A Comissão tem a possibilidade de apresentar propostas (iniciativas). A CE inicia o processo de apresentação de iniciativas com uma avaliação preliminar do potencial impacto econômico, social e ambiental delas. Em seguida, a CE prepara um relatório de avaliação do impacto, indicando as vantagens e desvantagens das políticas a serem apreciadas. Nessa fase, a avaliação conta com contribuições de ONGs, de autoridades nacionais, da indústria e de grupos de especialistas que



forneem conselhos sobre questões técnicas. Indivíduos, empresas e organizações podem, também, se manifestar a respeito de uma proposta depois que ela foi concluída e divulgada pela Comissão. Ou seja, as partes interessadas podem se manifestar em dois momentos: (i) na etapa de avaliação do impacto de uma determinada iniciativa da CE; (ii) depois que a proposta foi finalizada pela CE e divulgada. Nesse segundo momento, os atores não-estatais têm a possibilidade de se manifestar novamente no Portal da Comissão. Os parlamentos nacionais, se desejarem, apresentam suas restrições caso considerem que qualquer iniciativa da CE deve ser tratada no nível nacional ao invés da construção de uma proposta no nível regional (European Union, 2024b).

Além das consultas públicas disponibilizadas no Portal da Comissão, os mecanismos de participação na UE envolvem: as ECIs (*European Citizens' Initiative*, mencionadas acima); a *SINAPSE e-communities*, que é uma plataforma de comunicação na internet na qual especialistas podem criar ou participar de comunidades com outros colegas para compartilhar informações e conhecimentos a respeito de temas de interesse da elaboração regional de políticas (European Union, 2024c); os painéis (European Union, 2024d); e a atuação dos representantes eleitos que formam o Comitê Europeu de Regiões (European Union, 2024e). Os *European Citizens' Panels* envolvem a participação direta de cidadãos europeus, selecionados aleatoriamente entre os 27 países do bloco. Esses cidadãos participam da discussão de propostas futuras e recomendações que serão consideradas pela CE na apresentação de suas iniciativas políticas e legislativas. No Parlamento Europeu, os cidadãos têm a possibilidade de apresentar petições sobre políticas. Essas petições são examinadas pela Comissão de Petições do PE, que podem tomar uma decisão baseada no exame político do seu conteúdo ou promover um debate na comissão com a participação dos interessados (ver, a respeito, o site do Parlamento Europeu que trata sobre as petições; European Union, 2024f). O Comitê Europeu de Regiões, por sua vez, é formado por 329 membros que representam órgãos do poder local e regional dos 27 Estados-Membros. Eles se reúnem 5 a 6 vezes por ano e sua tarefa é avaliar a legislação europeia por intermédio de estudos e pareceres. Os membros são eleitos democraticamente ou recebem um mandato político do seu país de origem (ver European Union, 2024e).

O *European Citizens Panels*, as ECIs e as petições privilegiam a participação direta dos cidadãos. No caso do Comitê Europeu de Regiões, a participação envolve as atividades dos representantes políticos eleitos ou indicados pelos Estados-membros nas comissões estabelecidas no âmbito do Comitê. Embora se reconheça a importância desses outros mecanismos de participação, este artigo se concentra naqueles mecanismos nos quais os atores não-estatais têm um envolvimento mais direto, como ocorre nas consultas sobre iniciativas da CE e nas análises dos relatórios de avaliação do impacto dessas iniciativas. Os limites à participação desses atores constituem objeto de análise da literatura sobre a participação na UE, que será tema da próxima seção deste artigo.

#### 4. OS LIMITES À PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO-ESTATAIS NA UNIÃO EUROPEIA

As iniciativas mencionadas na seção anterior mostram que a União Europeia buscou obter, via participação de atores não-estatais, conhecimentos e informações necessários à formulação de políticas. Esse ponto foi destacado por diferentes autores, como Jens Steffel e Maria Paola Ferretti (2009, p. 434) e Acar Kutay (2015). Steffel e Ferretti argumentam que a participação da sociedade civil visava melhorar a “qualidade epistêmica” das regras e decisões tomadas pelas instituições europeias. Esses autores consideram que é necessário aprofundar a análise sobre as contribuições da sociedade civil para a qualidade da governança internacional.

Essas contribuições podem ser formuladas a partir dos papéis que as instituições internacionais esperam que a sociedade civil desempenhe. Acar Kutay destacou que o fornecimento de informações pelas organizações da sociedade civil seria uma das principais tarefas dessas organizações. Ase Gornitzka e Ulf Sverdrup (2015) consideram, também, que as burocracias da União Europeia permitem o acesso à participação social para satisfazer suas necessidades de informação. Grupos de interesses e organizações especializadas podem colaborar com o processo decisório europeu. Além disso, a percepção de que as burocracias da UE incluem atores não-estatais pode ser divulgado junto às populações dos Estados-Membros e, com isso, essa inclusão pode contribuir para a legitimidade democrática das instituições europeias.

A participação pode variar de acordo com as tarefas necessárias à elaboração e implementação de políticas públicas. Gornitzka e Sverdrup estabelecem distinções de tarefas dentro do ciclo de políticas públicas. Existem grupos que colaboram na preparação de legislação ou na definição de políticas, onde existem tarefas de natureza técnica que demandam conhecimento especializado. Outros grupos podem colaborar no monitoramento do desenvolvimento de políticas nos Estados-Membros (Gornitzka e Sverdrup, 2015, p. 155).

No plano das instituições europeias, há, no entanto, uma expectativa de que os atores não-estatais possam desempenhar outras tarefas, como a de contribuir para reduzir o *gap* existente entre os cidadãos e essas instituições. Nesse sentido, Kutay (2015) menciona o conteúdo do Tratado de Lisboa que define a democracia representativa como princípio essencial da democracia no âmbito europeu, mas os discursos da Comissão Europeia identificam a participação como elemento associado à representação de interesses. Steffek e Nanz (2008; citados em Scherer e De Ville, 2022, p. 436) consideram que as OSCs funcionariam como “correias de transmissão” entre os níveis de governança, na medida que conectariam o nível nacional (por meio da agregação das preocupações das partes interessadas nesse nível) aos níveis de governança europeia. Esses autores entendem que as OSCs promoveriam a formação de uma “esfera pública” na qual as escolhas políticas seriam submetidas ao escrutínio público. Scherer e De Ville entendem que as instituições europeias estimularam a formação de “estruturas transnacionais” de atores por meio das quais esperavam que

essas estruturas pudessem agregar interesses através das fronteiras. Por isso, a UE prefere a criação de redes abrangentes de atores, como a *European Anti-Poverty Network* (Rede Europeia Anti-Pobreza) ou a *Social Platform* (Plataforma Social), que atuam nos domínios da justiça e dos direitos humanos.

Na prática, os autores identificam que a aproximação entre as OSCs e os interesses situados no âmbito local e nacional não se concretizou como esperado. As OSCs mudaram suas estratégias para influenciar a formulação de políticas no nível europeu. A mudança de estratégia apareceu na adoção de táticas internas ao invés de externas (campanhas). As táticas internas correspondem às trocas de informação e conhecimento com decisores políticos no nível europeu para obter acesso às instituições políticas europeias.

Irina Michalowitz (2004) problematiza a questão da representação, via participação de atores no âmbito europeu, indicando a diferença existente entre eles. De um lado, existem atores da sociedade civil, orientados pela busca do bem comum, e que podem contribuir para a legitimidade das instituições europeias. Por outro, existem atores com interesses específicos, racionais e cujo objetivo é influenciar a tomada de decisões por meio da inserção de perspectivas construídas a partir dos interesses que representam. É o caso, por exemplo, das associações empresariais. Essas associações não defendem o bem comum, mas interesses econômicos específicos. O mesmo raciocínio se aplica à representação de interesses via *lobby*. Ela também não é guiada por interesses gerais. Há, no entanto, semelhanças entre os atores não-estatais, os grupos de interesse e os lobistas. Sobre esse ponto, novamente Michalowitz menciona que a interação entre agentes públicos e atores privados, lobistas e sociedade civil é caracterizada pela troca de informações e influência. Nas relações de *lobby*, Pieter Bouwen (citado pela autora) entende que o acesso dos atores privados à tomada de decisões europeias se baseia na capacidade desses atores de fornecer bens específicos, tais como: conhecimento especializado; informações sobre a área na qual os atores privados operam e que pode ser afetada pela decisão tomada no nível europeu; e informações sobre a situação legislativa no âmbito nacional (Bouwen citado em Michalowitz, 2004, p. 156).

Para Irina Michalowitz (2004), no nível europeu se estabeleceu um sistema relativamente fechado de *lobby* profissionalizado capaz de fornecer conhecimentos e informações necessários às instituições europeias. Dessa forma, o espaço à participação da sociedade civil ficaria limitado e, com isso, ela não seria capaz de contribuir suficientemente para a legitimidade das instituições europeias. Além desse ponto, a representação de interesses pelos atores não-estatais não atende ao conjunto dos cidadãos nacionais. O *lobby* e a atuação dos grupos de interesse favorecem determinados setores da sociedade capazes de se fazer representar nas instituições europeias. Eles são dotados de mais recursos para exercer influência sobre o processo decisório. Em outros termos, a representação desejada pela União Europeia não se concretiza, pois os interesses estão desigualmente

representados nas instituições políticas supranacionais e intergovernamentais. Além disso, os atores possuem capacidades igualmente desiguais para exercer influência, ocasionando, inclusive, a necessidade de a própria UE apoiar financeiramente atores com menos recursos para viabilizar a participação deles.

Nicolle Zeegers (2016) analisou os processos de consulta *online* conduzidos pelas Direções Gerais da Comissão Europeia com o propósito de avaliar se esses mecanismos de participação permitiriam tornar a participação das OSCs mais equilibrada e representativa. Os dados mostram que as OSCs dos Estados mais importantes do bloco europeu tendem a ser mais bem atendidas do que as dos Estados-membros mais novos e situados na “periferia” da UE. Um percentual de 70% das consultas em 2011 (segundo os dados do estudo da autora) pertenceu a empresas e grupos de interesse empresariais. No que se refere aos domínios temáticos, o tema *consumidores e alimentos* apresentou metade das propostas oriundas de empresas e organizações comerciais. Nos temas *sociais* e de *saúde*, um quarto e um terço dos participantes, respectivamente, são oriundos de empresas privadas, lobistas e associações de interesse empresarial (Zeegers, 2016, p. 31). Para explicar essas desigualdades de utilização desse mecanismo europeu de participação, a autora menciona dois fatores que afetaram a participação no caso das consultas *online*: dinheiro e recursos humanos. Esses fatores são condizentes com o estudo clássico de Verba e Nie (1972, p. 13) sobre os recursos necessários à participação (tempo, dinheiro e habilidades). As empresas, as organizações comerciais e os empresários possuem mais recursos para viabilizar sua participação pela possibilidade de contratar recursos humanos qualificados para defender seus interesses junto às instituições políticas, como a Comissão Europeia.

Cristiano Bee e Roberta Guerrina (2014) analisam a estratégia europeia para reforçar a perspectiva democrática e estão interessados em examinar como o desenvolvimento de uma “cidadania ativa” no âmbito europeu pode contribuir para a crise da UE e para lidar com o aumento da oposição popular ao processo de integração. Na análise, os autores constataram que as OSCs se dividiram em dois grupos principais. O primeiro deles é formado por organizações altamente institucionalizadas que operam nas estruturas e redes formais da UE. O segundo é composto por atores não-estatais que produzem críticas à europeização. O desenvolvimento de protestos transnacionais e de práticas interativas em áreas, como o Fórum Social Europeu, mostraram que a sociedade civil produz, também, discursos contrários às práticas institucionais. Dessa forma, limitam o estabelecimento de determinadas políticas europeias (Bee e Guerrina, 2014, p. 35). O primeiro grupo de OSCs tem maior potencial de contribuir para a formulação de políticas. Os autores estão interessados na análise da eficácia das OSCs como moderadoras do processo de formulação de políticas e veículo para a representação dos cidadãos (Bee e Guerrina, 2014, p. 37).

A pesquisa de Bee e Guerrina constatou que há uma diferença no interior do primeiro grupo. Existem organizações abrangentes, como a Plataforma Social, o Fórum Europeu de Juventude e o *Lobby* Europeu de Mulheres que se mostraram capazes de catalisar uma ampla gama de interesses sociais no nível europeu. Elas possuem posição privilegiada na arena de Bruxelas, mas concentram poder, não são eficazes para representar organizações mais frágeis situadas nos níveis subnacionais e reduzem as oportunidades para grupos mais fracos de conseguirem se fazer ouvir no nível europeu (Bee e Guerrina, 2014, p. 37). Novamente, as condições socioeconômicas de grupos de atores da sociedade civil influenciam o acesso aos mecanismos de tomada de decisão. Além disso, a complexidade dos processos institucionais europeus contribui para aumentar a distância entre os agentes públicos e os cidadãos. No caso das OSCs, é possível notar assimetria a favor das organizações institucionalizadas que atuam em áreas que correspondem a determinados interesses dos cidadãos, como as que se referem à juventude e ao gênero. Elas possuem maior capacidade de representar esses interesses específicos junto ao processo político europeu.

Como observou Eva Heidbreder (2015), os mecanismos de consulta adotados pela Comissão Europeia são informais, por isso, impedem que as partes interessadas possam cobrar dela responsabilidades sobre a incorporação de recomendações apresentadas nesses mecanismos. Cabe à Comissão incluir ou descartar essas contribuições das OSCs e, nesse sentido, o impacto das consultas é controlado pelos agentes públicos do bloco europeu. Mesmo depois da aprovação da Comissão Europeia, a proposta precisa ser submetida à apreciação das outras duas instituições centrais (o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia).

A desigualdade entre os atores não-estatais impacta as possibilidades de as OSCs conseguirem funcionar como “correias de transmissão” entre os formuladores de políticas da UE e cidadãos cujos interesses seriam defendidos por essas organizações. Eva Heidbreder (2015) aponta que a representação de interesses é desigual, favorecendo uma sobre-representação de interesses empresariais. Essa mesma conclusão foi confirmada no estudo de Gornitzka e Sverdrup (2015, p. 161) no que se refere à colaboração de especialistas na Comissão Europeia. Os autores identificaram que as organizações empresariais prevaleceram no sistema de colaboração de especialistas ao lado da participação de representantes de agências e órgãos dos executivos nacionais, mesmo que as Direções Gerais da Comissão Europeia buscassem incentivar maior diversidade de participação de atores não-estatais nos grupos de especialistas.

Em síntese, as análises mostraram que as limitações à participação na UE envolvem diversos fatores, mas é possível destacar dois deles: o primeiro é institucional e envolve o controle das instituições europeias sobre as colaborações dos atores não-estatais na formulação de políticas públicas, podendo excluí-las ou incorporá-las. Essas políticas podem ser construídas a partir das contribuições técnicas e com base nas informações fornecidas pelos atores não-estatais. Elas

pretendem melhorar a qualidade das políticas e das decisões tomadas pelas instituições europeias e parecem constituir uma das principais contribuições dos atores não-estatais. O segundo fator se refere à representação desigual de interesses, onde são notáveis as diferenças de recursos disponíveis entre os atores não-estatais. É notável a possibilidade de atores mais organizados, mais institucionalizados e com mais recursos exercerem mais influência sobre a formulação de políticas públicas no âmbito europeu.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação com atores não-estatais gera meios para a UE enfrentar o problema da legitimidade e se apresentar, perante o público afetado por suas decisões, como aberta à influência desses atores. Essa influência é variada, depende das áreas temáticas nas quais atuam e dos recursos que possuem. Recursos como dinheiro, tempo e *expertise* técnica são decisivos para tornar a influência mais próxima dos objetivos pretendidos pelos atores não-estatais, o que acarreta diferenças entre eles no que se refere à capacidade de alcançar seus objetivos. Por isso, se percebe que os resultados alcançados pela participação variam entre os diferentes atores não-estatais. A UE, segundo Scherer e De Ville (2022), tem um ambiente institucional multifacetado que ora pode favorecer as preferências dos atores não-estatais, ora pode restringir as possibilidades de eles conseguirem alcançar os resultados políticos desejados.

Estudos empíricos sobre o funcionamento dos mecanismos de participação da UE podem contribuir para entender processos participativos na política internacional, especialmente aqueles que são estimulados pelas organizações internacionais. Um dos fatores que mais contribui para a participação é a abertura das instituições políticas à cooperação técnica e especializada com atores não-estatais. Nesse sentido, a União Europeia constitui um caso a ser investigado para avaliar os resultados da participação no âmbito da política internacional. Mas parece mais provável que as possibilidades de influência dos atores não-estatais sobre o processo político das OIs permaneçam limitadas pelo peso decisivo de agentes públicos e dos Estados na tomada de decisões políticas dentro dessas organizações.

## REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K. W.; GARTNER, D. Reimagining Participation in International Institutions. **Journal of International Law and International Relations**, Toronto, vol. 8, p. 1-35, 2012.
- AMMANN, O., BOUSSAT, A. The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-Making Processes: A Critical Assessment of the European Commission's Consultations in Connection with the European Climate Law. **European Journal of Risk Regulation**, vol. 14, n. 2, p. 235-252, 2023.



- BEE, C., GUERRINA, R. Participation, Dialogue, and Civic Engagement: Understanding the Role of Organized Civil Society in Promoting Active Citizenship in the European Union. **Journal of Civil Society**, vol. 10, n. 1, p. 29-50, 2014.
- BERNAUER, T.; KALBHENN, A.; SPILKER, G. Is there a “Depth versus Participation” - Dilemma in International Cooperation? **The Review of International Organizations**, vol. 8, p. 477-497, 2013.
- BOOTH, J.; SELIGSON, M. A. **Political Participation in Latin America. Vol. 1: Citizen and State**. New York: Holmes & Meyer Publishers, 1978.
- BORBA, J. Participação política: Uma revisão dos modelos de classificação. **Sociedade e Estado**, Brasília, vol. 27, n. 2, p. 263-288, 2012.
- DAHL, R. A. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. **Political Science Quarterly**, vol. 109, n. 1, p. 23-34, 1994.
- DANY, C. Janus-faced NGO Participation in Global Governance: Structural Constraints for NGO Influence. **Global Governance**, vol.20, p. 419-436, 2014.
- EUROPEAN UNION. **European Citizens’ Initiative**. 2024a. Disponível em: [https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_en](https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en); Acesso em: 28 jun. 2024.
- EUROPEAN UNION. Disponível em: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_en); 2024b. Acesso em: 28 jun. 2024.
- EUROPEAN UNION. **SINAPSE e-communities**. 2024c. Disponível em: <https://europa.eu/sinapse/sinapse/>; Acesso em: 28 jun. 2024.
- EUROPEAN UNION. **European Citizens’ Panel**. 2024d. Disponível em: [https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels\\_en](https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels_en); Acesso em: 28 jun. 2024.
- EUROPEAN UNION. **European Committee of the Regions**. 2024e. Disponível em: <https://cor.europa.eu/en>; Acesso em: 17 out. 2024.
- EUROPEAN UNION. **Parlamento Europeu – Petições**. 2024f. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/pt/home>; Acesso em: 28 jun. 2024.
- GORNITZKA, Å., SVERDRUP, U. Societal inclusion in expert venues: Participation of interest groups and business in the european commission expert groups. **Politics and Governance**, vol. 3, n.1, p. 151-165, 2015.
- HARCOURT, A. Participatory gains and policy effectiveness: The open method of co-ordination information society. **Journal of Common Market Studies**, vol. 51, n., p. 667-683, 2013.
- HEIDBREDER, E.G. Governance in the European Union: A Policy Analysis of the Attempts to Raise Legitimacy through Civil Society Participation. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, vol. 17, n. 4, p. 359-377, 2015.
- HURD, I. Legitimacy and Authority in International Politics. **International Organization**, vol. 53, n. 2, p. 379-408, 1999.
- JONSSON, C.; TALLBERG, J. **Transnational Actors in Global Governance – Patterns, Explanations, and Implications**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.
- KECK, M.; SIKKING, K. **Activists beyond Borders – Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KISSLING, C.; STEFFEK, J. CSOs and the Democratization of International Governance: Prospects and Problems. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. **Civil Society Participation in European and Global Governance**. London: Palgrave Macmillan, pp. 208-218, 2008.
- KUTAY, A. Limits of Participatory Democracy in European Governance. **European Law Journal**, vol. 21, n. 6, p. 803-818, 2015.

LIJPHART, A. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. **American Political Science Review**, vol. 91, p. 1-14, 1997.

MAYER, P. Civil Society Participation in International Security Organizations: The Cases of NATO and the OSCE. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. **Civil Society Participation in European and Global Governance**. London: Palgrave Macmillan, pp. 116-139, 2008.

MICHALOWITZ, I. Analysing structured paths of lobbying behaviour: Why discussing the involvement of "civil society" does not solve the EU's democratic deficit. **Journal of European Integration**, vol. 26, n. 2, p. 145-173, 2004.

MORAVSÍK, A. Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A framework for Analysis. **Government and Opposition** – An International Journal of Comparative Politics, Cambridge, vol. 39, n. 2, p. 336-363, 2004.

NANZ, P.; STEFFEK, J. Global Governance, Participation, and the Public Sphere. **Government and Opposition**, vol. 39, n. 2, p. 314-335, 2004.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Bringing Transnational Relations Back In: Introduction. In: Risse-Kappen, Thomas. (ed.). **Bringing transnational relations back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SAURUGGER, S. The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. **European Journal of Political Research**, vol. 49, n. 4, p. 471-495, 2010.

SCHERER, P., DE VILLE, F. Bottom up: Conditions supporting policy influence of civil society organisations at national and EU level. **Journal of Civil Society**, vol. 18, n. 4, p. 433-452, 2022.

SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E.; VERBA, S. **Unequal and Unrepresented - Political Inequality and the People's Voice in the New Gilded Age**. Princeton: Princeton University Press, 2018.

SCHOENEFELD, J. J. Interest Groups, NGOs or Civil Society Organisations? The Framing of Non-State Actors in the EU. **Voluntas**, vol. 32, n. 3, p. 585-596, 2021.

SCHOLTE, J. A. (ed.). **Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

SMITH, G. **Democratic Innovations** - Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STEFFEK, J.; EHLING, U. Civil Society Participation at the Margins: The Case of the WTO. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. **Civil Society Participation in European and Global Governance**. London: Palgrave Macmillan, pp. 95-115, 2008.

STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. **Civil Society Participation in European and Global Governance**. London: Palgrave Macmillan, 2008.

STEFFEK, J.; NANZ, P. Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance. In: STEFFEK, J.; KISSLING, C.; NANZ, P. **Civil Society Participation in European and Global Governance**. London: Palgrave Macmillan, pp. 1-29, 2008.

STEFFEK, J.; FERRETTI, M. P. Accountability or "good decisions"? The competing goals of civil society participation in international governance. **Global Society**, vol. 23, n. 1, p. 37-57, 2009.

TALLBERG, J.; DELLMUTH, L. M.; AGNÉ, H.; DUIT, A. NGO influence in International Organizations: Information, Access, and Exchange. **British Journal of Political Science**, vol. 48, n. 1, p. 581-606, 2018.

TALLBERG, J.; SOMMERER, T.; SQUATRITO, T.; JÖNSSON, C. Explaining the Transnational Design of International Organizations. **International Organization**, vol. 68, n.4, p. 741-774, 2014.

TALLBERG, J.; ZÜRN, M. The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework. **The Review of International Organizations**, vol. 14, p. 581-606, 2019.

TRENZ, H.-J. European civil society: Between participation, representation and discourse. **Policy and Society**, vol. 28, n. 1, p. 35-46, 2009.

VERBA, S., SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. **Voice and equality. Civic voluntarism in American politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America** - Political Democracy and Social Equality. Chicago: The Chicago University Press, 1972.

ZEEGERS, N. Civil society organizations' participation in the EU and its challenges for democratic representation. **Politics and Governance**, vol. 4, n. 4, p. 27-39, 2016.

ZÜRN, M. The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions. **European Political Science Review**, vol. 6, n.1, p. 47-71, 2012.