

9. UM BALANÇO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA: avanços na participação popular?

Sarah Goifman Martins Diniz

Jamile Mata Diz

Introdução

Este capítulo se propõe a apresentar um balanço sobre o funcionamento do instrumento de participação popular introduzido pelo Tratado de Lisboa (2007): a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE). A criação da ICE está relacionada ao debate protagonizado na União Europeia (UE) desde o início dos anos de 2000, sobre a necessidade de democratizar e aproximar o cidadão europeu das instituições europeias, a partir da governança. Nesse sentido, discute-se, principalmente, a necessidade de reforçar a democracia participativa, viés importante da não ratificada Constituição Europeia e presente no Tratado da União Europeia, também chamado de Tratado de Lisboa. Utiliza-se como abordagens teóricas o novo institucionalismo da escolha racional e a literatura clássica do déficit democrático europeu.

A hipótese apresentada no presente capítulo refere-se, especificamente, aos resultados auferidos pela Iniciativa de Cidadania Europeia desde sua criação com o Tratado de Lisboa e, portanto, sua consequente efetividade. Dessa forma, esta pesquisa possui um caráter exploratório, propondo-se a fazer uma apresentação descritiva dos resultados auferidos pela ICE em seus oito anos de funcionamento.

O objetivo insere-se na ampla discussão trazida pelas instituições europeias sobre o chamado déficit democrático, uma vez que a integração, *per se*, como processo negociado *vis-à-vis* pelos Estados (em especial pelos Poderes Executivos, com participação *a posteriori* do Legislativo) tende a aprofundar a concentração do poder decisório em órgãos que não possibilitem uma participação democrática e dialógica direta do cidadão.

Neste contexto, a partir do Livro Branco da Governança, iniciou-se o debate sobre a legitimidade dos poderes conferidos às instituições europeias sob a perspectiva do acesso e participação dos cidadãos, buscando lograr maior transparência e promover uma aproximação entre as instituições e os indivíduos.

Contudo, somente a partir do Tratado de Lisboa cria-se um instrumento normativo específico que realmente fixa o procedimento necessário para que a participação cidadã ocorra de forma direta, mediante a figura da iniciativa popular.

Vale ressaltar ainda que, apesar de a ICE ter sido instituída em 2009 a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, sua efetividade ocorreu em 1º de abril de 2012 – data delimitada pelo artigo 23º do Regulamento (UE) 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, o qual institui os procedimentos para o funcionamento da Iniciativa de Cidadania Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2011). Dessa forma, o recorte temporal da presente pesquisa para análise dos resultados da participação popular compreende o início de fato do funcionamento da ICE em 2012 até o presente ano de 2019.

A relevância da pesquisa realizada, cujos resultados aqui são desglosados, visa compreender como a iniciativa popular (instrumento de participação dos cidadãos de forma direta no processo decisório-normativo da UE) vem sendo efetivamente utilizada, com vistas a melhorar e dar transparência às propostas legislativas estabelecidas de forma exclusiva, pelo Tratado de Lisboa, à Comissão Europeia conforme se depreende do marco regulatório europeu.

A metodologia de trabalho centrou-se, de conseguinte, nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas relativos à participação popular e à integração regional, devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico que, todavia, não tem logrado na prática estabelecer condições adequadas para a efetividade e incremento da mencionada participação.

Nesse sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar os resultados da ICE, mediante análise de todas as iniciativas apresentadas, buscando, de forma preliminar, sistematizá-las em categorias (ICE aprovadas, ICE em andamento e ICE rechaçadas). O método dedutivo permitiu estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema da participação direta no cenário da UE. Recorre-se às seguintes técnicas de pesquisa: fontes primárias e secundárias a partir dos documentos oficiais da própria União Europeia, análise de dados e também revisão bibliográfica.

Finalmente, sob a perspectiva metodológica, a abordagem dedutiva deve especificar o conteúdo das premissas, a partir de um binômio correto/incorreto, válido/inválido, real/fictício, não havendo níveis intermediários de conclusão. Deste modo, na presente pesquisa, como os resultados ainda são parciais (uma vez que há iniciativas em andamento), a conclusão se dará,

exclusivamente, com base nos dados coletados, e em sua consequente sistematização

O déficit democrático europeu e a necessidade de aproximação do cidadão: por um espaço decisório dialógico

O déficit democrático é um tema recorrente na literatura sobre a União Europeia. No presente capítulo utiliza-se a contribuição de Follesdal e Hix (2006) como referência da literatura sobre o déficit democrático,¹ em especial, pois os autores se baseiam no conceito de poliarquia de Robert Dahl (1989) como tipo ideal de democracia.

Ressalta-se a aplicação do modelo de Dahl a qualquer processo político decisório – transcendendo a aplicação doméstica a Estados-Nação como é possível observar em estudos de Lijphart (2003) e Belém Lopes (2016) –, ainda que com rendimentos analíticos diferentes (MONTE, 2018, p. 19). Dessa forma, o entendimento de poliarquia é aplicável à UE, mesmo que ela não seja uma poliarquia perfeita. Follesdal e Hix (2006) apresentam os cinco pilares do déficit democrático: (i) o processo de integração europeu favoreceu a preponderância do Poder Executivo; (ii) o Parlamento Europeu é fraco comparado às demais instituições europeias; (iii) não se pode falar em eleições verdadeiramente europeias; (iv) nota-se uma real distância entre as estruturas da União Europeia e seus cidadãos; (v) a integração europeia produz desvios de políticas em relação à preferência dos cidadãos (FOLLESDAL; HIX, 2006, p. 3-6). Para fins do capítulo, os itens (ii) e (iv) serão abordados, uma vez que se coadunam metodologicamente ao objetivo aqui proposto, conforme acima descrito.

¹ É importante ressaltar que o déficit democrático não é um conceito unânime na literatura e que há vozes discordantes dos argumentos apresentados, como Majone (1996) e Moravcsik (2002, 2004).

Nesse sentido, vale a pena destacar que o Livro Branco “pretendeu [promover a] melhor utilização por parte da UE dos poderes que lhe outorgam seus cidadãos, o que se espera permita uma conexão mais direta com eles” (MATA DIZ; LEMOS JÚNIOR, 2016, p. 100) e que a Declaração de Laeken “teve um alcance mais político-estrutural, ao abrir um processo de reforma que deu início aos debates sobre o futuro da Europa, inclusive com determinantes funcionais” (MATA DIZ; LEMOS JÚNIOR, 2016, p. 100). Franklin Trein faz referência à necessidade percebida ao elaborar o Tratado de Lisboa da UE em “se estruturar para desenvolver uma atuação global, porém com respaldo não só de suas lideranças políticas, mas também de sua base social, ou seja, a sociedade civil europeia” (TREIN, 2009, p. 106).

Essas novas bases atenderam, em maior ou menor medida, às demandas participativas e deliberativas feitas pelos próprios cidadãos, fundadas na premissa de que havia um “gap” ou distanciamento entre as instituições europeias e sua correspondente burocracia e a vontade dos cidadãos. Nesse sentido, vale a pena ressaltar as bases de legitimação democrática da UE que se baseiam na *representatividade* e que, a partir do Tratado de Lisboa, encontram-se compatibilizadas com o eixo *participativo*. Segundo Sartori, é importante compreender o método da formação da instância decisória, considerando que os riscos externos da tomada de uma decisão coletivizada variam segundo o método de composição (SARTORI, 1994, p. 294). Nessa linha argumentativa, a *representação* é um mecanismo eficaz, mas ela pode ser conferida em dois eixos: democrática e não democrática (SARTORI, 1994, p. 298). A representação democrática é aquela que deriva de processos eleitorais, enquanto a não democrática deriva de processos de indicação, por exemplo. No caso da UE, o Parlamento Europeu representa a via democrática (artigo 14º do Tratado da União Europeia – TUE), sendo a única instituição

com eleição direta, universal e secreta, seguindo-se, assim, o modelo tradicional de democracia representativa.

Dado o papel de destaque da Comissão Europeia (CE) no processo legislativo e no mecanismo da ICE, como será abordado adiante, percebe-se a emergência do debate sobre novas formas de democracia no espaço integrado – uma vez que a CE é uma instância de representação não democrática, sendo seus membros indicados pelos Estados-membros, ainda que com posterior aprovação pelo Parlamento.

Já em relação ao item (ii), faz-se interessante ressaltar, para fins de análises de processos legislativos da União Europeia, que apenas a CE possui competência exclusiva de proposição legislativa (artigo 17º, nº 2 do TUE). Nesse sentido, o Parlamento Europeu, uma instituição decisória legislativa da UE e a única eleita diretamente pelos cidadãos, não ostenta competência direta para propor normas de maneira independente, pois deve se submeter ao controle prévio de consistência dado à Comissão. Esse monopólio da proposição legislativa pela CE suscita questionamentos quanto à distribuição e o equilíbrio de poderes entre as principais instituições europeias, dado que significa um redimensionamento dos poderes parlamentares clássicos a uma instituição de natureza formalmente técnica, mas que exerça também um papel político, ainda que sob a aparente figura de instituição guardiã do Direito da União.

A base legal da Iniciativa de Cidadania Europeia

O instrumento de iniciativa popular encontra-se disposta no artigo 11º do TUE, que segue na íntegra:

Artigo 11º

1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem

e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União.

2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.

3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas.

4. *Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados.* Os procedimentos e condições para a apresentação de tal iniciativa são estabelecidos nos termos do primeiro parágrafo do artigo 24.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TRATADO..., 2007, grifo nosso).

A ICE representa um instrumento importante, sob a perspectiva formal, uma vez que busca incluir o cidadão no processo decisório que corresponde, em termos institucionais, à atuação do Conselho, Parlamento e Comissão Europeia. É um mecanismo que confere maior solidez e coerência às diretrizes da UE no que tange à democracia participativa, especialmente a partir da adoção do Livro Branco em 2001.

Faz-se necessário ressaltar também a previsão contida no artigo 10º do Tratado de Lisboa que, em seu inciso 3º, determina que “todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.”

Esse tipo de iniciativa configura-se inédita quando se observam os tratados fundacionais da integração europeia – Maastricht

(1992), Amsterdam (1998), Nice (2001) etc. –, e teve como fonte de inspiração o artigo 47º da não ratificada Constituição Europeia, que previa o conceito de democracia participativa. O Tratado de Lisboa, apesar de não adotar explicitamente o conceito de democracia participativa em seus objetivos – deixando-o aberto para interpretação –, reforça o princípio democrático da UE mediante a democracia representativa (artigo 10º do TUE) e, ao mesmo tempo, fixa mecanismos participativos como a ICE (TREIN, 2009, p. 107; SMISMAN, 2015, p. 90).

Deve-se mencionar ainda que, ao promover canais de participação popular direta, o Tratado eleva a legitimidade democrática da União ao prever instrumento específico no qual a instituição governa para os cidadãos (SCHMIDT, 2013, p. 258). Esse é um importante passo para incrementar a participação popular e, sem dúvida, representa um intento de sanar as demandas democráticas apontadas não só pelos próprios cidadãos e teóricos, mas também reconhecidas pela própria UE.

O funcionamento da ICE, como já mencionado, foi estabelecido pelo Regulamento (UE) 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho em 2011. Dessa forma, mesmo o instrumento tendo sido criado pelo Tratado de Lisboa, sua entrada em vigor deu-se somente em 2012 a partir do referido regulamento, que dispôs sobre as regras, alcance e destinatários do que fora estabelecido no Tratado de Lisboa. Textualmente, o artigo 1º do regulamento supracitado traz uma definição de ICE a partir das condições para sua implementação:

[...] uma iniciativa apresentada à Comissão nos termos do presente regulamento pela qual esta é *convidada* a apresentar, no âmbito das suas atribuições, *uma proposta adequada sobre matérias em relação às quais os cidadãos consideram necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados, e que tenha recebido o apoio de pelo menos um*

milhão de assinaturas elegíveis, provenientes de pelo menos um quarto dos Estados-membros (UNIÃO EUROPEIA, 2011, grifo nosso).

Nesse sentido, destaca-se que o Regulamento oferece maior clareza aos critérios necessários para que se possa alcançar uma proposta de iniciativa legislativa popular. O artigo 11º do TUE tem um conteúdo plurissignificativo, pois adota somente um critério numérico ao referir-se apenas a um número significativo de Estados-membros (EM), o que foi, posteriormente, corrigido no Regulamento ao especificar que a iniciativa deve alcançar, pelo menos, a representação de um quarto dos Estados-membros, ou seja, a dimensão quantitativa deve alcançar sete dos 28 Estados.²

O Regulamento também estipula quem pode propor e apoiar iniciativas legislativas, ou seja, os destinatários que podem utilizar-se do instrumento: cidadãos dos EM que tenham direito a voto nas eleições para o Parlamento Europeu (artigo 3º, nº 1 e 3). Deve-se formar, a partir da demanda popular, um comitê cuja composição integre, no mínimo, sete cidadãos residentes em, pelo menos, sete países diferentes da UE, comitê este que ficará responsável pela interlocução direta com as instituições da UE (artigo 3º, nº 2).

O artigo 4º do Regulamento prevê que, antes de iniciar o processo de coleta de assinaturas, o comitê organizador da ICE deve registrar a iniciativa na CE, informando seu objeto principal de demanda, mediante setorização do interesse, e explicitando seus objetivos. A CE possui o prazo de dois meses para efetuar o registro e informar os respectivos organizadores, controlando o sistema de registro, pois somente poderá fazê-lo se:

² No preâmbulo do Regulamento (UE) 211/2011 também se menciona que há um número mínimo de assinaturas a ser coletadas em cada país, sendo esse o número de deputados que o Estado-membro em questão possui no Parlamento Europeu multiplicado por 750. Há uma tabela anexa ao documento, intitulada Anexo I, que dispõe sobre o mínimo de assinaturas que devem ser coletadas em cada país para que seja considerado um número significativo.

1. o comitê de cidadãos foi devidamente formado nos termos do artigo 3º, ou seja, deverá cumprir o requisito numérico 7/7 anteriormente citado;
2. a proposta de iniciativa de cidadania encontra-se delimitada pelo âmbito de competência da CE para apresentar uma proposta legislativa à União a efeitos de aplicação dos Tratados, isto é, deve-se referir a matéria e/ou assunto que se encontre devidamente enquadrado no rol competencial da própria União;³
3. a proposta de iniciativa de cidadania não for manifestamente abusiva, frívola ou vexatória, o que significa que não pode tratar-se de tema que represente uma afronta aos objetivos da União deixando, contudo, ampla margem de discricionariedade para que a própria CE determine o significado contextual de cada um dos termos;
4. a proposta não for manifestamente contrária aos valores da União consagrados no artigo 2º do TUE, tais como: igualdade, respeito às minorias, dignidade, etc.

Dessa forma, percebe-se que é instituído um controle de admissibilidade prévio de propostas populares pela CE, com requisitos legalmente previstos pelo Regulamento, ato normativo obrigatório de caráter geral adotado pela União.

Uma vez realizado o registro da ICE, procede-se à recolha de assinaturas, havendo o período de um ano para que o número de um milhão de assinaturas seja efetivado, pois caso contrário a ICE é automaticamente arquivada.⁴ No caso de o número estipulado de subscritores ter sido alcançado, as assinaturas são remetidas às autoridades competentes dos EM para verificação e validação e, num período de até três meses, a CE deve se pronunciar sobre a aceitação ou não do registro, nos termos do artigo 8º. Após a verificação e validação das assinaturas, a ICE deve ser

³ Sobre competências da União, vide: POZO; MATA DIZ, 2013.

⁴ Mecanismo observado através do acompanhamento da atualização do status da iniciativa no site da Comissão Europeia.

apresentada à CE nos termos do artigo 9º do Regulamento. A partir dessa apresentação, a Comissão deve (i) publicar a iniciativa no registro; (ii) receber os organizadores para permitir-lhes explicar detalhadamente as questões suscitadas na iniciativa; (iii) apresentar, no prazo de três meses, relatório sobre a análise jurídica e política a respeito da iniciativa de cidadania, as medidas que pretende tomar e os motivos que a levam a tomar ou não essas medidas, conforme disposto no artigo 10º, o que reforça a natureza política das funções atribuídas à Comissão.

Atendidas as condições, convoca-se uma audiência pública com os organizadores da ICE no Parlamento Europeu. Após esses procedimentos, caso a Comissão julgue cabível, inicia-se o processo legislativo ordinário (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a). Assim, percebe-se que é instituído um *segundo filtro de admissibilidade* pela CE, este com caráter de natureza político-jurídica, e após cumprir os critérios objetivos de admissibilidade citados alhures, consubstanciados no cronograma estabelecido pela Figura 1:

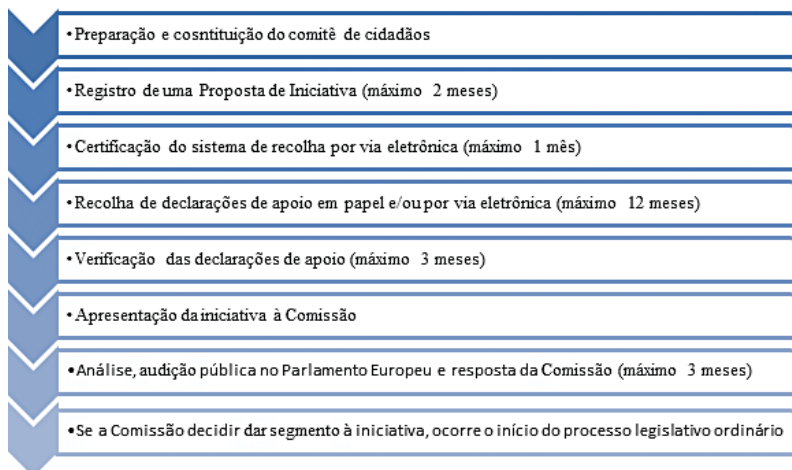


Figura 1 - Processo da Iniciativa de Cidadania Europeia

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nas informações da Comissão Europeia (2019a).

Os resultados auferidos pela Iniciativa de Cidadania Europeia

Atualmente, segundo a classificação da própria União Europeia,⁵ há uma sistematização das categorias relativas aos tipos de iniciativas: *bem-sucedidas*, *em aberto*, *arquivadas* e *recusadas*. O gráfico abaixo apresenta os dados entre 2012 e 2019 dos resultados e a sistematização das ICEs:

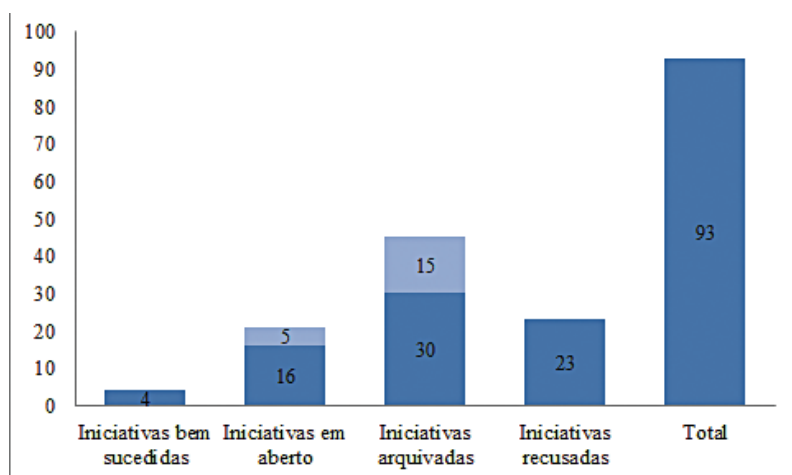


Gráfico 1 - Resultados da Iniciativa de Cidadania Europeia (2012-2019)

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia presentes no site da Comissão Europeia.⁶

A partir do gráfico acima, é possível observar que houve 93 propostas de ICE entre 2012 e 2019. Dessa forma, percebe-se que esse instrumento teve impacto significativo no *enforcement* da democracia participativa, tendo sido utilizado pelos cidadãos europeus como forma de se inserirem no processo legislativo da UE de forma direta. No recorte deste capítulo, é possível perceber

⁵ Classificação realizada no site oficial da União Europeia (2019a) referente à Iniciativa de Cidadania.

⁶ Gráfico atualizado com dados disponíveis até 24 de novembro de 2019.

também que há 21 iniciativas em aberto, indicando a utilização permanente e contínua do mecanismo. Além disso, destaca-se que quatro iniciativas foram classificadas como bem-sucedidas, são elas: *A água e o saneamento são um direito humano! A água não é uma mercadoria, mas um bem público!*; *Um de nós*; *Stop Vivisection*; e *Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos*. Outras cinco iniciativas alcançaram um milhão de assinaturas e estão em processo de análise para serem apresentadas à Comissão Europeia, são elas: *Minority Safepack*; *Stop Extremism*; *End the Cage Age*; *Eat Original – Unmask Your Food!*; e *Rotulagem obrigatória de alimentos que não sejam vegetarianos e veganos*.

Há ainda 45 iniciativas que foram arquivadas por decisão dos propositores ou por não terem as assinaturas necessárias (38,38% do total de 93 propostas), sendo que 30 dessas iniciativas foram arquivadas por número insuficiente de assinaturas – ou seja, não atingiram o critério mínimo de admissibilidade previsto no artigo 11º do TUE e no Regulamento (UE) 211/2011. As outras 15 iniciativas da categoria arquivadas foram retiradas pelos próprios organizadores, em geral próximo à data limite de recolha de assinaturas. Outras 23 sequer receberam número de registro, representando 24,73% do total das 93 propostas, por terem sido barradas no controle de admissibilidade da CE, conforme veremos adiante.

A partir desse panorama geral dos resultados auferidos pela ICE entre 2012 e 2019, busca-se realizar uma análise mais profunda em três categorias: (i) iniciativas bem-sucedidas; (ii) iniciativas em aberto há mais de dois anos; (iii) iniciativas recusadas. As três subseções a seguir apresentam as quatro iniciativas classificadas como bem-sucedidas pela CE, as duas iniciativas em aberto por tempo anormal segundo os procedimentos legalmente estabelecidos e as 23 iniciativas recusadas pela Comissão.

As iniciativas bem-sucedidas

Right 2Water

A primeira ICE a atingir o número mínimo de assinaturas foi a *A água e o saneamento são um direito humano! A água não é uma mercadoria, mas um bem público!*, também conhecida pelo seu nome em inglês *Right 2Water*⁷ (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b). O principal objetivo da proposta demandou um reconhecimento por parte da União relativo ao acesso à água potável e ao saneamento básico como direito fundamental, com a consequente garantia de acesso geral a esses serviços públicos. A proposta da *Right 2Water* recebeu um total de 1.659.543 assinaturas em 25 EM da UE, alcançando o número mínimo de assinaturas em 13 países⁸ (COMISSÃO EUROPEIA, 2014a). Posteriormente, os organizadores ainda submeteram assinaturas aportadas por cidadãos de mais dois países, França e Dinamarca – alcançando assinaturas de 27 Estados-membros da União Europeia.⁹ Dessa forma, a iniciativa cumpriu com os requerimentos objetivos tanto do artigo 11º do TUE como do Regulamento (UE) 211/2011.

A proposta foi apresentada à Comissão e realizou-se uma audiência pública em 2014, seguida por uma resposta formal da CE – conforme o processo descrito na Figura 1. Nessa resposta, a Comissão se comprometeu a: (i) reforçar a implementação da legislação existente sobre a qualidade da água nas bases do 7th Environment Action Program (2014-2020)¹⁰ e da Water Blueprint; (ii) promover uma ampla consulta junto aos Estados e instituições da UE quanto à Diretiva Água Potável (Diretiva 98/83/CE, em especial referente ao acesso à água de qualidade);

⁷ Em português, por uma tradução nossa, esse título seria “Direito à água”.

⁸ Áustria, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Eslováquia, Eslovênia e Espanha.

⁹ A Croácia só aderiu à UE em 2013, quando a ICE já estava em processo de conclusão de recolhimento de assinaturas.

¹⁰ Sobre o Sétimo Programa, vide: MATA DIZ; LIMA FONTES, 2020.

(iii) aumentar a transparência sobre os dados disponíveis sobre esgoto e água potável dos centros urbanos e explorar a ideia de *benchmarking*¹¹ de qualidade da água; (iv) promover o diálogo estruturado sobre transparência com os *stakeholders* do setor; (v) cooperar com os serviços existentes em relação à aplicação das melhores práticas disponíveis no serviço de acesso e utilização da água; (vi) estimular abordagens alternativas relativas à assistência ao desenvolvimento; (vii) promover o compartilhamento de melhores práticas entre EM e identificar novas áreas de cooperação; (viii) advogar pelo acesso universal à água potável e ao saneamento básico como área prioritária para as Metas de Desenvolvimento Sustentável (EUROPEAN COMMISSION, 2014, p. 13).

Conforme disponível no site da CE, os desdobramentos dados à *ICE Right 2Water* a partir da resposta da Comissão foram: (i) a alteração da Diretiva Água Potável em 28 de outubro de 2015; (ii) proposta de iniciativa legislativa sobre requisitos mínimos de qualidade para a água reutilizada para fins de irrigação agrícola e recarga de aquíferos; (iii) nova proposta de revisão da Diretiva da Água Potável em 1º de fevereiro de 2018 referente à obrigação para os países da UE de melhorar o acesso à água e garantir o acesso à água a grupos vulneráveis e marginalizados (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b).

Acompanhando o desenrolar do desdobramento (iii), iniciou-se um processo legislativo ordinário, aprovado pelo Parlamento Europeu em primeira leitura. Atualmente a iniciativa legislativa da Comissão dada em resposta à *ICE Right 2Water* encontra-se na etapa de primeira leitura pelo Conselho.¹²

¹¹ Termo em inglês que significa análise estratégica aprofundada sobre as melhores práticas disponíveis.

¹² A última discussão no Conselho em seus órgãos preparativos foi em 7 de outubro de 2019. É possível acompanhar a iniciativa no site da EUR-Lex (2017).

Um de nós

A segunda ICE a cumprir os pré-requisitos básicos foi a *Um de nós*, relativa à criação de um ato legislativo que proibisse o financiamento a atividades que promovem uso/destruição de embriões humanos, especialmente em áreas de pesquisa, cooperação para o desenvolvimento e saúde pública – fazendo menções, especialmente, ao financiamento da prática de aborto. A iniciativa recolheu 1.721.626 assinaturas válidas nos 28 países da UE, atingindo o mínimo de assinaturas necessárias estabelecidas pelo Anexo I do Regulamento (UE) 211/2011 em 18 países¹³ (COMISSÃO EUROPEIA, 2014b). Dessa forma, *Um de nós* cumpriu com os requisitos básicos estipulados pelo arcabouço legislativo sobre iniciativa popular já mencionado. Conforme o protocolo, houve a audiência pública e a publicação da resposta da Comissão à iniciativa.

A resposta da CE conclui por “não iniciar processo legislativo”, tendo como base que a regulação de pesquisa com células-tronco e aborto são âmbitos de competência pertencentes aos Estados-membros e não estão incluídos no rol de competências da UE (artigos 4º, 5º e 7º do Tratado de Funcionamento da União Europeia – TFUE). Conclui-se, também, ser uma área prioritária de pesquisa e que o financiamento, portanto, deve continuar sendo objeto de investigação e inovação por parte da UE. Além disso, a Comissão ressalta que os debates empreendidos no âmbito da *Horizon 2020*, programa de pesquisa aprovado em 2013 pelos Estados em acordo com o Parlamento, estabelecem claramente as diretrizes para o uso de célula-tronco em conformidade com os Tratados da UE e com a Carta de Direitos Fundamentais da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

¹³ Alemanha, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Holanda, Áustria, Polônia, Portugal, Romênia e Eslováquia.

Stop Vivisection

A iniciativa *Stop Vivisection* refere-se, por sua vez, à proposição de um quadro legal para proibição de experiências em animais, especialmente quanto à revogação da Diretiva 2010/63/UE, referente ao uso de animais para fins científicos. Tal iniciativa recebeu 1.173.130 subscrições nos 28 Estados-membros da UE, atingindo a proporção mínima de assinatura em nove deles.¹⁴ Dessa forma, *Stop Vivisection* atendeu às condições de admissibilidade presentes no artigo 11º do TUE e no Regulamento (UE) 211/2011. Após o registro e cumprimento das demais condições, foi feita a audiência pública e a publicação da resposta da Comissão, segundo os procedimentos apresentados na Figura 1.

A Comissão afirma que “compartilha da convicção da Iniciativa de Cidadania de que testes em animais devem ser descontinuados. Essa é meta final da legislação da UE” (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p. 7, tradução nossa). No entanto, ressalta que discorda da invalidade do modelo de teste em animais, reforçando que tal ferramenta de aferição técnica foi muito útil para o desenvolvimento da ciência e das práticas de saúde – optando por não mover ação legislativa para revogar ou alterar a Diretiva 2010/63/UE, que promove altos padrões de proteção aos animais utilizados na pesquisa científica.

A CE afirma ainda que a continuidade de testes em animais não reduz o empenho na busca de formas alternativas de pesquisa, objetivo principal da UE. A partir desses entendimentos, a Comissão se compromete a: (i) acelerar o progresso dos “Três Rs”¹⁵ através do compartilhamento de conhecimento; (ii) desenvolver, validar e implementar abordagens alternativas de regulação e uso de testes em animais; (iii) reforçar o *compliance* com

¹⁴ Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Polônia, Eslováquia, Eslovênia e Espanha.

¹⁵ Os “Três Rs” é uma política de utilização de animais em pesquisas científicas que segue os princípios da substituição, redução e refinamento dos testes em animais – do inglês: Replace, Reduce, Refine, origem da sigla.

a aplicação dos “Três Rs” e alinhamento da legislação no setor; (iv) criar e fomentar um diálogo permanente com a comunidade científica (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Com relação ao comprometimento (iv) da Comissão, foi realizada em dezembro de 2016 uma conferência científica em Bruxelas que gerou o relatório *Non-Animal Approaches: The Way Forward* (EUROPEAN COMMISSION, 2016). Nesse relatório consta a importância do teste em animais em diversos progressos científicos e as dissonantes opiniões quanto à possibilidade de banimento imediato de tais testes, apresentando quadro de divergência entre cientistas e ativistas do bem-estar dos animais. Em um primeiro momento, parece haver um consenso sobre um futuro sem uso de animais na ciência, mas há discordância quanto à rapidez para lograr tal objetivo.

A resposta tida como insatisfatória pelos propositores da iniciativa *Stop Vivisection* levou a uma reclamação destes ao provedor de justiça europeu – o European Ombudsman. A decisão do provedor de justiça ressalta que a CE não se comprometeu em alterar a Diretiva 2010/63/UE, mas que tem tomado ações explícitas em relação aos compromissos que foram realizados com os organizadores, em especial de buscar meios alternativos para a não utilização de animais em testes e/ou experimentos científicos. Nesse caso, optou-se por não dar continuidade ao processo (EUROPEAN OMBUDSMAN, 2016).

Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos

A ICE mais recente a ser classificada como bem-sucedida é a *Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos*, relativa à proposição legislativa referente ao banimento do agrotóxico glifosato, mediante reforma do procedimento de aprovação de pesticidas, além de diretrizes

de redução progressiva obrigatória do uso de pesticidas. A Comissão opta por não iniciar processo legislativo, dado o entendimento de que: (i) não há evidências científicas de que o glifosato é cancerígeno, segundo estudos conduzidos pela Autoridade Europeia sobre a Segurança de Alimentos (EFSA) e pelo Comitê de Avaliação de Riscos da Agência Europeia de Produtos Químicos (ECHA); (ii) o entendimento de que o sistema de aprovação de pesticidas instituído na UE é adequado; (iii) as diretrizes da UE não preveem o banimento do uso de pesticidas, mas sim o uso sustentável dos mesmos (COMISSÃO EUROPEIA, 2017). No entanto, em abril de 2018 a Comissão iniciou uma proposta legislativa que visa melhorar a transparência e a sustentabilidade da avaliação de risco e da traçabilidade na cadeia alimentar na UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2019c), atendendo em parte aos questionamentos suscitados na ICE.

Abaixo, segue o quadro-resumo da subseção:

Quadro 1 - Iniciativas de Cidadania Europeia bem-sucedidas

| Iniciativa | Tema | Resultados |
|---|------------------|--|
| A água e o saneamento são um direito humano! A água não é uma mercadoria, mas um bem público! (Right 2Water) | Direitos Humanos | (v) Resposta da Comissão à proposta de iniciativa popular (19/03/2014). (vi) Alteração da Diretiva Água Potável (28/10/2015). (vii) Comunicação de proposta legislativa sobre requisitos mínimos de qualidade da água para fins de irrigação agrícola e reposição de aquíferos (2017/2018). (viii) Comissão adota proposta de revisão de Diretiva de Água Potável (01/02/2018). |
| <i>Um de nós</i> | Direitos Humanos | (ii) Comissão decide não apresentar proposta legislativa (28/05/2014). |

(Continua)

(Continuação)

| Iniciativa | Tema | Resultados |
|--|----------------------|---|
| <i>Stop Vivisection</i> | Direitos dos Animais | (iv) Resposta da Comissão à proposta de iniciativa popular (03/06/2015). (v) Conferência Científica entre 06 e 07/12/2016 em Bruxelas. Nela decidiu-se não iniciar uma legislação específica. (vi) Recurso levado ao provedor europeu de justiça (European Ombudsman) devido à insatisfação com resposta da Comissão em não iniciar um processo legislativo (Entendimento de que a Comissão não se omitiu). |
| <i>Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos</i> | Meio Ambiente | (iii) Resposta da Comissão à proposta de iniciativa popular (12/12/2017). (iv) Comissão adota proposta de legislação relativa à transparência e à sustentabilidade da avaliação de risco da UE na cadeia alimentar (11/04/2018). |

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia presentes no site da Comissão Europeia (2019a).

As iniciativas em aberto há mais de dois anos

Minority Safepack

A ICE *Minority Safepack* foi proposta inicialmente em 2013, tendo sido recusada pela Comissão, conforme informado pelo relatório da Comissão *C(2013) 5969 final*, sob o argumento de que os Tratados da União Europeia não permitem a adoção de atos legais que promovam direitos das minorias. Os organizadores recorreram ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) – caso *Comitê Cidadão para a Iniciativa de Cidadania Europeia Minority SafePack – One Million Signatures for Diversity in Europe e outros vs Comissão*. A demanda baseia-se no artigo 296º, nº 2 do TFUE e no artigo 4º, nº 3 do Regulamento (UE) 211/2011,

os quais especificam que a Comissão deve explicitar os motivos para a recusa de proposta de ato legislativo.

Como resultado, a decisão do Tribunal foi favorável aos organizadores da ICE, fazendo com que a Comissão explicitasse os motivos da recusa e analisasse a questão de forma detalhada – quais seriam as medidas tecnicamente adequadas e quais não para o prosseguimento do andamento da ICE, e, dessa forma, a Comissão recuou e registrou *Minority Safepack* em 2017.¹⁶ Assim, iniciou-se o processo de coleta de assinaturas. Esse foi o primeiro caso relativo à proposição de ICEs no Tribunal de Justiça, criando um importante “precedente” de que a CE deveria cumprir fielmente os requisitos estipulados pelo artigo 296º, nº 2 do TFUE e pelo artigo 4º, nº 3 do Regulamento (UE) 211/2011, que dispõe sobre as razões para a recusa do registro de forma clara e simples, dado que os proponentes não possuem conhecimento técnico sobre os procedimentos legalmente estabelecidos (TÁRNOK, 2017, p. 83). Além disso, o Tribunal entendeu que a CE não havia cumprido a normativa europeia relativa aos motivos de recusa da iniciativa, sem entrar no mérito sobre a competência da Comissão de legislar (ou não) sobre a questão das minorias (TÁRNOK, 2017, p. 89).

Depois de cumpridas as condições de admissibilidade previstas nas normas europeias, *Minority Safepack* não foi apresentada à Comissão. A justificativa para tal atraso se deve ao fato de que as assinaturas verificadas ainda não haviam sido transmitidas pelos organizadores à CE, paralisando, assim, o processo. A previsão era de que as assinaturas verificadas fossem apresentadas no início de 2020, junto com uma proposta legislativa redigida pelos organizadores (FUEN, 2019).

¹⁶ Tárnok (2017, p. 91) ressalta que a Comissão registrou a ICE *Minority Safepack* e reconheceu que 9 das 11 proposições não ficariam estritamente fora da competência da Comissão, abrindo precedente para registro e resultados legislativos que contemplem parte das ICEs.

Stop Extremism

Stop Extremism foi registrada pela Comissão em 2017 e cumpriu formalmente o processo de coleta de assinaturas. Em uma situação similar à da iniciativa *Minority Safepack*, as assinaturas verificadas ainda não haviam sido transmitidas à CE, dessa forma houve significativa demora no tempo determinado para o procedimento referente ao Regulamento (UE) 211/2011. Segundo comunicado feito à imprensa pelos organizadores/representantes da iniciativa, estes foram recebidos pelo Comitê Econômico e Social Europeu em março de 2019 para discutir medidas sobre a questão da contenção do extremismo na Europa – procedimento sem precedentes para uma ICE que sequer foi formalmente apresentada à Comissão após a coleta de assinaturas (STOP EXTREMISM, 2019). Dessa forma, percebe-se que essas anomalias no andamento do procedimento legal estabelecido pelas ICEs são causadas pelos próprios organizadores e não necessariamente pela Comissão ou pelas instituições europeias *per se*. Em ambos os casos, o atraso se dá pela não transmissão das assinaturas à Comissão após a verificação destas.

As iniciativas com registro recusado

Ao contrário da subseção anterior na qual foram exploradas de forma detalhada as quatro iniciativas classificadas como bem-sucedidas pela CE, esta subseção será apresentada de forma mais generalizada, devido ao número alto de iniciativas rechaçadas.

Todas as 23 iniciativas desta seção foram recusadas com base na ausência de competência da Comissão em propor qualquer ato legal em relação aos assuntos apresentados pelos organizadores das ICEs.

O caso da ICE *Derecho de la Unión, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas* foi recusado com base no requisito de as ICEs serem propostas de ato jurídico, e tal proposta apenas clamava pela observação da Comissão sobre

os atos de tentativa de independência da Catalunha. Com base na ausência de previsão nos Tratados de convocação de referendos na UE, as iniciativas *To Hold an Immediate EU Referendum on Public Confidence in European Government's (EG) Competence* e *The Supreme Legislative & Executive Power in the EU Must Be the EU Referendum as an Expression of Direct Democracy* foram também recusadas.

Outras duas iniciativas, a *A New EU Legal Norm, Self-Abolition of the European Parliament and Its Structures, Must Be Immediately Adopted* e a *Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire* foram recusadas por propor alteração e/ou abolição de instituições da União Europeia, ato apenas possível mediante alteração dos Tratados – não passível de alteração via *processo legislativo ordinário*. Com argumento semelhante, dada a impossibilidade de alteração, pela ICE, do Euratom (European Atomic Treaty), das diretrizes econômicas e dos objetivos da UE definidos nos Tratados, as propostas *My Voice Against Nuclear Power, One Million Signatures for "A Europe of Solidarity"* e *Enforcing Self-Determination Human Right in the EU* também tiveram o registro recusado pela CE. Na recusa de registro da última utilizou-se o argumento de que, mesmo havendo previsão expressa contida no artigo 48º do TFUE, que permite à Comissão iniciar um processo de revisão dos Tratados – votado pelo Conselho Europeu –, a alteração de tratados não pode ser escopo da ICE, por tratar-se de ato jurídico de competência dos Estados. Ainda, na esteira do disposto no artigo 11º, nº 4 do TUE, as propostas legislativas devem ser utilizadas para implementar os Tratados, não havendo prerrogativa para alterá-los (SZELIGOWSKA; MINCHEVA, 2012, p. 69; KARATZIA, 2015, p. 513-514; ATHANASIADOU, 2019, p. 253).

Por sua vez, iniciativas como *Ensuring Common Commercial Policy Conformity with EU Treaties and Compliance with International Law* e *Stopping Trade with Israeli Settlements Operating*

in the Occupied Palestinian Territory tiveram o registro recusado com base no artigo 215º do TFUE, em que se estabelece um pré-requisito para a adoção de ato legal da UE, devendo estar em conformidade com o Capítulo 2 do Título 5 do TUE, que prevê, justamente, sobre a interrupção ou redução, em parte ou como um todo, de relações comerciais e financeiras com terceiros países. Nesse sentido, a Comissão não tem poder de adotar ato legal sobre o tema, pois compete ao Conselho fazê-lo e, ainda, a depender da temática do acordo, é necessária a ratificação posterior pelos Estados-membros (dada a questão da competência da União e dos Estados-membros).

Já as ICEs *EU Wide Referendum Whether the European Citizens Want the United Kingdom to Remain or to Leave!*, *British Friends – Stay with Us in the EU* e *Stop Brexit* foram recusadas pela Comissão devido à ausência de disposição nos Tratados da União Europeia referente a evitar e/ou prolongar o procedimento de saída de um Estado-membro da UE – direito garantido pelo artigo 50º do TUE. Nesse sentido, fica claro que somente o Reino Unido pode desistir da retirada da União Europeia.

As propostas de iniciativa popular *Ethics for Animals and Kids*, *Our Concern for Insufficient Help to Pet and Stray Animals in the European Union*, *Stop Cruelty for Animals* e *Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión* foram recusadas em resoluções que levaram em consideração o caso *C-189/01 Jippes [2001] ECR I-5689* do Tribunal de Justiça da União Europeia. O apartado 71º da mencionada decisão assegura que o bem-estar dos animais está explicitamente incluído nos objetivos do Tratado de Lisboa, como definido no artigo 2º já mencionado, e não há disposição equivalente no artigo 33º, em que se definem as diretrizes da Política Agrícola Comum (CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA, 2001).

O Tribunal de Justiça decidiu contrariamente ao *background* do Protocolo de Proteção e Bem-Estar dos Animais, anexado

pelo Tratado de Amsterdã. No entanto, o Protocolo é válido sob a égide das disposições do artigo 13º do TFUE. A legislação da União quanto ao bem-estar dos animais, até o momento, só foi adotada tendo como base o artigo 43º, nº 2 do TFUE – referente à Política Agrícola Comum –, o artigo 114º do TFUE – referente à regulação do Mercado Interno – e, ainda, o artigo 192º do TFUE – referente à Proteção do Meio Ambiente. No entanto, as propostas legislativas dessas quatro ICEs supracitadas não contribuem para alcançar nenhum dos objetivos das referidas políticas estabelecidas pelos tratados. A CE alega, portanto, não possuir competência para formular e implementar políticas de proteção aos animais por razões de bem-estar dos mesmos.

As propostas de ICEs que preveem em sua proposta direitos fundamentais, como *Unconditional Basic Income*, *Right to Lifelong Care: Leading a Life of Dignity and Independence Is a Fundamental Right!* e *Vite l'Europe sociale! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté* foram recusadas com base no artigo 153º do TFUE. A Comissão argumentou nesses casos que em matéria de política social a UE pode auxiliar os EM, mas não pode promover o procedimento de harmonização de legislação, consoante disposto no artigo 153º, nº 2 do TFUE – objeto das propostas supracitadas. A proposta *Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée* foi recusada com argumento semelhante, tendo como base jurídica o artigo 84º do TFUE, que também exclui atos legais de harmonização das legislações nacionais que não estão sob a égide do rol competencial da União.

A iniciativa popular *Recommend Singing the European Anthem in Esperanto* foi negada com base no capítulo do TUE sobre cultura, sob o argumento de que o idioma Esperanto não é parte da cultura de nenhum Estado-membro, dessa forma não pode ser considerado objeto da UE. Por fim, a iniciativa *Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva* também foi rechaçada sob o argumento de que a

cidadania europeia não substitui a cidadania nacional, objeto de conflito com o texto da proposta. Dessa forma, percebe-se que as propostas negadas pelo *controle de admissibilidade prévio* da CE tiveram justificativas variadas, fundamentadas nos Tratados da União Europeia, mas baseadas na quase totalidade na questão das competências. O quadro abaixo apresenta o título das 23 iniciativas que tiveram registro negado:

Quadro 2 - Iniciativas de Cidadania Europeia recusadas

| Iniciativa |
|--|
| Ensuring Common Commercial Policy Conformity with EU Treaties and Compliance with International Law |
| Derecho de la unión, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas |
| Stopping Trade with Israeli Settlements Operating in the Occupied Palestinian Territory |
| EU Wide Referendum Whether the European Citizens Want the United Kingdom to Remain or to Leave! |
| British Friends – Stay with Us in the EU |
| Stop Brexit |
| Vite l'Europe sociale! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté |
| Ethics for Animals and Kids |
| A New EU Legal Norm, Self-Abolition of the European Parliament and Its Structures, Must Be Immediately Adopted |
| The Supreme Legislative & Executive Power in the EU Must Be the EU Referendum as an Expression of Direct Democracy |
| Our Concern for Insufficient Help to Pet and Stray Animals in the European Union |
| Right to Lifelong Care: Leading a Life of Dignity and Independence Is a Fundamental Right! |
| To Hold an Immediate EU Referendum on Public Confidence in European Government's (EG) Competence |
| Stop Cruelty for Animals |
| Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée |
| Enforcing Self-Determination Human Right in the EU |
| Unconditional Basic Income |
| One Million Signatures for an "A Europe of Solidarity" |

(Continua)

(Continuação)

| Iniciativa |
|--|
| Création d'une banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire |
| Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión |
| Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva |
| Recommend Singing the European Anthem in Esperanto |
| My Voice Against Nuclear Power |

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados disponíveis sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia presentes no site da Comissão Europeia (2019a).

Análise dos resultados e considerações finais

A partir dos resultados apresentados na seção anterior, percebe-se que foram apresentadas 93 ICEs em seus quase oito anos de funcionamento, podendo-se inferir que se trata, de fato, de instrumento utilizado pelos cidadãos europeus – cumprindo, em maior ou menor medida, o objetivo principal de dotar a UE de maior legitimidade democrática participativa. No entanto, algumas questões quanto ao seu funcionamento suscitam discussão. Primeiramente, faz-se necessário observar que a ICE não foi constituída como uma iniciativa de participação popular direta – como é divulgada –, mas sim *indireta* (CUESTA-LÓPEZ, 2012, p. 8). Devido ao monopólio da iniciativa legislativa pela Comissão, estabelecido pelo artigo 17º, nº 2 do TUE, e seu respectivo poder de aprovar, alterar ou rejeitar as propostas, conferido à Comissão pelo Regulamento (UE) 211/2011, a ICE funciona, na realidade, como ferramenta de *proposição de agenda*, e não de legislação (CUESTA-LÓPEZ, 2011, p. 8; SZELIGOWSKA; MINCHEVA, 2012, p. 63-64).

Ressalta-se, ainda, que, além do monopólio de iniciativa da CE, a temática que pode ser abordada pelas propostas é limitada, vários temas *de alto interesse* popular foram excluídos do domínio da ICE, o que limitou a aceitação das propostas (SMISMAN, 2015, p. 93).

Além disso, ao comparar a ICE com mecanismos de participação popular domésticos de países europeus, essa inovação do Tratado de Lisboa se difere ao não iniciar um processo legislativo a partir da proposta popular, mas sim somente após a mesma passar por um processo de pré-aprovação da CE (condições de admissibilidade) – que pode alterar a proposta ou mesmo se recusar a iniciar um processo legislativo (CUESTA-LÓPEZ, 2012, p. 8). É importante notar que, conforme descrito no artigo 11º do TUE, a ICE *insta* a Comissão a propor ato legal, implicando que tal convite pode ser declinado (ATHANASIADOU, 2019, p. 253). Percebe-se a limitação da ICE devido à ausência de obrigação da Comissão em iniciar o processo legislativo (ORGAN, 2014, p. 439).

Deve-se levar ainda em consideração que o artigo 4º, nº 2 do Regulamento (UE) 211/2011 determina que cabe à Comissão a aplicação de critérios que possuem grau de interpretação aberto e plurissignificativo relativo ao controle de admissibilidade. “Quanto mais estrita a interpretação do Art. 4º (2) (b) [do Regulamento (UE) 211/2011] pela Comissão, mais limitado será o escopo e menos ICEs serão registradas” (KARATZIA, 2015, p. 512, tradução nossa). Apesar de a doutrina sobre ICE admitir que não há como fazer um teste empírico com relação aos argumentos apresentados pela CE para recusa das ICEs, parece haver consenso sobre a correlação entre controle de admissibilidade e a quantidade de propostas, bem como da qualidade da participação da sociedade civil e da democracia participativa (ORGAN, 2014, p. 441-442).

À luz do caso *Constantini vs Comissão* do Tribunal de Justiça da UE, cria-se o entendimento de que a CE não poderia aplicar

de forma restritiva a condição de que a ICE está manifestamente fora da competência da Comissão para formular iniciativas legislativas, uma vez que isso minaria o objetivo de incentivo de participação popular trazido pelo instrumento de democracia participativa direta prevista pelo Tratado de Lisboa (TÁRNOK, 2017, p. 90). Nesse sentido, as demandas apresentadas ao Tribunal, como exemplo o caso supracitado e a questão da divisão da proposta introduzida pela jurisprudência do caso *Minority Safe-pack* – abordado neste capítulo –, geram efeitos relevantes que auxiliam e aprimoram o funcionamento da ICE (KARATZIA, 2018, p. 158). Além disso,

várias partes interessadas, como organizações de cidadãos, acadêmicos, o Parlamento Europeu e o European Ombudsman, têm clamado que a Comissão reconsidere as suas práticas atuais para oferecer melhores diretrizes para organizadores e aplicar um controle de admissibilidade menos estrito, visando aumentar o número de iniciativas de sucesso (ATHANASIADOU, 2019, p. 255, tradução nossa).

Documentos da UE referentes ao funcionamento da ICE – os relatórios elaborados pela Comissão *COM(2015) 145 final* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015) e *COM(2018) 157 final* (COMISSÃO EUROPEIA, 2018) – reconhecem que a admissibilidade é o principal desafio dos proponentes, apesar de haver uma tendência decrescente no número de iniciativas recusadas ao longo dos anos de funcionamento da ICE (KARATZIA, 2018, p. 148).¹⁷ Não se pode deixar de mencionar também a reestruturação do Regulamento (UE) 211/2011 em 2019, com entrada em vigor em 2020,¹⁸ que atualiza o instrumento ao acrescentar e detalhar as

¹⁷ O argumento de Karatzia não considera o número de ICes barradas em 2019, que até o presente momento foram três – um número mais elevado que dos anos anteriores e que merece ser objeto de pesquisa futura.

¹⁸ Regulamento (UE) 2019/788.

questões suscitadas pelas decisões do Tribunal e pelos pareceres e relatórios de outras instituições europeias.

Não obstante, não se pode deixar de considerar a posição institucional da Comissão com relação à defesa de um processo de admissibilidade mais restritivo e rigoroso, sob a justificativa de eficiência do processo: não há por que avançar com uma iniciativa legislativa se a CE não poderá propor qualquer ato normativo quando do término do procedimento previsto no Regulamento (UE) 211/2011 (TÁRNOK, 2017, p. 90).

Conforme demonstrado neste capítulo, 23 proposições populares sequer foram registradas pela Comissão devido ao processo de controle de admissibilidade prévio, além da iniciativa *Minority Safepack*, que foi registrada apenas após demanda apresentada ao TJUE. Dessa forma, apesar de haver fundamentação jurídica para a recusa de algumas iniciativas, como já demonstrado neste capítulo, o uso excessivo dessa prerrogativa impediu que os temas relevantes para a agenda dos cidadãos europeus ficassem à margem do processo legislativo – indo de encontro às diretrizes de aproximação do cidadão com as instituições europeias, diretrizes essas que são a essência da ICE. Soma-se a isso os estudos que demonstram que houve variação na interpretação e na aplicabilidade dos critérios de admissibilidade pela Comissão. Questiona-se, assim, a aplicabilidade de diferentes entendimentos, evidenciando inclinações políticas no marco do procedimento de admissibilidade.¹⁹

Outra questão levantada a partir da análise dos resultados auferidos pela ICE, presente neste capítulo, refere-se ao quão bem-sucedidas de fato foram as iniciativas assim classificadas pela UE. Entende-se, a partir da classificação da Comissão, que as iniciativas bem-sucedidas são aquelas que passaram por todas as etapas do Regulamento (UE) 211/2011 e não necessariamente aquelas que provocaram o início de um processo legislativo que

¹⁹ Para mais informações, ver: KARATZIA, 2015.

restou por desembocar em ato jurídico vigente. Nesse sentido, apenas a iniciativa *Right 2Water* teria desencadeado ação legislativa satisfatória, pois as três iniciativas consideradas como bem-sucedidas pela CE não resultaram sequer em um processo legislativo adequado. Dessa forma, questiona-se a utilização do termo “bem-sucedida” para classificá-las, pois, apesar de ser um instrumento que produz uma nova forma de legitimidade democrática via participação direta, a ICE também gera frustrações nos proponentes ao não lograr os resultados esperados, nem mesmo quando analisadas as ICEs consideradas bem-sucedidas.

A partir dos dados coletados e do esforço de análise empreendido, não se faz menos importante investigar a estrutura da UE por ser esta complexa e *sui generis*, ao não se equivar a de um Estado nacional. Questões como soberania e compatibilidade com legislações domésticas dos 28 EM podem ser desafiadoras no que tange ao procedimento legislativo em um nível supranacional. Nesse sentido, justifica-se a existência de um controle técnico pela Comissão, mesmo persistindo fortes críticas quanto ao real alcance da participação popular, dado haver um controle de admissibilidade mais restritivo.

Tendo como referência a abordagem do novo institucionalismo da escolha racional e a importância auferida às regras do jogo e ao processo decisório, deve-se considerar que, apesar das críticas, a ICE representa um importante passo criado pelo Tratado de Lisboa para incrementar a participação direta e que tem funcionado, em maior ou menor grau, conforme as regras estabelecidas. No entanto, percebem-se limitações relevantes nos procedimentos, destacando-se o protagonismo da Comissão no processo. Destaca-se uma característica institucional da Comissão Europeia: ela é composta por um colegiado de comissários indicados pelos Estados-membros e nomeados pelo Conselho Europeu com mandato de cinco anos (artigo 17º do TUE). Apesar de ser uma instituição representativa segundo Sartori (1994), ela

não é composta por via de escolha (eleição) democraticamente aprovada. Somente o Parlamento Europeu, composto por eleição direta (conforme consta no artigo 14º, nº 2), seria uma instância representativa democrática na UE. Nesse sentido, percebe-se que a falta de atuação do Parlamento Europeu nos procedimentos, marcadamente pela ausência de poder de iniciativa legislativa e participação no procedimento da ICE, mantém o déficit democrático na arquitetura institucional europeia.

A partir da análise das regras decisórias e dos resultados auferidos pela Iniciativa da Cidadania Europeia entre 2012 e 2019, é possível perceber que esse é um tema pouco explorado na literatura, e cujo impacto real ainda deve ser mais bem dimensionado. Como agenda futura, busca-se compreender melhor o processo democrático na União Europeia, em especial no eixo da democracia participativa. Para tal, far-se-á interessante consultar bancos de dados internacionais como o *V-dem*, que possui a variável democracia participativa com indicadores robustos, que permitirão uma análise mais estruturada sobre o quadro da democracia participativa na União no período de vigência de mecanismos como a ICE.

Além disso, buscar-se-á investigar o impulso inicial para o acionamento da ICE quanto aos temas das iniciativas propostas, categorizando os temas mais propostos e a dispersão dos mesmos ao longo do tempo, indicando tendências de preferências dos cidadãos europeus e da consequente agenda política e jurídica europeia.

Finalmente, pode-se concluir que a ICE tem servido como motor de participação dos cidadãos europeus, contudo, seu procedimento deve ser revisto e modificado, buscando eliminar ou diminuir as causas para a recusa pela CE, dado que se configura como caixa de ressonância dos interesses dos particulares e da população em geral, destinatária final do processo de integração regional.

Referências

ATHANASIADOU, N. The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 26, n. 2, 2019.

BELÉM LOPES, D. Polyarchies, Competitive Oligarchies or Inclusive Hegemonies? A Comparison of 23 Global Intergovernmental Organizations Based on Robert Dahl's Political Theory. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 4, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. Anexos à comunicação da Comissão relativa à iniciativa de cidadania “Um de nós” (anexos 1 a 5). *COM(2014)*, Bruxelas, n. 355 final, 2014a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PT/1-2014-355-PT-F1-1-ANNEX-1.Pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Anexo da comunicação da Comissão sobre a iniciativa de cidadania europeia “A água e o saneamento são um direito humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público!”. *COM(2014)*, Bruxelas, n. 177 final, 19 mar. 2014b. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0177_/com_com\(2014\)0177_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0177_/com_com(2014)0177_pt.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania. *COM(2015)*, Bruxelas, n. 145, 31 mar. 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 12 fev. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre a iniciativa de cidadania europeia “Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos”. *COM(2017)*, Estrasburgo, n. 8414 final, 12 dez. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/PT/C-2017-8414-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE) 211/2011 relativo à iniciativa de cidadania. *COM(2018)*, Bruxelas, n. 157 final, 28 mar. 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-157-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 12 fev. 2020

COMISSÃO EUROPEIA. *Iniciativa de Cidadania Europeia* – passo a passo. 2019a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works>. Acesso em: 13 set. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. *Iniciativa de Cidadania Europeia* – Registro oficial “A água e o saneamento são um direito humano! A água é um bem público, não uma mercadoria!”. 2019b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/pt?lg=pt>. Acesso em 15 nov. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. *Iniciativa de Cidadania Europeia* – “Proibição do glifosato e proteção das pessoas e do ambiente contra pesticidas tóxicos”. 2019c. Disponível em: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2017/000002/pt?lg=pt>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CONSELHO EUROPEU DE LAEKEN. Conclusões da Presidência: Anexo I: Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia, 2001.

CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA. *Case C-189/01 Jippes [2001] ECR I-5689*. 2001. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0189_SUM&from=EN. Acesso em: 21 set. 2019.

CUESTA-LÓPEZ, V. A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens’ Initiative from Comparative Constitutional Law. In: THE EUROPEAN CITIZENS’ INITIATIVE – A FIRST ASSESSMENT [workshop]. Bruges, 25 January 2011. *Papers* [...]. Bruges, Bélgica: College of Europe, 2012.

DAHL, R. A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

EUR-LEX. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Quality of Water Intended for Human Consumption (Recast). *COM(2017)*, [s. l.], n. 753, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:52017SC0449>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. [Your Request for Registration of a Proposed Citizens’ Initiative]. *COM(2013)*, Bruxelas, n. 5969 final. 13 Sept. 2013. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/EN/C-2013-5969-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative “One of Us”. *COM(2014)*, Bruxelas, n. 355 final, 28 May 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission on the European Citizens’ Initiative “Stop Vivisection”. *COM(2015)*, Bruxelas, n. 3773 final, 3 June 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-3773-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. *Non-Animal Approaches: The Way Forward*. Bruxelas: European Commission, 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/3r/pdf/scientific_conference/non_animal_approaches_conference_report.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

EUROPEAN OMBUDSMAN. *Decision in Case 1609/2016/JAS on the European Commission's Response and Follow-Up to the European Citizens' Initiative "Stop Vivisection"*. 2016. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/78182>. Acesso em: 15 nov. 2019.

FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

FUEN – Federal Union of European Nationalities. *At the Request of the EC the MSPI Signatures Will Be Submitted in Early 2020*. 21 Nov. 2019. Disponível em: <https://www.fuen.org/en/article/At-the-request-of-the-EC-the-MSPI-signatures-will-be-submitted-in-early-2020>. Acesso em: 23 nov. 2019.

KARATZIA, A. Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n. 20, 2018.

KARATZIA, A. The European Citizens' Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns. *European Law Review*, n. 4, 2015.

LJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

POZO, C. F. M.; MATA DIZ, J. B. La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, v. 43, p. 45-78, 2013.

MAJONE, G. *A Regulating Europe*. London/New York: Routledge, 1996.

MORAVCSIK, A. In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, v. 40, n. 4, p. 603-24, 2002.

MORAVCSIK, A. Is There a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, v. 39, n. 2, p. 336-63, 2004.

MATA DIZ, J. B.; LEMOS JÚNIOR, E. P. A participação cidadã nos processos de integração regional: pela efetiva construção de espaços democráticos nas relações interestatais. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 20, n. 20, p. 92-116, jul./dez. 2016.

MATA DIZ, J. B.; LIMA FONTES, B. P. O papel dos Programas de Ação Ambiental para o aperfeiçoamento do Espaço Ambiental Comum Europeu. In: COSTA, B. S.; MORENO MOLINA, J. A.; CALDAS, R. C. S. G. *Desarrollo en Brasil y Europa: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible*. Toledo: Editorial UCLM, 2020.

MONTE, D. S. *A condicionalidade democrática da União Europeia: princípios e procedimentos democráticos?* Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ORGAN, J. Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals. *European Constitutional Law Review*, v. 10, n. 3, 2014.

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHMIDT, V. *Democracy in Europe: The European Union and National Politics*. New York: Oxford University Press, 2013.

SMISMAN, S. Democratic Participation and the Search for an European Union Institutional Architecture that Accommodates Interests and Expertise. In: PIATTONNI, S. *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architecture in Times of Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

STOP EXTREMISM. *ECI STOP EXTREMISM at plenary of EESC – next steps in countering extremism in Europe* [Press Release]. Brussels/Vienna, 22 Mar. 2019. Disponível em: https://www.stop-extremism.eu/media/files/20190322_ECI_Press_Release.pdf. Acesso em: 23 nov. 2019.

SZELIGOWSKA, D.; MINCHEVA, E. The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. In: THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE – A FIRST ASSESSMENT [workshop]. Bruges, 25 January 2011. *Papers* [...]. Bruges, Bélgica: College of Europe, 2012.

TÁRNOK, B. European Minorities Win a Battle in Luxembourg – The Judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens' Initiative. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, v. 16, n. 1, p. 79-94, 2017.

TRATADO de Lisboa. Lisboa: Assembleia da República, 2007. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 3 set. 2019.

TREIN, F. Uma Europa mais transparente. *In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL*, 3., Rio de Janeiro, 8 e 9 de dezembro de 2008. *Anais [...]*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 89-120.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania. *Jornal Oficial da União Europeia*, 11 mar. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PT:PDF>. Acesso em: 1º out. 2019.

(A autora Jamile Mata Diz agradece o apoio dado pela CAPES no marco do Programa CAPES/PrInt, Edital 2018, para a elaboração do presente capítulo.)

