

A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?

A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?

Alexandra Aragão¹

Parte I — Questão prévia: governança ou governância?	3
1. Democracia e ingovernabilidade.....	4
2. Ingovernabilidade e governância na União Europeia	8
3. A governância na Constituição Europeia.....	10
Parte II — Os princípios constitucionais da governância	12
1. Princípio da transparência.....	12
1.1. A transparência procedimental do Parlamento e do Conselho	14
1.1.1. A transparência procedimental de outros órgãos	15
1.1.2. A Comissão e a transparência procedimental	16
1.1.3. Fins da transparência procedimental.....	18
1.2. A transparência documental.....	20
1.3. A transparência e a fundamentação dos actos.....	21
2. Princípio da coerência.....	22
2.1. Princípio da coerência substancial	23
2.1.1. Coerência vertical	23
2.1.2. Coerência horizontal	23
2.1.3. Coerência diagonal.....	25
2.2. Princípio da coerência formal	26
3. Princípio da abertura	27
4. Princípio da eficácia.....	28
4.1. A avaliação e a eficácia dos meios	29
4.2. O momento da avaliação.....	30
4.3. A natureza e o fim da avaliação.....	30
4.4. A “cultura de avaliação”	31
5. Princípio da democracia participativa.....	31
5.1. Liberdade de expressão qualificada.....	33
5.2. Dever institucional de diálogo	34
5.2.1. Diálogo aberto.....	35
5.2.2. Diálogo transparente	35
5.2.3. Diálogo regular	35
5.3. Dever de consulta.....	36
5.4. Poder de iniciativa pública.....	39
Parte III — Uma oportunidade perdida?.....	40
1. O princípio da responsabilidade (princípio da imputação).....	40
2. O princípio da partilha	42
3. Conclusão.....	44
Bibliografia	46
Anexo: A governância nos Conselhos Europeus	49

¹ Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
(<http://www.fd.uc.pt/template.php?url=docentes/cv11.html>).

Parte I – Questão prévia: governança ou governância?

Antes de iniciarmos o tema, que intitulámos “A governância na Constituição Europeia”, é importante clarificar a razão da adopção, para título e também ao longo de todo o texto, do termo *governância*.

Na sua versão anglo-saxónica, a palavra *governance* surgiu primeiro em trabalhos económicos (“*corporate governance*” ou gestão empresarial) e em estudos sobre a ordem jurídica internacional, nomeadamente no contexto da apresentação de propostas de reforma das organizações internacionais de âmbito universal (“*global governance*”), em áreas do direito administrativo (“*good governance*”) e constitucional (“*democratic governance*”) tendo chegado, recentemente, ao Direito Europeu (“*european governance*”).

E, de facto, na versão oficial portuguesa da documentação europeia, o que encontramos é “governança”², e na Constituição Europeia, “boa governação”.

Quanto a “governança”, que provém do francês antigo (“*gouvernance*”)³, recusamo-la porque semanticamente é considerada sinónimo de governo (e a governância, como veremos, é bem diferente de um simples *governo mais eficaz*) e, sobretudo, porque tem um sentido marcadamente pejorativo⁴ que, naturalmente, também rejeitamos com veemência.

O termo “boa governação” (como equivalente português para “*good governance*”, “*bonne gouvernance*”, “*buena gobernanza*”, “*goed bestuur*” ou “*gode styreformer*”⁵) encontra-se na própria Constituição Europeia, que, no artigo I-50º, sobre a transparência dos trabalhos das instituições diz: “a fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a actuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível pelo princípio da abertura”.

No Livro Branco da Comissão encontramos “boa governança” precisamente a propósito dos princípios fundamentais da governança europeia.

² Designadamente no Livro Branco da Comissão Europeia sobre Governança Europeia (COM (428)final, de 25 de Julho de 2001).

³ Dicionário da Língua Portuguesa, Porto Editora, 6ª Edição.

⁴ As conotações depreciativas são relativamente frequentes nas palavras acabadas em “ança”. Aliás, o sufixo “ança” transmite, por vezes, a ideia de quantidade excessivamente grande ou até exagerada, como em comilança, embirrança, fartança, festança, matança, mimança, tardança, etc..

⁵ Respectivamente em inglês, francês, espanhol, neerlandês e dinamarquês. Causa-nos alguma admiração que a Constituição Europeia, em Itália, use a expressão “*buon governo*” tal como em “*capi di Stato o di governo degli Stati membri*” (os sublinhados são nossos). O que já não nos surpreende é que a versão germânica da governância na Constituição seja mais original que as restantes (“*verantwortungsvolle Verwaltung*”), em vez de usar uma expressão equivalente, correspondente directamente às outras versões linguísticas.

Mas nem “boa governação” nem “boa governança” nos parecem expressões aceitáveis, uma vez que correspondem à ideia de *governo* em sentido clássico⁶, embora influenciado por preocupações de maior justiça ou eficácia.

Por isso, em vez de defender uma evolução semântica do termo “governança” preferimos, porque nos parece mais natural, criar um neologismo para significar uma ideia que é nova: a governância⁷ pretende ser uma nova resposta para novas preocupações, uma solução diferente para problemas especiais.

1. Democracia e ingovernabilidade

Apesar da “aura de legitimidade”⁸ que a democracia confere aos sistemas políticos, começa a considerar-se que a questão da (*in*)*governabilidade* é uma questão natural e inerente ao funcionamento das democracias representativas.

Antes de mais, porque a democracia representativa parece exigir que todos os cidadãos sejam tratados por igual, independentemente das suas circunstâncias individuais. No entanto, se pretendemos realizar políticas justas, é precisamente a essas diferenças que devemos atender. A conciliação destas duas exigências contrapostas exige inovações institucionais e mutações na compreensão da democracia⁹.

⁶ Em sentido clássico, a ideia de *governo* caracteriza-se por uma forte contraposição entre governantes e governados, por relações verticais fortemente hierarquizadas, unilaterais e autoritárias, pela escassez ou inexistência de participação, pelo predomínio de valores colectivos – o “bem comum” – sobre valores individuais, pela inevitabilidade e frequência do recurso a meios de coerção, etc..

⁷ De resto, a opção por *governância* vem na linha de tantos outros vocábulos de origem latina que, em português, mantêm a terminação “ância” (sufixo que exprime a ideia de acção ou de resultado de uma acção) e que, em inglês foram transformados em “ance”. É o caso de abundance (abundância-*abundantia*), ambulance (ambulância-*ambulantia*), circumstance (circunstância-*circumstantia*), concomitance (concomitância-*concomitantia*), connivance (conivência-*coniventia*), consonance (consonância-*consonantia*), descendence (descendência-*descendentia*), discordance (discordância-*discordantia*), distance (distância-*distantia*), elegance (elegância-*elegantia*), exorbitance (exorbitância-*exorbitantia*), exuberance (exuberância-*exuberantia*), fragrance (fragrância-*fragrantia*), ignorance (ignorância-*ignorantia*), insignificance (insignificância-*insignificantia*), instance (instância-*instantia*), obeisance (obediência-*oboedientia*), observance (observância-*observantia*), penance (penitência-*poenitentia*), preponderance (preponderância-*praeponderantia*), relevance (relevância-*relevantia*), reluctance (relutância-*reluctantia*), repugnance (repugnância-*repugnantia*), resistance (resistência-*resistentia*), resonance (ressonância-*resonantia*), substance (substância-*substantia*), tolerance (tolerância-*tolerantia*), vigilance (vigilância-*vigilantia*), etc..

⁸ David Held, *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Polity Press, Cambridge, 1995. p. 3

⁹ Charles F. Sabel, “A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism”, in: *Governance in the 21 st Century*, OECD, Paris, 2001, p. 124.

Em seguida, porque o desfasamento temporal, que vai entre a obtenção de um mandato por via eleitoral e a sua transformação em “políticas praticáveis”¹⁰, faz com que o surgimento da *ingovernabilidade* seja mesmo um risco muito sério.

Segundo alguns autores, este risco tende a tornar-se uma realidade, sempre que, em virtude do aumento das interdependências, se dá uma “fragmentação do poder” e conseqüente “desagregação da autoridade”¹¹. Para outros, são as transições políticas de consolidação democrática que, associadas a factores ambientais ou históricos (como uma crise económica e uma tradição de défice democrático) fazem acentuar a “propensão para a ingovernabilidade”¹².

A ingovernabilidade¹³ está, portanto, intimamente relacionada com a crise dos sistemas democráticos e pode ser analisada através de indicadores objectivos e subjectivos. Baixos índices de eficácia e de eficiência das decisões políticas são indicadores objectivos, bastante fiáveis, dessa crise; o défice de legitimidade do sistema político é também um indicador rigoroso, desta vez subjectivo, de uma crise.

Agora, o que é mais grave, é que as interacções mútuas entre (in)eficácia e (i)legitimidade geram sinergias negativas... Uma das características da crise é que ela se “retroalimenta”¹⁴: quanto menor a eficácia das políticas, mais decresce a credibilidade e o apoio popular; à medida que aumenta a contestação popular, é cada vez mais complicado assegurar a eficiência e a eficácia das políticas. Esta situação é compreensível: se é difícil aumentar a

¹⁰ Manuel Alcantara Saez, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.20.

¹¹ Para resolver o problema da desagregação da autoridade entre uma multiplicidade de centros de poder, a vários níveis, desde o local ao transnacional (propiciado pelo *encolhimento* do tempo e das distâncias), James Rosneau propõe uma “network governance” (“Governance in a new global order”, in: *Governing Globalization. Power, authority and global governance*, Anthony McGrew (eds.), Polity Press, Cambridge, 2002, p. 75, 76, 77 e 84).

¹² Alcantara Saez, op. cit. p. 133-134. A grande preocupação do autor é a ingovernabilidade dos sistemas políticos (citando exemplos de países “ingovernáveis” como alguns países latino-americanos, e alguns dos novos Estados da Europa de leste. No entanto, o mesmo autor nega que esta tendência seja uma fatalidade, dando Espanha e Portugal, como exemplos de países que não caíram na ingovernabilidade apesar das transições democráticas que atravessaram.

¹³ Eis alguma notas que caracterizam uma situação de ingovernabilidade: 1) a indisciplina, manifestada “nos esforços que realizam determinados cidadãos para influir nas decisões públicas por métodos violentos, ilegais ou anómalos”; 2) a instabilidade enquanto fracasso das tentativas da elite política para “conservar as suas posições de dominação ou para reproduzir as coligações pre-existentes”; 3) a ineficácia, entendida como a diminuição da capacidade dos políticos e burocratas para “alcançar os objectivos desejados e assegurar o seu acatamento através de medidas de coordenação obrigatórias e de decisões emanadas da autoridade do Estado”; e 4) a ilegalidade, isto é, os esforços realizados pelos detentores de um poder corporativo de ato nível “para evadir as restrições legais e constitucionais à procura de vantagens e inclusivamente da própria sobrevivência” (ainda Alcantara Saez, op. cit. p. 33).

¹⁴ Sempre Alcantara Saez, op. cit., p. 135.

confiança enquanto não se ampliar a “capacidade de um regime encontrar soluções para os problemas básicos”¹⁵, também não é fácil pôr em prática as medidas políticas necessárias para a prossecução dos fins eleitos, se não houver credibilidade e apoio públicos e, sobretudo quando, pelo contrário, há resistência e bloqueios.

Ora, quando a instauração de um regime democrático significou o fim da arbitrariedade, da violação sistemática dos direitos humanos e a esperança num futuro de justiça e prosperidade, “o risco de voltar ao passado, como consequência possível de uma mau governo, adquire uma dimensão dramática”¹⁶.

Por isso, a promoção da governância passa muito mais pelo incremento da legitimidade, do que pelo reforço da autoridade¹⁷. Da legitimidade acrescida resultará, idealmente, a aceitação voluntária, pelos cidadãos, das directrizes da entidade decisória, dispensando-se o recurso a meios de implementação coactiva das decisões. É nesta distinção que se baseia alguma doutrina para distinguir a *governância* do *governo* (ou governação). Na primeira, o respeito por regras apresentadas sem coacção seria espontâneo, no segundo, estaria implicada a imposição coerciva de normas¹⁸

Contudo, esta parece-nos ser uma visão demasiado redutora, por duas ordens de razões.

Antes de mais, porque mesmo com graus elevados de governância, a imposição coerciva de certas normas pode ser um mal necessário. Estamos a pensar naquelas normas que, para trazerem benefícios para todos, não podem deixar de impor encargos a alguns. Por exemplo: a construção de um novo hospital psiquiátrico, de um novo cemitério, de um novo aterro, sendo projectos de interesse comum, são normalmente rejeitados precisamente por aqueles que se encontram fisicamente mais próximos de tais instalações, porque residem, trabalham ou passam férias nas imediações. Quando o síndrome social “sim, mas

¹⁵ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 46.

¹⁶ Segundo o nosso autor, o que caracteriza os “maus governos” é “o legado do passado autoritário (...) a esclerose governamental, os desajustamentos institucionais (...) o desenho de políticas inadequadas, e até demasiado dispendiosas e ineficientes; a incapacidade de garantir um crescimento económico sustentado; o bloqueio das decisões dos dirigentes (...); a disfunção na representação dos cidadãos no sistema político; a falta de confiança destes no sistema político apesar de a sua recente incorporação massiva no sistema político (e talvez por essa razão); o descrédito da política como nicho gerador de corrupção difícil de controlar”. (Manuel Alcantara Saez, op. cit. p. 15).

¹⁷ O predomínio da dimensão de legitimidade (aceitação voluntária das directrizes da entidade decisória) face à autoridade (capacidade de as decisões serem implementadas, independentemente da vontade dos indivíduos em as cumprirem) é patente em todos os estudos relativos à governância. Veja-se, em português, Maria Francisca Saraiva, *Governance. Um caminho para a segurança cooperativa*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2001, p 15.

¹⁸ Maria Francisca Saraiva, op. loc. cit..

não no meu quintal”¹⁹ se manifesta em toda a sua extensão contra um “uso do solo localmente indesejável”²⁰, formas específicas de governância podem atenuar significativamente os *sintomas*²¹, mas dificilmente eliminarão a totalidade da *doença*²².

Por outro lado, no extremo oposto, mesmo o cumprimento espontâneo pode ser determinado por causas bem diferentes do simples reconhecimento da legitimidade. David Held, por exemplo, distingue seis razões para obedecer a um comando: coerção, tradição, apatia, aquiescência pragmática, acordo condicional (ou aceitação instrumental) e acordo normativo ideal²³. Só o acordo normativo resulta directamente do reforço de legitimidade, mas entre a coerção e acordo normativo há quatro situações intermédias de obediência (chamemos-lhe obediência *alienada*) que podem também ocorrer.

Depois, porque caracterizar o caminho rumo à governância por meros acréscimos de legitimidade e eficácia é excessivamente simplista. A *governance* não é apenas “um novo processo de governar”²⁴ e a via para ultrapassar a ingovernabilidade, não passa por garantir, simplesmente, um *bom governo*.

Assim, se no diagnóstico há coincidência, na solução já não a há. A verificação da ingovernabilidade identifica o problema; a governância aponta uma via de solução. E, apesar da relativa indefinição quanto ao conteúdo da governância (que leva alguns autores a falar no “cocktail nebuloso da nova governância”²⁵ onde tudo parece caber), como primeira aproximação à governância podemos dizer que ela implica novas vias de prossecução do interesse público fora do quadro conceitual da boa administração, dentro de novos parâmetros, não forçosamente pelas formas clássicas, mas através de formas menos autoritárias, hierarquizadas e formalizadas, das quais se espera maior legitimidade e eficácia, mas também maior responsabilidade, partilha, coerência, etc..

¹⁹ A sigla anglosaxónica usada é “NIMBY”, correspondente a “not in my back yard”.

²⁰ “Locally unwanted land use” ou LULU.

²¹ Desde as mais violentas manifestações de rua com ou sem bloqueios de estradas, até aos recursos administrativos ou acções judiciais procurando impugnar a decisão administrativa que aprova a instalação.

²² Debruçando-se apenas sobre as decisões de localização de infra-estruturas de gestão de resíduos, cuja existência, em geral, é considerada desejável, mas cuja proximidade é rejeitada com violência, Benjamin Davy mostra-nos, com evidência, como certas decisões administrativas nunca podem ser totalmente justas, pelo menos para algum dos grupos afectados. (*Essential injustice: when legal institutions cannot solve environmental and land use disputes*, Springer-Verlag, Wien, New York, 1997).

²³ *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Polity Press, Cambridge, 1995. p. 161.

²⁴ Beate Hohler-Koch e Rainer Eising (eds.), *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, 1999, p. 4.

²⁵ Beate Hohler-Koch e Rainer Eising, op. cit., p. 5.

2. Ingovernabilidade e governância na União Europeia

Se transpusermos o raciocínio anterior para a União Europeia, podemos dizer que, em certa medida, a União Europeia também está a atravessar um processo de transição e de consolidação democrática. Daí falar-se do “desafio democrático europeu” que, no plano interno da União, se traduz na necessidade de “aproximar as instituições europeias do cidadão”²⁶.

Na última década, o problema tem estado ciclicamente presente²⁷, ao mais alto nível da União Europeia²⁸, em praticamente todos os grandes Conselhos Europeus²⁹. Recuando mais de dez anos, verificamos que as preocupações nucleares, que ainda hoje subjazem à ideia de governância europeia, se encontravam já patentes nas conclusões da presidência dos Conselhos Europeus da década de 90. Concretamente, identificámos vinte e dois Conselhos Europeus em que questões atinentes à governância foram afloradas (de forma mais ou menos expressa), de tal modo que podemos afirmar, sem receio de cair em exageros, que não é só a vida europeia que padece de um défice crónico de governância mas também a agenda europeia que sofre, com regularidade, reincidências patológicas de governância.

Vejamos o retrato da situação, pelas próprias palavras dos mais altos governantes da União Europeia, há precisamente dez anos: “Quando as Comunidades Europeias foram criadas, há cerca de quarenta anos, não foi necessário explicar porquê; a necessidade de um objectivo comum era evidente, dado todos estarem conscientes do fracasso da Europa na primeira metade deste século. Passado que é quase meio século, os sucessivos alargamentos da União, a expansão das suas tarefas, a própria complexidade da sua natureza e a

²⁶ Beat Kohler-Koch e Rainer Eising fazem um retrato quase dramático do sistema particularmente pouco democrático de governância na Europa procurando demonstrar, com angústia, o beco sem saída a que chegaram os arquitectos da União Europeia (*The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, 1999, p. 14-35).

²⁷ A questão das vias de reforço da legitimidade democrática da União Europeia esteve sempre presente nos escritos de Francisco Lucas Pires sobre a Europa. Veja-se, a título de exemplo, *Portugal e o futuro da União Europeia. Sobre a Revisão dos Tratados em 1996*, Difusão Cultural, Lisboa, 1995, especialmente na p. 203.

²⁸ Também a nível da OCDE a governância dos Estados tem sido considerada como uma prioridade. Em 9 de Dezembro de 1999, o Conselho da OCDE adoptou uma resolução sobre o mandato do Comité de Gestão Pública com vista à adopção de um programa para desenvolver o elemento-chave da governância que contribua para o alcançar dos seus objectivos económicos e sociais, nomeadamente melhorando a eficiência, a eficácia, a transparência e a responsabilidade (*accountability*) das instituições públicas (C (99)175/final).

²⁹ No anexo I incluímos a listagem e excertos dos principais Conselhos Europeus que se debruçam expressamente sobre a problemática.

envergadura dos problemas do nosso tempo, fazem com que seja extremamente difícil apreender o verdadeiro significado da integração europeia e a necessidade de a prosseguir (...) Os cidadãos e as cidadãs da Europa sentem hoje, mais do que nunca, a necessidade de um projecto comum. Contudo, para um número cada vez maior de europeus³⁰, não é clara a razão de ser da integração comunitária. Este paradoxo é um primeiro desafio³¹.

Seis anos depois, a direcção política da União constata que a crise de legitimidade resulta do facto de que “os cidadãos, subscrevem, sem dúvida, os grandes objectivos da União, mas nem sempre entendem a relação entre esses objectivos e a actuação da União no quotidiano. (...) O cidadão acalenta muitas vezes expectativas³² quanto à União Europeia que esta nem sempre satisfaz. E, inversamente, fica muitas vezes com a impressão de que a União intervém demasiado em domínios³³ em que a sua presença nem sempre é indispensável. É, pois, importante esclarecer a repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, simplificá-la e ajustá-la em função dos novos desafios com que a União se depara³⁴”.

Mas será que a principal questão é saber quem faz o quê? Será que a melhor definição e repartição de competências, a par da simplificação dos instrumentos, dará garantias de uma rápida saída da crise?

Pensamos que não.

A solução começou a antever-se em 1993, no Conselho Europeu de Bruxelas de 29 de Outubro, e na declaração então proferida, sobre a entrada em vigor do Tratado da União Europeia: “Por último, [*o Tratado contribuirá para*] mais democracia, sob todas as formas e a todos os níveis, quer se trate do jogo institucional interno, quer das relações entre a União, os Estados-membros e os cidadãos. A ratificação [*do Tratado da União Europeia*] provocou um verdadeiro debate público sobre a construção europeia, as suas finalidades e os seus métodos. Esse debate foi salutar. Revelou fraquezas. Para muitos, a Europa parecia

³⁰ Sobre a opinião pública perante a integração europeia, ver in: Gary Marks *et alii*, *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, 1996.

³¹ Conselho Europeu de Madrid, 15 e 16 de Dezembro de 1995.

³² A própria Comissão Europeia tem um estudo que traça um panorama interessantíssimo sobre as atitudes e as expectativas dos cidadãos face à União: *Perceptions on the European Union*. A qualitative study of the public's attitudes to and expectations of the European Union in the 15 Member States and the 9 Candidate Countries. General Report, Brussels, June 2001 (<http://europa.eu.int>).

³³ Philippe C. Schmitter apresenta um quadro que sintetiza a evolução das áreas de competência europeia, ao longo das sucessivas revisões *constitucionais* que abalaram a vida das Comunidades, desde a sua criação, em 1957, até ao ano de 2001. (“Imagining the future of the euro-polity with the help of new concepts”, in: Gary Marks *et alii*, *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, 1996, p.125).

³⁴ Conselho Europeu de Laeken, 14 e 15 de Dezembro de 2001.

longínqua, anónima e minudente. É por isso que queremos introduzir mais transparência, abertura e descentralização nos nossos processos. Desejamos uma Europa próxima do cidadão, que limite a sua intervenção aos casos em que esta for necessária para a prossecução dos nossos interesses comuns. A unidade da nossa acção pode e deve conciliar-se com a diversidade das nossas tradições. A eficácia pode e deve conciliar-se com a democracia”.

Sabendo nós que democracia é uma palavra relativamente pouco frequente, nos textos de direito internacional³⁵, nunca como agora, no Direito Europeu, ela tinha sido usada com tanta frequência fora de um contexto nacional.

Se virmos bem, desde a criação da União Europeia foram já dados alguns passos firmes no sentido de reforçar a democracia e a proximidade da União aos cidadãos: adoptou-se o princípio da subsidiariedade para delimitar mais claramente as competências Europeias e as competências dos Estados; instituiu-se o Comité das Regiões para garantir maior representação das colectividades regionais e locais; aprofundaram-se os poderes legislativos do Parlamento Europeu e alargou-se o seu controlo sobre a actuação da Comissão, conferindo maior legitimidade democrática à actuação comunitária; criou-se a figura do Provedor de Justiça para dar aos cidadãos um meio expedito de controlo da má administração das instituições europeias... Eis algumas das dimensões institucionais sobre as quais se tem vindo a erigir o edifício da governância europeia.

Com a Constituição Europeia esta tendência é ainda mais reforçada. Mas será esse reforço suficiente? É o que veremos na análise a que procederemos em seguida.

3. A governância na Constituição Europeia

Aquilo que nos propomos fazer é um exercício de apreciação crítica do conteúdo, utilidade, importância relativa e articulação dos princípios jurídicos relativos à governância europeia, enunciados na Constituição Europeia, destacando aqueles que, em nossa opinião, assumem uma natureza de princípios fundamentais, dirigentes da actuação das instituições europeias, em todos os seus domínios de intervenção. Veremos também até que ponto as principais referências à governância, que encontramos ao longo da Constituição Europeia, são uma inovação da própria Constituição ou antes se limitam a ser a continuidade das orientações já consagradas desde 1992, com o Tratado da União Europeia.

³⁵ Gregory H. Fox e Brad R. Roth (eds.), *Democratic governance and international law*, Cambridge University Press, 2000, p.1.

Excluindo as referências à democracia e à transparência, constantes do Preâmbulo³⁶, se percorrermos a Constituição Europeia, encontramos três grandes momentos de reflexão sobre a democracia e a governância europeias: na Parte I, os artigos 45º a 52º; na Parte II, os artigos 99º a 106º, e na Parte III, os artigos 398º e 399º. Em reforço destes momentos principais, mencionaremos, pontualmente, outras disposições do Tratado Constitucional.

Começando pela Parte I, temos logo o emblemático título VI da Parte I, intitulado: “Vida democrática da União”. Aí, além dos princípios fundamentais (princípio da democracia representativa e princípio da democracia participativa³⁷), fizeram-se incluir algumas das garantias de cidadania (a igualdade democrática dos cidadãos e a protecção de dados pessoais³⁸) e ainda outras questões relacionadas com o exercício da cidadania (desde o reconhecimento do papel dos parceiros sociais, das igrejas e de organizações não confessionais, até ao Provedor de Justiça, como garante da boa administração na União, passando pelo leque de direitos emergentes do princípio da transparência institucional³⁹).

Mas, além destas, ainda encontramos referências significativas à governância na parte II, a Carta dos Direitos Fundamentais da União. No título V, sobre a cidadania, além dos clássicos direitos eleitorais activos e passivos dos cidadãos (em eleições europeias e em eleições municipais), da liberdade de circulação e permanência e do direito de protecção diplomática e consular⁴⁰, são ainda densificados o direito a uma boa administração, o direito de acesso aos documentos da administração e o direito de petição⁴¹. No artigo II-103º volta a reiterar-se, em termos análogos, o direito de apresentar petições ao Provedor de Justiça.

Na Parte III da Constituição Europeia, é no Título VI, sobre o “Funcionamento da União” (na Secção 4, “Disposições comuns às instituições, órgãos e organismos da União” do Capítulo I, “Disposições institucionais”), que achamos novas alusões às características da administração europeia e ao seu modo de funcionamento⁴². Mais uma vez, a actuação do provedor de Justiça volta a ser regulada no artigo III-335º.

³⁶ “Convencidos de que a Europa (...) deseja aprofundar o carácter democrático e transparente da sua vida pública (...).”

³⁷ São os artigos I-46º e I-47º.

³⁸ Artigos I-45º e I-51º.

³⁹ Artigos I-48º e I-52º, I-49º e I-50º, respectivamente.

⁴⁰ Artigos II-99º, II-100º, II-105º e II-106º.

⁴¹ Artigos II-101º, II-102º e II-104º.

⁴² Artigos III-398º e III-399º.

Parte II – Os princípios constitucionais da governância

A nossa análise incidirá, essencialmente, sobre as referências *principiais* à governância, ao longo da Constituição Europeia. E são cinco os princípios constitucionais vertebrantes da governância europeia: o princípio da transparência, o princípio da coerência, o princípio da abertura, o princípio da eficácia e o princípio da democracia participativa⁴³.

A par destes encontramos ainda outros princípios que, só muito impropriamente, poderiam ser considerados relevantes a nível da governância, como o princípio da independência ou o da boa administração. Não deixaremos, contudo, de lhes fazer breves alusões, apenas para expor porque é que, em nossa opinião, eles não podem receber o epíteto de princípios da governância europeia.

1. Princípio da transparência

O princípio da transparência (artigo I-50 da Constituição Europeia, sob a epígrafe “Transparência dos trabalhos das instituições, órgãos e organismos da União”⁴⁴ e ainda o artigo III 399⁴⁵), foi introduzido pelo Tratado de Amesterdão, no artigo 255º e integra-se no título VI da Constituição Europeia, “Vida Democrática da União”.

⁴³ Estes são princípios fundamentalmente procedimentais mas, tal como a democracia não tem apenas uma dimensão procedimental e, mais do que um *meio de escrutinar as preferências da maioria*, ela deve ser um *meio de criar uma sociedade em que todos os cidadãos* (mesmo as minorias e sobretudo elas) *gozem de certos direitos fundamentais* (Gregory H. Fox; Georg Nolte (eds.), “Intolerant democracies”, in: *Democratic governance and international law*, Cambridge University Press, 2000, p. 401), podemos afirmar que, analogamente, a governância também tem uma dimensão material a par da dimensão procedimental.

⁴⁴ “1. A fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a actuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura.

2. As sessões do Parlamento Europeu são públicas, assim como as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projecto de acto legislativo.

3. Qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro tem direito de acesso, nas condições estabelecidas pela Parte III, aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos.

A lei europeia estabelece os princípios gerais e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o exercício do direito de acesso a esses documentos.

4. Cada instituição, órgão ou organismo estabelece, no respectivo regulamento interno, disposições específicas sobre o acesso aos seus documentos, em conformidade com a lei europeia referida no nº 3.

⁴⁵ “1. As instituições, órgãos e organismos da União asseguram a transparência dos seus trabalhos e estabelecem nos respectivos regulamentos internos, em aplicação do artigo I-50º, as disposições específicas aplicáveis ao acesso do público aos respectivos documentos. O Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento só ficam sujeitos ao nº 3 do artigo I-50º e ao presente artigo na medida em que exerçam funções administrativas.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho asseguram a publicação dos documentos relativos aos processos legislativos nas condições previstas na lei europeia a que se refere o nº 3 do artigo I-50º”.

Associando directamente a transparência a “boa governação” – e note-se que este é o único ponto da Constituição Europeia em que a expressão “boa governação”⁴⁶ é utilizada – parece, desde logo, ficar a ideia de que a transparência é o aspecto mais importante da governância.

A relação entre transparência e o (desejável) aumento da legitimidade das políticas é uma relação directa, de tal forma que o aumento da primeira conduz forçosamente ao reforço da segunda⁴⁷.

É difícil de perceber porque é que, a título explicativo, se começa por afirmar que “a fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a actuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura”. Como se o princípio da abertura fosse uma concretização ou explicitação do princípio da transparência.

Trata-se, em nosso entender, de uma utilização imprópria — para não dizer errada — do princípio da abertura mas, infelizmente, uma utilização que é recorrente na literatura fundamental da governância, a começar logo pelo próprio Livro Branco da Comissão Europeia⁴⁸.

Como veremos novamente adiante, o princípio da abertura está relacionado com a receptividade das instituições da União à participação da sociedade civil e com a capacidade de as instituições apreenderem e incorporarem os contributos recebidos dos interessados participantes. A transparência, por sua vez, tem a ver com a publicidade (ou carácter público) da actuação dos órgãos. Para além da *publicidade normal* das actuações, intencionalmente visíveis por serem notificadas aos destinatários ou levadas ao conhecimento dos afectados pela publicitação oficial, o princípio da transparência promove uma *visibilidade* mais alargada. Com efeito, o princípio da transparência torna *visível*

⁴⁶ “Governância”, em vez de “boa governação” teria sido, sem dúvida, a melhor tradução da expressão “good governance” do artigo I-50, que surge como “buena gobernanza” em espanhol e “bonne gouvernance” em francês.

⁴⁷ “(...)desenvolvimento dos diversos aspectos da cidadania da União, por forma a que o funcionamento das instituições se torne mais transparente e que a opinião pública se possa aperceber melhor das vantagens decorrentes de fazer parte da União, aumentando assim a sua aceitação junto dos cidadãos(...)”. Conselho Europeu de Essen, em 9 e 10 de Dezembro de 1994.

⁴⁸ Na Parte II do Livro Branco sobre Governança Europeia, quanto aos “princípios da boa governança”, encontramos, logo em primeiro lugar, o “princípio da abertura”, com o seguinte conteúdo: “As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, deverão seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este aspecto reveste particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas” (Com (2001)428 final, p 11).

aquilo que normalmente não o era: todo o *iter* procedimental anterior à adopção da acção, como os trabalhos preparatórios ou os próprios procedimentos deliberativos conducentes à aprovação da acção.

Assim configurados, o princípio da transparência e o princípio da abertura não se confundem e, embora possa haver uma certa lógica cronológica entre eles (a transparência confere a máxima utilidade à participação que, por sua vez, implica abertura), aquilo que os liga mais fortemente é o facto de ambos serem princípios fundamentais da governância europeia, contribuindo, cada um à sua maneira, para aproximar a Europa dos cidadãos.

Voltando ao nosso princípio da transparência, encontramos, nos vários números do artigo I-50º, duas das manifestações da desejada transparência institucional europeia: a transparência *procedimental* e a transparência *documental*.

1.1. A transparência procedimental do Parlamento e do Conselho

A transparência *procedimental* caracteriza-se pelo direito de acesso às sessões de trabalho das instituições europeias⁴⁹. Mas esta transparência sofre logo duas restrições importantes: só se aplica às duas instituições em que os cidadãos estão representados, ou directamente (o Parlamento Europeu) ou indirectamente (o Conselho); e, no caso das reuniões do Conselho, só se aplica àquelas em que se delibera e vote um projecto de acto legislativo⁵⁰.

Considerando a amplitude das funções políticas do Conselho da União, é aceitável que se limite o acesso dos cidadãos apenas às reuniões das quais resultará um acto jurídico

⁴⁹ O precursor deste direito é o actual artigo 207º, nº3§3, que consagra o direito de acesso apenas aos resultados das votações, às declarações de voto, e às declarações exaradas em acta: “3. O Conselho aprova o seu regulamento interno. Para efeitos de aplicação do nº 3 do artigo 255º, o Conselho estabelecerá no seu regulamento interno as condições de acesso por parte do público aos documentos do Conselho. Para efeitos do presente número, o Conselho determinará os casos em que se deve considerar que actua no exercício dos seus poderes legislativos, a fim de possibilitar um maior acesso aos documentos nesses casos, preservando simultaneamente a eficácia do seu processo decisório. De qualquer modo, sempre que o Conselho actue no exercício de poderes legislativos, os resultados das votações e as declarações de voto, bem como as declarações exaradas em acta, serão tornados públicos”.

⁵⁰ Segundo o artigo 7º do Regulamento interno do Conselho (Decisão 2004/338/CE, Euratom de 22 de Março de 2004) o Conselho actua no exercício dos seus poderes legislativos, na acepção do segundo parágrafo do nº 3 do artigo 207º do Tratado CE, sempre que adopta normas juridicamente vinculativas nos Estados-Membros ou para aplicação nesses Estados, por via de regulamentos, directivas, decisões-quadro ou decisões com base nas disposições pertinentes dos Tratados, com excepção das deliberações que visam a aprovação de medidas de ordem interna, de actos administrativos ou orçamentais, de actos relativos às relações interinstitucionais ou internacionais ou de actos não vinculativos (como conclusões, recomendações ou resoluções). Quando lhe forem submetidas propostas ou iniciativas legislativas, o Conselho abster-se-á de aprovar actos não previstos nos Tratados, tais como resoluções ou declarações que não as visadas no artigo 9º”.

normativo, e não a todas as sessões, em que melindrosas questões políticas podem ser discutidas.

Isto pode implicar que os cidadãos presentes tenham que se ausentar a meio de uma sessão, quando da ordem de trabalhos constem questões de diferente natureza: legislativa e não legislativa.

O que já não é admissível é pretender limitar o acesso às sessões em que, para além da votação, esteja previsto algum debate sobre essa ou outra proposta legislativa. Os cidadãos, que o pretendam, deverão ter acesso a todas as reuniões de discussão, a todas as reuniões de natureza preparatória e não apenas às reuniões finais de votação. De outra forma, corria-se o risco de limitar, de forma inadmissível, a transparência procedimental, cerceando o acesso dos cidadãos às reuniões em que tivesse lugar a discussão efectiva da matéria legislativa e franqueando-lhe o acesso àquelas reuniões, meramente formais, cujo único propósito seria votar, apaticamente e sem discussão, uma matéria cujo debate se desenrolou anteriormente, a salvo de olhares indiscretos.

O próprio princípio da abertura (de que falaremos *infra*) impõe que a presença dos cidadãos seja mais importante nas reuniões em que se discute uma proposta legislativa do que naquelas em que apenas se vota mecanicamente o projecto.

1.1.1. A transparência procedimental de outros órgãos

Atendendo aos métodos de trabalho do Conselho, que vota sem discussão as matérias aprovadas no seio do Comité dos Representantes Permanentes (Coreper) (questões do tipo A, de acordo com o artigo 3º nº6, do Regulamento interno do Conselho), parece-nos que teria sido igualmente pertinente consagrar a transparência *procedimental* para as reuniões desse Comité.

Contudo, pensamos que esta omissão não é, de forma alguma, obstáculo à invocação do princípio da transparência *procedimental* tanto relativamente ao Coreper como relativamente a outras instituições ou órgãos, por efeito do artigo III-399º da Constituição Europeia (artigo este que, se tivesse epígrafe, bem poderia ser, novamente: “Transparência dos trabalhos das instituições, órgãos e organismos da União”).

Na realidade, numa norma de duvidosa coerência sistemática, o artigo III-399º vem alargar a transparência a todas as instituições, órgãos e organismos da União. E não se trata de uma

mera transparência documental (acesso aos documentos), mas antes de uma “transparência dos trabalhos”, ou seja, uma verdadeira transparência *procedimental*.

Este parece ser argumento suficiente para fundamentar a permissão de acesso às sessões de todas as restantes instituições, órgãos e organismos da União, sempre que aí se discutam projectos de actos jurídicos de natureza vinculativa. Apenas para dar um exemplo, as reuniões do Comité Económico e Social ou do Comité das Regiões, em que se prepara o parecer (acto jurídico não vinculativo) sobre uma proposta legislativa (acto jurídico vinculativo) apresentada pela Comissão Europeia, deverão ser igualmente públicas, ao abrigo da transparência proclamada.

Temos consciência de como, na presente conjuntura, esta pode ser ainda uma proposta ousada. Porém, a abertura preconizada exige esta transparência que não pode trazer senão benefícios para a integração Europeia pela via do reforço da legitimidade da actuação das instituições.

1.1.2. A Comissão e a transparência procedimental

No entanto, esta regra não pode ser generalizada sem excepções. Pensamos concretamente no caso da Comissão Europeia que, no seu regulamento interno⁵¹, consagra, preto no branco, a regra contrária: “as reuniões da Comissão não são públicas. Os debates são confidenciais” (artigo 7º).

Estaremos perante uma *inconstitucionalidade* do regulamento interno que deverá ser alterado até à entrada em vigor da Constituição, ou haverá maneiras de sanar a aparente antinomia?

Acreditamos que não há contradição, e que ambas as normas se podem articular, sem prejuízo da governância. Vejamos como.

Temos para nós que, em matéria de transparência (como noutras), não podemos ser fundamentalistas, pois outros valores mais importantes podem estar em jogo. E o que está aqui em jogo é, por um lado, a independência da Comissão e, por outro lado, a “eficácia do processo decisório”.

⁵¹ Decisão 93/492/Euratom, CECA, CEE, 17 de Fevereiro de 1993, alterada pela Decisão 2004/563/CE, Euratom, de 7 de Julho de 2004.

Ainda que a sua função não seja de “representante” do Estado (antes pelo contrário, se a Comissão Europeia representar alguns interesses deverão ser apenas os interesses *europæus*), um Comissário poderia sentir-se coagido, ou pelo menos inibido, pela presença do público, de apoiar uma solução desfavorável ao Estado do qual é nacional. E, se o receio da pressão para o favorecimento do Estado da nacionalidade tem acuidade agora, que o equilíbrio entre os Estados está garantido pela composição da Comissão Europeia (integrada por um Comissário oriundo de cada Estado membro), muito maior acuidade terá no futuro. Com efeito, após o termo do mandato da primeira Comissão Europeia nomeada nos termos da Constituição, na composição das Comissões seguintes deixará de haver forçosamente um indivíduo da nacionalidade de cada Estado-membro⁵². A Comissão passará a ser integrada por um número de membros correspondente a dois terços do número de Estados membros⁵³.

Relativamente à “eficácia do processo decisório”, valor que actualmente limita o acesso aos documentos do Conselho, nos termos do artigo nº207º, nº3§2 do Tratado CE⁵⁴, é certo que a participação do público prejudica a eficácia do processo decisório, sobretudo se, por eficácia, entendermos mais *celeridade* do que *utilidade* e mais *prontidão de reacção* do que *adequação material do conteúdo*. Pelo contrário, se privilegiarmos a controvérsia em vez da inércia, e se privilegiarmos a ponderação em vez da rapidez, podemos ganhar, em justiça tudo o que perdemos em celeridade (em virtude da transparência procedimental na Comissão Europeia). O equilíbrio desejável será dado pelo princípio da proporcionalidade⁵⁵, um princípio geral de Direito Europeu⁵⁶.

⁵² Artigo I-26º, nº5 e 6 da Constituição Europeia.

⁵³ Catorze comissários, se admitirmos que o número de Estados-membros, até lá, se mantém.

⁵⁴ “Para efeitos de aplicação do n 3 do artigo 255º, o Conselho estabelecerá no seu regulamento interno as condições de acesso por parte do público aos documentos do Conselho. Para efeitos do presente número, o Conselho determinará os casos em que se deve considerar que actua no exercício dos seus poderes legislativos, a fim de possibilitar um maior acesso aos documentos nesses casos, preservando simultaneamente a eficácia do seu processo decisório”.

⁵⁵ No Livro Branco da Comissão Europeia considera-se que a aplicação dos princípios da governância reforçará os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade: “Desde a concepção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a acção (desde o comunitário até ao local) e a selecção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objectivos prosseguidos. Assim, antes de lançar uma iniciativa, é fundamental verificar sistematicamente (a) se é realmente necessária uma acção pública, (b) se o nível europeu se afigura o mais adequado e (c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objectivos” (COM (428) final, p.12).

⁵⁶ Artigo I-11º nº4 da Constituição Europeia, sob a epígrafe “Princípios fundamentais”: “Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não deve exceder o necessário para alcançar os objectivos da Constituição.

As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade”.

Mas o argumento determinante prende-se com o papel da Comissão Europeia no processo legislativo. Uma vez que a Comissão continuará a deter (tal como actualmente), praticamente o monopólio da iniciativa legislativa (artigo I-26º nº2), a abertura do processo legislativo obriga-a, desde logo, a estabelecer um diálogo – aberto, transparente e regular – com o público, por vias próprias, e ainda a estabelecer consultas com os interessados. Deste modo as necessidades de transparência ficam perfeitamente supridas, na medida em que são substituídas por procedimentos, mais eficazes, de participação do público.

Por isso, bem vistas as coisas, nem sequer chega a haver uma cedência do valor da transparência relativamente a outros valores eventualmente conflitantes.

1.1.3. Fins da transparência procedimental

Posto tudo isto, e tal como a caracterizámos, com o seu conteúdo e limites, quais são os fins da transparência procedimental?

No fundo, o que se quer permitir é um controlo, em tempo real, da actuação dos representantes dos cidadãos nas instituições da União.

Não se pretende, concretamente, que os cidadãos possam influenciar o sentido da deliberação nesta fase procedimental. Não só porque este não seria o melhor momento nem o melhor local para o efeito (as reuniões dos órgãos são sessões de trabalho e debate técnico e político e **não são fóruns** de discussão com o público⁵⁷), como também porque a tentativa de influência já viria demasiado tarde, quando o essencial já está decidido e só falta formalizar, através da votação, o sim ou não do acto, e não o seu conteúdo.

Pela positiva, se o objectivo é permitir um controlo *in loco*, da actuação dos representantes, é natural que daí se retirem as consequências políticas possíveis, seja em termos eleitorais (tanto nas eleições europeias como nacionais) seja em termos de imputação de consequências, nos termos do Livro Branco da Comissão Europeia sobre governância.

Ainda o artigo I-38º nº1, “Princípios comuns aos actos jurídicos da União”: “Quando a Constituição não determine o tipo de acto a adoptar, as instituições escolhe-lo-ão caso a caso, no respeito dos procedimentos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade referido no artigo I-11º”.

⁵⁷ Só assim se compreende a intolerância do Parlamento Europeu relativamente a simples expressões, mesmo que pouco ruidosas, de agrado ou desagrado do público presente. Nestes casos, o Regimento do Parlamento não prevê nenhuma advertência ou sanção mais branda, mas tão só a expulsão imediata. (artigo 137º, nº3: “o público admitido nas galerias deve manter-se sentado e em silêncio. Os contínuos procederão à expulsão imediata das pessoas que profiram exclamações de aprovação ou desaprovação”).

Aqui reside uma das falhas da Constituição Europeia em matéria de governância. Além da falta de sistematização, não deixa de ser censurável a ausência do princípio da responsabilidade (ou da imputação), que desenvolveremos *infra* na Parte III do presente trabalho.

Ainda voltando ao controlo que se pretende instituir, ele é uma novidade, mas não tanto pelo conhecimento, que se passa a ter, da opinião e do sentido de voto de cada um dos representantes. Actualmente, o acesso ao conteúdo dos debates do Conselho é já uma realidade, nos termos do seu regulamento interno⁵⁸, em consonância com o artigo 207º, *in fine* do TCE.

A originalidade reside apenas no carácter *instantâneo* do controlo, que se vem contrapor ao controlo diferido que já existia, pela publicação das actas⁵⁹.

⁵⁸ Decisão 2004/338/CE, Euratom: de 22 de Março de 2004. “Artigo 9º: Acesso do público às votações, às declarações de voto e às actas das reuniões.

1. Para além dos casos em que as deliberações do Conselho são abertas ao público nos termos do nº 1 do artigo 8º, sempre que o Conselho actuar no exercício dos seus poderes legislativos na acepção do artigo 7º, os resultados das votações e as declarações de voto dos membros do Conselho, bem como as declarações exaradas na acta do Conselho e os pontos dessa acta relativos à aprovação de actos legislativos, são tornados públicos. A mesma regra é aplicável:

a) Aos resultados das votações e às declarações de voto, bem como às declarações para a acta do Conselho e aos pontos dessa acta relativos à aprovação de uma posição comum nos termos dos artigos 251º ou 252º do Tratado CE;

b) Aos resultados das votações e às declarações de voto dos membros do Conselho ou dos seus representantes no Comité de Conciliação instituído pelo artigo 251º do Tratado CE, bem como às declarações para a acta do Conselho e aos pontos dessa acta relativos à reunião do Comité de Conciliação;

c) Aos resultados das votações e às declarações de voto, bem como às declarações para a acta do Conselho e aos pontos dessa acta relativos à elaboração, pelo Conselho, de uma convenção com base no título VI do Tratado da União Europeia.

2. Além disso, os resultados das votações são tornados públicos:

a) Quando o Conselho actue no âmbito do título V do Tratado da União Europeia, por decisão unânime do Conselho ou do Coreper, tomada a pedido de um dos seus membros;

b) Quando o Conselho aprove uma posição comum na acepção do título VI do Tratado da União Europeia, por decisão unânime do Conselho ou do Coreper, tomada a pedido de um dos seus membros;

c) Nos outros casos, por decisão do Conselho ou do Coreper, tomada a pedido de um dos seus membros.

Quando os resultados das votações do Conselho forem tornados públicos nos termos das alíneas a), b) e c), as declarações de voto feitas aquando da votação serão também tornadas públicas a pedido dos membros do Conselho interessados, no respeito do presente Regulamento Interno, da segurança jurídica e dos interesses do Conselho.

As declarações exaradas na acta do Conselho e os pontos dessa acta relativos à aprovação dos actos referidos nas alíneas a), b) e c) serão tornados públicos por decisão do Conselho ou do Coreper, tomada a pedido de um dos seus membros.

3. As votações não são tornadas públicas em caso de deliberações conducentes a uma votação indicativa ou à aprovação de actos preparatórios”.

⁵⁹ Artigo 173º do Regulamento do Parlamento Europeu (“Relato integral: 1. Para cada sessão será redigido, nas línguas oficiais, um relato integral. 2. Os oradores devem devolver o texto dos seus discursos ao secretariado o mais tardar no dia seguinte àquele em que o tiverem recebido. 3. O relato integral será publicado em anexo ao Jornal Oficial da União Europeia”) e artigo 9º do Regulamento interno do Conselho (“Acesso do público às votações, às declarações de voto e às actas das reuniões 1. Para além dos casos em que as deliberações do Conselho são abertas ao público nos termos do nº 1 do artigo 8º, sempre que o Conselho actuar no exercício

Quanto a saber se há vantagens neste acesso imediato, e apenas não diferido, pensamos que sim, apesar da relativa desigualdade em que coloca os cidadãos residentes no Estado onde se situam as sedes das instituições ou onde estas reúnem, relativamente a todos os outros, correndo-se o risco de os cidadãos residentes em Estados periféricos, como é o caso de Portugal, terem muito mais dificuldade em exercer este direito.

1.2. A transparência documental

Por outro lado, a transparência do diálogo comporta ainda uma dimensão mais formal, no sentido de publicitação de documentos.

A transparência *documental* significa que todos os documentos relevantes deverão poder ser acedidos.

Aparentemente, a transparência *documental* identifica-se com a já tradicional liberdade de acesso aos documentos da administração, há muito consagrada nos direitos internos dos Estados, e também no próprio Direito Europeu⁶⁰.

Ora, se estabelecemos a distinção entre *governança* e governância pensamos que, também aqui, teremos que estabelecer a distinção, análoga, entre o *princípio do arquivo aberto*, característico da *governança* tradicional, e o princípio da transparência documental, criado no âmbito da governância.

Se a governância pretende ser uma resposta nova para problemas que também são novos, então o conteúdo do princípio da transparência documental não pode limitar-se à abertura mínima, tradicionalmente permitida.

O acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão está consagrado, em termos razoavelmente amplos, no Regulamento nº 1049/2001, de 30 de Maio de 2001⁶¹, mas há ainda um conjunto de questões por esclarecer como saber o que é

dos seus poderes legislativos na aceção do artigo 7º, os resultados das votações e as declarações de voto dos membros do Conselho, bem como as declarações exaradas na acta do Conselho e os pontos dessa acta relativos à aprovação de actos legislativos, são tornados públicos (...)).

⁶⁰ Regulamento (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

⁶¹ Quanto à contribuição activa para o acesso aos documentos, este Regulamento é inaceitavelmente lacónico limitando-se a dizer, no seu artigo 15º: “Prática administrativa nas instituições 1. As instituições desenvolverão boas práticas administrativas tendo em vista facilitar o exercício do direito de acesso garantido pelo presente regulamento. 2. As instituições estabelecerão um comité interinstitucional tendo em vista

um documento, quais os documentos que podem ser acedidos, quem pode aceder a eles (como definir o leque de interessados?) e por que vias se pode dar o acesso (com que custos, em que prazos, em que locais e mediante que formas?).

Feitas estas definições, importa esclarecer que, mais do que um dever passivo de as instituições facultarem o que lhes for solicitado, a verdadeira transparência implicará a publicitação tempestiva, por meios adequados, de toda a documentação relevante atinente a uma dada política.

1.3. A transparência e a fundamentação dos actos

O dever de fundamentação dos actos (artigo I-38º nº2 da Constituição Europeia, sob a epígrafe “Princípios comuns aos actos jurídicos da União”⁶²), já existia e correspondia ao artigo 253º do Tratado CE (ex-artigo 190º do Tratado CEE).

Há uma íntima relação entre transparência e fundamentação dos actos, na medida em que a transparência serve para divulgar não só o conteúdo dos actos, mas também a sua fundamentação. Juntamente com a transparência *procedimental*, o dever de fundamentação veio acrescentar, à clássica transparência documental, a possibilidade de os destinatários dos actos, e os cidadãos em geral, conhecerem e compreenderem melhor o *porquê* dos actos e das políticas da União. Deste modo, a transparência, juntamente com o dever de fundamentação dos actos, vem aumentar a *coerência percebida* das políticas. Por seu turno, a explicitação da relação de cada novo acto com todo o *acquis communautaire*, torna a globalidade do sistema mais compreensível, o que, por sua vez, vem potenciar o aumento da eficácia como resultado natural da maior coerência, ou seja, da maior compreensibilidade geral do sistema garantida pela fundamentação. Isto remete-nos para o nosso próximo princípio, o princípio da coerência.

estudar as melhores práticas, abordar eventuais diferendos e debater as futuras evoluções em matéria de acesso do público aos documentos”.

Não se compreende que, impondo aos Estados, por via da Directiva 2003/4/CE, deveres de divulgação gradual por meios de telemática, não adoptem, as próprias instituições, um comportamento compatível com o mesmo nível de exigência.

⁶² “2. Os actos jurídicos são fundamentados e fazem referência às propostas, iniciativas, recomendações, pedidos ou pareceres previstos pela Constituição”.

2. Princípio da coerência

O princípio da coerência (artigo I-19º nº1 da Constituição Europeia, sob a epígrafe “Instituições da União”⁶³ e ainda artigo III-115º⁶⁴), estava já presente no artigo 3º do Tratado da União Europeia, a propósito da unidade do quadro institucional da União Europeia⁶⁵.

Em termos gerais, o princípio da coerência tem a ver com a articulação sistemática entre o acto jurídico em causa e todo o sistema jurídico.

Em que medida é que a coerência pode ser considerada como um princípio de governância⁶⁶?

Em primeiro lugar, na medida em que a actuação do Estado, mesmo quando as preocupações de “boa governação” já estavam presentes, nem sempre se pautava pela coerência, e nem sempre era totalmente consequente⁶⁷. Agora o objectivo da coerência é uma constante, de modo a melhorar a qualidade das políticas, mas também a sua compreensibilidade e, portanto, a legitimação.

Em segundo lugar, além da coerência material, é igualmente importante, no âmbito da governância, a coerência formal ou manifestada, que se destina a demonstrar, de forma sistemática, a coerência aos cidadãos.

⁶³ “1. A União dispõe de um quadro institucional que visa: (...) — assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas acções”.

⁶⁴ “A União assegura a coerência entre as diferentes políticas e acções previstas na presente Parte, tendo em conta os seus objectivos na globalidade e de acordo com o princípio da atribuição de competências”.

⁶⁵ Artigo 3º “A União dispõe de um quadro institucional único, que assegura a coerência e a continuidade das acções empreendidas para atingir os seus objectivos, respeitando e desenvolvendo simultaneamente o acervo comunitário.

A União assegurará, em especial, a coerência do conjunto da sua acção externa no âmbito das políticas que adoptar em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento. Cabe ao Conselho e à Comissão a responsabilidade de assegurar essa coerência, cooperando para o efeito. O Conselho e a Comissão assegurarão a execução dessas políticas de acordo com as respectivas competências”.

⁶⁶ Também é assim no Livro Branco, onde a coerência é o último princípio da governância: “As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a basear; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo” (COM (428) final, p.11).

⁶⁷ No seu diagnóstico da ingovernabilidade dos sistemas políticos actuais, Alcantara Saez faz um quadro da situação actual: “as políticas públicas desenham um quadro de acção bastante geral formado pela soma dos actos singulares isoladamente considerados e cuja existência não pressupõe necessariamente uma estratégia global ou contínua. Ou seja, nem todas as políticas estão baseadas em perspectivas explicitamente definidas, articuladas racionalmente entre os seus elementos, nem são permanentes no tempo” (op. cit. p. 99).

Em suma, o princípio da coerência, analisado no contexto da governância, comporta uma dupla dimensão: formal e substancial.

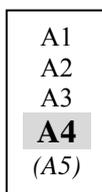
2.1. Princípio da coerência substancial

Do ponto de vista substancial, a coerência de um acto jurídico mede-se pela melhor ou pior articulação do seu conteúdo com outros actos jurídicos, quer anteriores quer futuros (planeados). Materialmente, o que se pretende é que cada nova medida adoptada se articule logicamente com as anteriores, criando sinergias positivas e evitando contradições.

2.1.1. Coerência vertical

Tratando-se de vários actos adoptados no âmbito da mesma política, o que se pretende é sobretudo evitar tanto as lacunas como as antinomias normativas, mas também assegurar a qualidade da política. Esta forma de coerência, a que chamaremos *coerência interna* ou *coerência vertical*, é aferida segundo critérios de necessidade, adequação, proporcionalidade e congruência.

Esquemáticamente, pode ser representada assim:



“A4” é a medida cuja coerência é objecto de verificação, por confronto com as restantes medidas em vigor (“A1”, “A2” e “A3”) e com as medidas planeadas no âmbito da mesma política pública (“A5”).

2.1.2. Coerência horizontal

Mas a coerência entre medidas adoptadas no âmbito de **diferentes** políticas também deve ser controlada, desde que exista o risco de interferências mútuas. Neste caso, o que se pretende assegurar é uma coerência mais global do que a anterior *coerência interna*. Chamar-lhe-emos *coerência externa especial* ou *coerência horizontal*, a qual deve ser aferida à luz dos fins gerais do próprio sistema político. Esta é precisamente a ideia que

está presente no artigo III-115º da Constituição Europeia, onde pode ler-se: “A União assegura a coerência entre as diferentes políticas e acções previstas na presente Parte, tendo em conta os seus objectivos na globalidade e de acordo com o princípio da atribuição de competências”.

O princípio da integração é fundamental para assegurar a coerência externa. Todos os valores, cuja importância social justificar uma protecção acrescida, devem ter um tratamento especial, sendo tutelados também no âmbito das restantes políticas (das quais possam sofrer influências directas ou indirectas), de forma a garantir um nível elevado de protecção. O princípio do nível elevado de protecção serve-nos para compatibilizar ou hierarquizar as medidas, sempre que não seja possível evitar as antinomias, na concepção e aplicação concreta da nova medida.

Depois de um período em que só o ambiente tinha dignidade para constar da parte geral do Tratado, beneficiando do princípio da integração⁶⁸, estando as restantes “integrações” dispersas ao longo do Tratado, nas partes relativas às respectivas políticas, a Constituição Europeia reorganizou e sistematizou os valores dignos de integração e, portanto, de um nível de protecção mais elevado, reunindo todas as dimensões do princípio da integração. Assim, na Constituição Europeia, os valores constitucionais, cuja protecção deve ser integrada na concepção e execução das demais políticas, são: a igualdade entre homens e mulheres (artigo III-116º), o emprego, a protecção social, a educação, a formação, a saúde pública, a luta contra a exclusão social (artigo III-117º), a não discriminação (em função do género, raça, etnia, religião, crença, deficiência, idade ou orientação sexual) (artigo III-118º), a protecção do ambiente (artigo III-119º), a protecção do consumidor (III-121º) e o bem-estar dos animais (III-121º).

Apesar do mérito que reconhecemos à Constituição Europeia, que nesta matéria se limitou a “arrumar a casa”, transportando para as “disposições de aplicação geral” da Parte III, sobre as “políticas e funcionamento da União” disposições dispersas já existentes, anteriormente, nos Tratados, o que é certo é que se se aumentar muito o número de considerações a *integrar*, se corre o risco de descaracterizar o princípio da integração, a ponto de já ser comum dizer-se que, com tanta integração, um dia destes as políticas da União se começam a “desintegrar”...

⁶⁸ Actualmente, só o ambiente consta do artigo 6º do Tratado CE, logo depois dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Eis a representação esquemática da coesão horizontal:

A B C D (E)

“D” é a medida cuja coerência é objecto de verificação, face às medidas adoptadas ou planeadas no âmbito das restantes políticas (“A”, “B”, “C” e “E”).

2.1.3. Coerência diagonal

Mas a coerência dos actos jurídicos pode ser aferida também relativamente aos fins das políticas públicas.

Se pensarmos na relação entre a medida a adoptar e os fins especiais da mesma política pública, em que essa medida se insere, então saímos do âmbito da coerência e passamos a situar-nos no âmbito da eficácia.

Já se o nexa for entre uma medida concreta e os fins sociais mais gerais, estamos ainda no âmbito da coerência, mas de uma forma particular de coerência externa, que podemos denominar *coerência teleológica* ou *coerência diagonal*.

A *coerência teleológica* parece apontar no sentido da obrigatoriedade da planificação, considerada como exigência incontornável de cada sector de regulação normativa. É através dos planos e programas — documentos de estratégia e de prognose —, que se vai estabelecer o fio condutor de todo um sector das políticas públicas e, portanto, que se vai aferir a coerência externa geral (ou *coerência diagonal*) do novo acto sujeito a escrutínio.

A	Fb)
	Fa) (eficácia)
	Fc)
	Fd)

Assim, neste quadro, “A” é a nova medida, Fa) são os fins especiais da política, na qual a medida se insere e “Fb)”, “Fc)” e “Fd)” são os fins gerais das restantes políticas que vão servir para controlar a coerência diagonal da medida em análise.

2.2. Princípio da coerência formal

Para a governância europeia, a manifestação externa da coerência assume também grande importância. Dito por outras palavras: o que se pretende com o princípio da coerência formal é que a coerência seja demonstrada e visível para o público em cada medida política.

Uma das características da coerência manifestada é ela ser imediata e não diferida, isto é, a coerência deve estar patente no próprio acto, deve constar ou do preâmbulo ou directamente do articulado⁶⁹. Isto significa que, por um lado, não deve ser necessário ter acesso aos trabalhos preparatórios para conseguir perceber a *ratio* do acto, e por outro, não basta que a fundamentação do acto seja proclamada, (ainda que publicamente e de forma expressa) através de formas visíveis mas efêmeras, como comunicados à imprensa.

Nesta medida, a coerência manifestada identifica-se, no fundo, com um princípio de boa administração⁷⁰, o dever de fundamentação expressa dos actos administrativos⁷¹, consagrado no artigo II- 101º nº2 c) da Constituição Europeia, válido agora também para os actos normativos (de natureza legal ou regulamentar).

⁶⁹ Veja-se, a título de exemplo, os artigos 9º, nº2 e 15º da Directiva 96/61, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição.

⁷⁰ O princípio da boa administração corresponde ao artigo II- 101º da Constituição Europeia, sob a epígrafe “Direito a uma boa administração”:

“1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;

b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas da Constituição, devendo obter uma resposta na mesma língua”.

Actualmente, o direito a uma boa administração, encontra-se no artigo 41º da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, mas sempre foi um princípio de direito comunitário, na medida em que é um princípio comum às ordens jurídicas dos Estados membros. O Provedor de Justiça Europeu é a figura que tem por função garantir este direito instaurando inquéritos aos casos de má administração na actuação das instituições e organismos comunitários (artigos 195º do TCE e III-335º da Constituição Europeia).

⁷¹ Sobre o dever de fundamentação expressa veja-se, por todos, José Carlos Vieira de Andrade, *O dever de fundamentação expressa dos actos administrativos*, Separata do volume 37 do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1992.

3. Princípio da abertura

O princípio da abertura está consagrado em conjunto com os da eficácia e da independência da actuação das instituições, órgãos e organismos europeus, todos no artigo III-398º da Constituição Europeia⁷². Apesar de este conjunto de princípios directores da administração europeia não existir enquanto tal, nos tratados que antecederam a Constituição Europeia, ainda está por provar que eles constituam, em si mesmos, uma novidade em matéria de governância.

Com excepção do princípio da independência dos órgãos, relativamente ao qual temos sérias dúvidas sobre a sua relação com a governância⁷³, analisaremos os restantes princípios para confirmar, ou não, o seu carácter inovador e a sua importância relativa para a governância europeia.

Concretamente quanto ao princípio da abertura, é importante determinar qual o seu conteúdo útil quando, já a propósito da “transparência dos trabalhos das instituições, órgãos e organismos da União” se propugnava o “maior respeito possível pelo princípio da abertura” com o “fim de promover a boa governação” e “assegurar a participação da sociedade civil” (artigo I-50º nº1). Deste preceito parecia resultar a identidade entre “transparência” e “abertura”, princípios instrumentais ao serviço da “boa governação” (fim geral) e da participação (fim especial e uma das dimensões mais óbvias da “boa governação”). Já tivemos, todavia, oportunidade de ver que não é assim, e que abertura e transparência são realidades bem distintas. A abertura significa que a administração europeia deve procurar soluções menos unilaterais e mais dialogadas, menos autoritárias e

⁷² “1. No desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente.

2. No respeito do Estatuto e do Regime adoptados com fundamento no artigo III-427º, a lei europeia estabelece as disposições para o efeito”.

⁷³ Assim, genericamente afirmado, o princípio da independência (consagrado, tal como os anteriores, no artigo III-398º da Constituição Europeia), tanto pode referir-se à independência recíproca na actuação dos vários órgãos ou instituições da União – chamemos-lhe independência *interna* –, como à independência nas relações entre estes e os Estados membros - chamemos-lhe independência *externa*. A independência *interna* decorre do respeito pelos princípios do Estado de Direito (artigo I-2º) e da separação de poderes (artigo I-19º nº2); a independência *externa* (expressamente afirmada a propósito da Comissão Europeia no artigo III-347º, e do Tribunal de Justiça no III-355º) está implícita nos princípios da atribuição de competências (artigo I-11º nº2), da subsidiariedade (artigo I-11º nº3) e da proporcionalidade (artigo I-11º nº4).

Se a independência tem a ver com autonomia, que é uma certa forma de afastamento, e governância tem a ver com legitimidade, que é uma forma de aproximação (entre a União e os *seus* cidadãos), então a independência não é um princípio de governância. A independência é um princípio que visa contrariar uma natural tendência de influência mútua excessiva, ou até abusiva, entre órgãos ou entidades próximas, evitando, assim, confusões de atribuições, de competências ou de poderes. Por isso a independência é, certamente, um princípio que rege as relações entre a União e os Estados membros e até entre as próprias instituições da União, mas não as relações entre a União e os cidadãos.

mais negociadas, menos impostas e mais participadas. A abertura é, assim, uma palavra-chave para a necessária legitimação das acções e das políticas da União Europeia.

Uma vez que é no momento da participação do público que a necessidade da abertura se manifesta especialmente, remetemos a abertura para mais tarde, ao abordarmos o princípio da participação.

4. Princípio da eficácia

Além do artigo III-398^o, encontramos a eficácia ainda noutra ponto da própria Constituição Europeia: o artigo I-19^o n^o1, sob a epígrafe “Instituições da União”, diz que a “União dispõe de um quadro institucional que visa: (...) assegurar a coerência, eficácia e continuidade das suas políticas e das suas acções” e o artigo I-3^o n^o5, intitulado “objectivos da União”, determina que a “União prossegue os seus objectivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas na Constituição”. Esta não é uma grande novidade, pois a eficácia já se encontrava no artigo 2^o e também no artigo 6^o n^o4⁷⁴ do Tratado de Maastricht, demonstrando que, desde o momento da criação da União Europeia, esteve bem presente a preocupação de “garantir a eficácia dos mecanismos e instituições da Comunidade”.

Tal como está configurada⁷⁵, a eficácia da Comunidade e da União remete-nos para um sentido estrito da eficácia: a eficácia instrumental ou eficácia de meios. Apesar de ser igualmente legítimo questionar a eficácia num sentido mais amplo, enquanto eficácia de fins, esta segunda dimensão da eficácia releva mais de questões de democracia do que de governância, pelo que não a trataremos aqui⁷⁶.

⁷⁴ Este artigo apela também para uma ideia de eficácia (de meios): “a União dotar-se-á dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas”..

⁷⁵ Tanto na Constituição como no Livro Branco: “Eficácia. As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado” (COM (428) final, p. 11).

⁷⁶ A eficácia, num sentido mais amplo, era a preocupação presente no Conselho Europeu de Madrid, em 15 e 16 de Dezembro de 1995: “A Conferência deverá pôr a União mais em consonância com os seus cidadãos. A melhor forma de a União recuperar o empenho dos seus cidadãos é centrar os seus esforços a nível europeu nas acções que permitam resolver as questões que são para eles de maior importância: maior segurança, maior solidariedade, mais emprego e melhor ambiente”.

Mas o que é certo é que, na Constituição Europeia (para além, obviamente, do princípio da subsidiariedade), a questão substancial, da legitimação directa dos *novos rumos* da integração europeia, não é sequer afluída. Não está prevista a auscultação dos *anseios de integração* dos cidadãos nem a sua participação ao nível da partilha de competências entre a União e os Estados membros, ou seja: não há qualquer consulta do público

4.1. A avaliação e a eficácia dos meios

Uma política pública que esteja de acordo com os princípios da governância deverá orientar-se por objectivos claros e precisos, apoiados em fundamentos científicos⁷⁷ definidos a longo prazo e escolhidos através de formas participadas.

A prossecução dos objectivos previamente definidos envolve uma escolha dos meios necessários, adequados e proporcionais. A selecção dos instrumentos deve fundar-se tanto numa avaliação científica dos impactes futuros das políticas, como nos resultados do controlo das experiências anteriores⁷⁸.

A eficácia significa, portanto, que as consequências previsíveis de uma medida política, tanto directas como indirectas ou colaterais, são escrutinadas e ponderadas de antemão. Deste modo evitam-se surpresas e permite-se, por um lado, que as potencialidades de cada medida, resultantes das interacções com as restantes, possam ser plenamente aproveitadas; e por outro, que os efeitos colaterais indesejáveis possam ser prevenidos, minimizados ou compensados, podendo a sua compensação ser prevista com antecedência. Aquilo que estamos a defender é uma sujeição de cada medida a uma avaliação estratégica de impactes. A avaliação estratégica é um instrumento de racionalização de medidas através da medição objectiva dos seus efeitos visando não só antecipar e corrigir impactes, como evoluir, melhorando, para o futuro, a qualidade das políticas. A avaliação preconizada pode ser prospectiva ou retrospectiva, quantitativa ou qualitativa, formativa ou sumativa⁷⁹.

em sede de execução do princípio da subsidiariedade). Tudo é decidido a nível político, unilateral e autoritariamente. Quanto às políticas que já constituem competências “tradicionais” da Comunidade, a única participação pública que houve, foi por via dos referendos que, ao nível nacional tenham tido lugar, aquando da ratificação dos tratados de revisão (desde o Acto Único Europeu aos Tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice). O entanto, referendar os tratados não só não é constitucionalmente obrigatório em todos os Estados membros, como pode ser um risco se o debate político ao nível nacional for mal conduzido e se acabar por auscultar a opinião pública acerca da actuação política do governo em vez de referendar a integração europeia. (Sobre a figura constitucional do referendo em Portugal ver Benedita Dias Urbano, *O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto: configuração jurídica do referendo em Portugal*, Coimbra Editora, 1998).

⁷⁷ Em virtude daquilo a que alguns autores chamam a “revolução numérica”, existem hoje técnicas quantitativas de contagem, registo e estatística que permitem o acesso a informação de diagnóstico da sociedade, muito mais rigorosa. (Daniel Tarschys, “Wealth, values, institutions: trends in government and governance”, in: *Governance in the 21 st Century*, OECD, Paris, 2001, p. 36).

⁷⁸ No Relatório de 7 de Março de 2001, intitulado *Melhorar e simplificar o ambiente regulador*, a Comissão refere alguns exemplos de casos em que foram avaliados os impactes da nova legislação sobre as empresas (Com (2001) 130 final, p. 16).

⁷⁹ As distinções encontram-se no Relatório do Grupo de Trabalho 2b) sobre “Evaluation and transparency”, documento preparatório do Livro Branco sobre a Governança Europeia, apresentado em Bruxelas, em Julho de 2001 e tendo como relator H. Summa (disponível em <http://europa.eu.int>)

4.2. O momento da avaliação

Atendendo ao critério do momento em que é realizada, a avaliação pode ser prospectiva ou retrospectiva.

A avaliação prospectiva de impactes é desenvolvida antes de iniciada a acção e pretende ponderar, antecipatoriamente, os modos de realização dos objectivos, para aferir se a via proposta é eficaz e eficiente ou se, pelo contrário, comporta impactes (efeitos colaterais) desnecessários ou inaceitáveis. Não visa, portanto, equacionar o “se”, mas apenas o “como” da acção.

A avaliação retrospectiva de impactes, ou monitorização, pode ser levada a cabo durante a execução da acção ou depois de ela estar concluída. A primeira, a monitorização *intercalar*, permite a percepção e consideração dos erros cometidos, para os corrigir, relativamente ao que resta de acção por executar. A segunda, a monitorização *a posteriori*, permite reconhecer os erros e retirar deles ensinamentos para futuras acções.

Para serem úteis, ambas exigem retorno (*feedback*) por parte dos actores e dos utentes das políticas – aplicadores administrativos ou judiciais, destinatários, grupos de interesse (ou *stake holders*), etc.. Para este efeito, há que criar mecanismos de retorno: seja através de órgãos com competências específicas (observatórios), seja através de associações profissionais, ou mesmo através de auscultação directa junto dos utentes.

4.3. A natureza e o fim da avaliação

Tendo em consideração a natureza do processo de avaliação, ela pode ser quantitativa ou qualitativa. Será uma avaliação *quantitativa* quando se pretendam produzir análises quantificadas de custos e benefícios (directos e indirectos) da execução da acção decidida; será uma avaliação *qualitativa* quando o que se pretende são apreciações qualitativas de vantagens e desvantagens da política pública.

Por fim, se atendermos à sua razão de ser, a avaliação pode ainda ser formativa ou sumativa, consoante se destine a decidir se a acção pode ou não ser melhorada (avaliação formativa) ou se a acção deve ser mantida ou deve ser abandonada (avaliação sumativa).

4.4. A “cultura de avaliação”

Considerando que a avaliação é um procedimento dispendioso, tanto em termos de tempo como de meios, acreditamos que ele só será verdadeiramente útil quando se conseguir criar uma “cultura de avaliação”. O que este chavão⁸⁰ quer significar é importância da interiorização, pelos actores sociais, da utilidade de novos procedimentos, de modo que o seu cumprimento não constitua o mero preenchimento de um formalismo julgado inútil, mas antes a realização de uma função considerada útil. A diferença está, não só na frequência da adopção dos comportamentos desejados, mas também na diligência com que são cumpridos, evitando-se laxismos a nível do cumprimento de prazos, do respeito de fases procedimentais e da consideração de conteúdos.

Na promoção da eficácia, a *desburocratização* e a *simplificação* são as palavras de ordem. Deverá evitar-se uma proliferação excessiva de entidades e organismos com competências conflitantes ou sobrepostas, e adoptar-se, em alternativa, um novo estilo de organização descentralizada, baseado em órgãos híbridos e formas de organização em rede. Deverá adoptar-se uma gama alargada de instrumentos de acção (com destaque especial para os instrumentos consensuais, informativos e económicos em detrimento dos mais tradicionais instrumentos normativos) e deverão simplificar-se os textos jurídicos aplicáveis, designadamente através de movimentos de codificação, mas também de desregulação, co-regulação e auto-regulação, implicando uma redução quantitativa (do volume) e qualitativa (da complexidade) da legislação.

5. Princípio da democracia participativa

Finalmente, no princípio da democracia participativa, do artigo I-47⁸¹, reside a única verdadeira inovação da Constituição Europeia⁸². Pela primeira vez se estabelece, para as

⁸⁰ Actualmente é frequente falar-se, a diversos propósitos, da necessidade de criação de uma “cultura de participação”, uma “cultura de responsabilidade”, uma “cultura de diálogo”, uma “cultura de ambiente”, uma “cultura de ordenamento do território”, etc.

⁸¹ “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 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 a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma

instituições europeias, o dever fundamental de dialogar com os cidadãos e as associações representativas, enquanto “partes interessadas” nas acções da União⁸³.

Este diálogo tem, aqui, um papel central pois, com efeito, as questões da governância emergem das interacções entre “o político” e “o social” (...)⁸⁴. É neste sentido que Jan Kooiman fala da “governância interactiva”⁸⁵.

Curiosamente, diferentes perspectivas ideológicas sobre a participação permitem esgrimir argumentos a favor ou contra a participação como factor de governância: enquanto a maior parte da doutrina moderna defende que o aumento da participação conduz necessariamente ao aumento da legitimidade, os sectores mais conservadores defendem que o incremento da participação pode estar na origem de crises de ingovernabilidade ao exacerbar as exigências⁸⁶ dos cidadãos mais participativos⁸⁷.

Olhando agora mais de perto para a Constituição Europeia, é interessante ver que também encontramos referência à democracia participativa no nº 3 do artigo I-46º (o artigo imediatamente anterior à disposição nuclear sobre democracia participativa), sob a epígrafe “Princípio da democracia representativa”: “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”.

proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar a Constituição. As normas processuais e as condições para a apresentação de tal iniciativa pelos cidadãos, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que aqueles devem provir, são estabelecidas por lei europeia”.

⁸² Para o Livro Branco da Comissão, a participação é o segundo princípio da governância: “A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até à execução. O reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia” (Com (2001) 428 final, p.11).

⁸³ “Mas, o que é porventura ainda mais importante, os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático”. Conselho Europeu de Laeken, 14 e 15 de Dezembro de 2001.

⁸⁴ Jan Kooiman, *Governing as governance*, Sage Publications, London, 1994, p. 11.

⁸⁵ Este autor (op, cit., p. 43) acentua a importância da comunicação e da formação de “imagens partilhadas” para a *governância interactiva*.

⁸⁶ Recordamos o relatório da Comissão Europeia sobre *Perceptions on the European Union*. A qualitative study of the public’s attitudes to and expectations of the European Union in the 15 Member States and the 9 Candidate Countries. General Report, Brussels, June 2001 (<http://europa.eu.int>).

⁸⁷ “Em posição contrária, defende-se que tal incremento [da participação] ajuda a aumentar as bases da legitimidade sobre as quais se apoia o próprio governo. Logo, nada permite afirmar, como regra de valor universal, que uma determinada dimensão de participação favoreça ou dificulte a sustentabilidade (...). Manuel Alcantara Saez, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 66-67.

Qual será o sentido desta referência quando logo o artigo seguinte é consagrado precisamente à democracia participativa? A intenção poderá ser frisar que, apesar de o funcionamento da União se basear (tal como tradicionalmente se basearam as Comunidades e a União Europeia), na democracia representativa, ela não só não exclui, como é compatível com esquemas de democracia participativa, os quais são descritos no artigo seguinte.

Encontramos, então, quatro dimensões diferentes da democracia participativa, consagradas no artigo I-47º: a liberdade de expressão qualificada, o dever institucional de diálogo, o dever de consulta e o poder de iniciativa pública.

5.1. Liberdade de expressão qualificada

No seu nº 1, o artigo I-47º recebe a liberdade de expressão qualificada. Trata-se de um *direito de opinar*, usando as vias de comunicação directas estabelecidas para tal. Este direito tem como dever correspectivo a obrigação de as instituições criarem os meios instrumentais de comunicação adequados para o diálogo (como linhas telefónicas dedicadas com custos reduzidos para o utilizador ou endereços de correio electrónico⁸⁸ exclusivos para o efeito).

⁸⁸ Perri (“Governing by technique: judgement and the prospects for governance of and with technology”, in: *Governance in the 21 st Century*, OECD, Paris, 2001, p. 71) discorre sobre as tecnologias de apoio à decisão e elenca as mais importantes ferramentas da “e-governância”, das quais transcreveremos algumas das mais importantes:

1. Quanto à actividade democrática: votações electrónicas usando assinaturas digitais, por exemplo com cartões magnéticos ou cartões de chip; petições baseadas em correio electrónico usando igualmente assinaturas digitais; consulta pública em linha através de portais electrónicos ou correio electrónico, inquéritos ao público através de correio electrónico sobre confiança, satisfação, etc.; queixas pela Internet.
2. Quanto à actividade política: lista de endereços de correio electrónico de activistas políticos; contacto entre os políticos através de vídeo-conferência ou correio electrónico; fóruns de discussão pela Internet entre os políticos e o público; combate político directo com os opositores (ou infiltração junto deles) usando motores de pesquisa de opositores ou de críticos.
3. Quanto à definição de políticas: uso de programas informáticos adequados à estruturação de problemas; redes internas e externas para partilha de bancos de informação relevante para os decisores políticos; sistemas de informação geográfica adaptados à consulta de bases de dados; programas informáticos de análise de conteúdos para gestão de informação relevante; programas informáticos de simulação e de modelização dos impactes das ferramentas políticas, para análise de riscos e desenvolvimento de cenários; redes de peritos independentes para proceder à análise de valores, objectivos e princípios, e ponderação de princípios para detectar incoerências no âmbito da ética política ou do exercício de poderes discricionários.
4. Quanto à actividade de programação: apresentação electrónica e telemática de relatórios; sistema de selecção da informação relevante dos relatórios; actualização da informação em tempo real sobre a actividade e o desempenho dos decisores políticos; vídeo-conferência para interrogar comissões de inquérito ou membros do executivo.

Mas qual a diferença entre a liberdade de expressão qualificada e a simples liberdade de expressão, em geral? No caso da liberdade de expressão qualificada, não se trata de um simples direito de dar a sua opinião publicamente, mas um direito de fazer chegar a sua opinião directamente às instituições da União.

Apesar de a liberdade de expressão não implicar, para as instituições, o dever de responder, (ao contrário do que acontece no dever de diálogo) isso não significa que não devam ser retiradas quaisquer consequências das opiniões manifestadas pela sociedade civil se, do exercício da liberdade qualificada de expressão, resultar claramente que a opinião manifestada corresponde ao sentir de um número significativo de cidadãos, num mesmo sentido (por exemplo, para adopção de uma acção ou para mudança do sentido de uma política). E a primeira consequência pode ser dar início a um período de consulta, para aferir até que ponto as opiniões reiteradamente expressas correspondem ao sentir generalizado dos “interessados”.

5.2. Dever institucional de diálogo

No nº2 do artigo I-47º, está plasmado o dever institucional de diálogo. Trata-se de um *dever de audição e de reacção* das instituições da União, que têm como direitos contrapostos o direito de ser ouvido e o direito de obter uma reacção (reacção esta que pode consistir ou não numa resposta directa, mas deve ser sempre uma actuação positiva e não uma mera omissão).

O dever institucional de diálogo ainda é compatível com uma postura passiva das instituições perante as solicitações do público, pelo menos quanto à iniciativa do diálogo, que pode caber, sistematicamente, à sociedade civil.

O recurso ao direito de ser ouvido dependerá, portanto, do grau de mobilização e dos índices de participação típicos da sociedade civil em certas regiões, ou de certas classes profissionais, de certas associações representativas, etc. No entanto, o dever de diálogo só poderá considerar-se cumprido, se forem respeitados os três sub-princípios referidos no mesmo artigo I-47º: a abertura, a transparência e a regularidade do diálogo.

5.2.1. Diálogo aberto

A abertura do diálogo significa que a proposta de resolução do problema social, que está sob discussão, não pode ser uma solução acabada, rígida ou inflexível. Pelo contrário, deverá haver uma flexibilidade de posições que demonstre abertura perante a negociação, admitindo-se e discutindo-se todas as contrapropostas razoáveis apresentadas. Naturalmente que o diálogo só será aberto, se o processo deliberativo estiver numa fase inicial, de tal modo que ainda admita com facilidade a remodelação do projecto que é objecto de discussão, incorporando assim os contributos da sociedade civil. Por outras palavras: por força da abertura, o diálogo deverá ser *precoce*.

A postura mais ou menos aberta das instituições europeias pode ser avaliada, *a posteriori*, segundo dois critérios: a evolução verificada, ao nível do conteúdo das políticas, entre cada proposta inicial e a configuração concreta da medida final adoptada e a correspondência entre as sugestões apresentadas pelos interessados participantes e o conteúdo final das políticas. Desta análise poderemos concluir, tendencialmente, que quanto maior a flexibilidade, maior a abertura demonstrada, quanto maior a rigidez (identidade entre a proposta inicial e a medida final) menor a abertura.

5.2.2. Diálogo transparente

Não há nenhuma especificidade na transparência que caracteriza o diálogo entre as instituições e os cidadãos. A transparência, do artigo I-50º, continua a ser a transparência típica da democracia participativa, a que se refere o artigo I-47º, nº2, e que já desenvolvemos no ponto 1.

5.2.3. Diálogo regular

A regularidade do diálogo, neste contexto, significa três coisas: primeiro, que a periodicidade do diálogo deverá ser relativamente curta (parece-nos razoável que se estabeleça o diálogo pelo menos uma vez por ano, mas idealmente, deverá ser mais do que uma); segundo que, se houver períodos de diálogo delimitados no tempo, esses momentos deverão ser previsíveis, tendo lugar em datas aproximadas (sempre no começo da Primavera e do Outono, por exemplo) ou até em datas simbólicas (por exemplo, na data da

comemoração do Dia Mundial do Ambiente, para discutir questões de ambiente, na data do aniversário da adopção de uma determinada directiva simbólica no âmbito da política europeia em causa, etc.); finalmente, a regularidade implica ainda que, cabendo a iniciativa do diálogo, em princípio, aos cidadãos, no caso de se verificar, em certos temas ou certas épocas, um índice muito baixo de participação dos cidadãos⁸⁹, as instituições europeias deverão divulgar mais activamente as medidas adoptadas no âmbito das políticas da União e o interesse desta na manutenção do diálogo regular⁹⁰.

5.3. Dever de consulta

O dever de consulta, do nº 3 do mesmo artigo I-47º, é o dever mais activo dos três que analisámos: o *dever de auscultar os interessados* comporta a obrigação de as instituições adoptarem um conjunto de comportamentos activos, dos quais destacamos os seguintes: identificar as partes interessadas, divulgar os elementos essenciais da consulta, interpelar directamente os interessados e reagir à participação.

A identificação das partes interessadas é uma das primeiras dificuldades com que se defronta quem deva promover a participação pública.

Baseando-nos nos expressivos exemplos de David Held⁹¹, quem deverá participar numa decisão sobre sida? Apenas os indivíduos infectados com HIV? Os indivíduos pertencentes a grupos de risco, como hemofílicos, homossexuais ou heroinómanos? Os moradores junto a clínicas de reabilitação de toxicodependentes? Os profissionais da saúde, como médicos, enfermeiros ou farmacêuticos? Todos os utentes do sistema nacional de saúde? Todos os contribuintes que, pela via fiscal, asseguram a viabilidade financeira do sistema nacional de saúde?

⁸⁹ Analisando a intensidade da participação, é possível fazer uma gradação hierárquica do “envolvimento político”: o grau dos apáticos, o grau dos espectadores, o grau das actividades intermédias e o grau dos gladiadores (os indivíduos completamente envolvidos na actividade política). (Alcantara Saez, op. cit., p. 65). Daqui resulta o carácter dinâmico da governância, na medida em que a participação varia ao longo do tempo: os cidadãos ora dão ora retiram legitimidade. (op. cit. p.141).

⁹⁰ “Os cidadãos da Europa partilham de valores essenciais e os dirigentes políticos, tanto a nível nacional como europeu, têm a responsabilidade de transmitir aos cidadãos a importância do projecto europeu e de envolver os europeus no processo decisório, através do debate público e da cidadania activa” (Conselho Europeu de Bruxelas, 4 e 5 de Novembro de 2004).

⁹¹ *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Polity Press, Cambridge, 1995, p. 18.

E quem deverá participar numa decisão sobre chuvas ácidas? Deverão pronunciar-se apenas os agricultores? Ou também os silvicultores? E os proprietários rurais? E os industriais? E porque não os automobilistas e os peões? E os utentes dos parques, bosques ou florestas? E as associações não governamentais de defesa do ambiente?

Definir o público-alvo é, portanto, uma tarefa melindrosa, que tem como consequência a exclusão de categorias de indivíduos eventualmente com interesses objectivos, ainda que residuais, naquela questão. Por isso, o resultado de uma primeira aproximação à delimitação dos interessados deverá ser, ela mesma, objecto de discussão pública. Se, circunstâncias objectivas, demonstrarem a pertinência da inclusão de mais uma categoria de interessados, inicialmente não considerada, o leque de interessados deverá ser alargado. Este é um procedimento que se inicia internamente, mas que na fase final comporta alguma abertura à participação, no momento da divulgação do rol dos interessados que, sendo objecto de contestação, dará origem a um processo de concertação e à eventual elaboração de um novo rol corrigido.

A segunda obrigação das instituições em sede de consulta é a divulgação de todos os elementos essenciais da consulta. Aqui residem novas dificuldades: a definição das modalidades admissíveis de consulta⁹², a determinação dos efeitos e da relevância da participação⁹³.

A informação dos interessados, fornecendo-lhes toda a informação relevante na posse da instituição, é condição indispensável para uma consulta eficaz. Esta informação (que deverá ser fornecida não só aos interessados mas a todos os que a solicitarem, embora com prioridade para os primeiros, que estão sujeitos a prazos de participação) inclui, pelo menos:

- o âmbito subjectivo da consulta: a versão definitiva do leque de interessados,

⁹² Modalidades de consulta tipificadas ou não tipificadas? Uma consulta mais estruturada ou mais informal? Geograficamente concentrada ou difusa? Presencial ou à distância? Com prazos mais longos ou mais curtos? Espontânea ou induzida? Apenas inicial ou prolongando-se ao longo de várias fases do procedimento?

⁹³ Cada acto de participação dará origem a uma resposta individual? Todas as participações individuais são consideradas? Mesmo as que se manifestam através de modalidades não admitidas, oriundas de indivíduos não pertencentes ao grupo alvo ou fora dos prazos? (A resposta a esta questão, em nossa opinião, deve ser afirmativa, sobretudo se as participações individuais “ilegais” forem em número significativo, nomeadamente ultrapassando, em número, as “legais”) Poderemos afirmar que um acto que não incorporou sugestões reiteradas ou que consagrou até uma solução de sentido contrário a estas, tomou em consideração a participação do público se tiver uma fundamentação cuidadosa da opção seguida?

- o âmbito objectivo da consulta: a descrição sintética da questão sobre a qual incide o procedimento de consulta,
- a lista da informação de base existente: uma lista contendo o elenco de todos os trabalhos preparatórios, pareceres, relatórios, inquéritos e outros documentos relevantes na posse da administração e nos quais ela se baseará para conformar a sua acção,
- toda a informação relativa ao procedimento de consulta: data de início e de término; local onde pode ser consultada ou obtida a informação relevante; os meios de comunicação e endereços (postais, electrónicos ou telefónicos) através dos quais os interessados poderão fazer chegar as suas opiniões às instituições, etc..

A terceira obrigação institucional, no âmbito do procedimento de consulta, é tomar a iniciativa de interpelar directamente os interessados.

O dever de interpelação poderá não se aplicar a todos os interessados previamente identificados, mas apenas a *alguns* interessados: pensamos, por exemplo, naqueles interessados cujos contactos estejam na posse das instituições — por terem participado em anteriores consultas ou diálogos — e naqueles que, pelo seu estatuto, são especialmente representativos dos interesses em causa — como associações de âmbito transnacional.

Finalmente, as instituições deverão reagir à participação assim conseguida, seja através de sessões públicas, seja através de redes instituídas para o feito, ou até de comunicações directas entre a instituição e os interessados, isto se o número de participantes e a importância dos temas o justificarem (ou seja: se o número de participantes for escasso e em causa estiver um sim ou não rotundo a uma determinada acção da União).

Em suma, tal como no caso do dever de diálogo, o dever de consulta comporta também um *feed-back*, destinado a levar ao conhecimento dos participantes o resultado da sua participação. E não bastará a publicação de uma lei ou lei-quadro europeia com um preâmbulo mais alargado. É necessário que a resposta ocorra ainda antes da adopção da acção da União, com uma fundamentação particularizada para cada participante (ou grupo de participantes que tenha apresentado críticas ou sugestões equiparáveis).

Há, portanto, dois aspectos em que os deveres de diálogo (5.2.) e de consulta (5.3.) se aproximam: o primeiro, quando as instituições da União são obrigadas a promover activamente o diálogo, na falta *patológica* de iniciativa particular; o segundo, na medida em que as instituições são obrigadas a responder aos contributos recebidos.

Apesar dos pontos de contacto, a distinção entre o dever de diálogo e o dever de consulta é possível, tanto formal como materialmente.

A distinção formal, resulta claramente do momento em que cada um ocorre: o dever de diálogo, fora do contexto da aprovação de qualquer nova acção da União; o dever de consulta, no início do decurso do procedimento conducente à adopção de nova acção da União.

Materialmente, o diálogo destina-se à monitorização ou avaliação da execução de uma acção adoptada e em curso, e a consulta destina-se à definição de âmbito, contornos e avaliação prévia de uma nova acção proposta.

5.4. Poder de iniciativa pública

Por último, a grande revolução na governância europeia, mas cujas repercussões extravasam este âmbito e se fazem sentir também no domínio dos poderes dos Estados e das instituições da União, é o poder de iniciativa pública reconhecido, pela primeira vez directamente, aos cidadãos da União. Não é por intermédio dos seus representantes directos no Parlamento Europeu, muito menos através dos seus representantes indirectos no Conselho ou sequer através dos parlamentos nacionais; são os cidadãos **directamente** admitidos a apresentar, perante as instituições da União, uma iniciativa legislativa para aplicação da Constituição.

Apesar de não se alterar aqui o tradicional equilíbrio de poderes (que confere à Comissão a iniciativa legislativa e ao Parlamento e ao Conselho o poder de convidar a Comissão a apresentar-lhes uma proposta), esta é, sem dúvida, a maior novidade da Constituição Europeia em matéria de governância.

Na configuração legal do poder de iniciativa pública, não poderá deixar de se consagrar o dever de a Comissão apresentar, em tempo útil, uma proposta legislativa, se a matéria, na qual é pretendida a intervenção, couber no âmbito das competências da União, respeitando os princípios que regem as relações entre a União e os Estados membros (como o princípio das competências por atribuição e o da subsidiariedade) e se a medida solicitada não for completamente irrazoável, respeitando os valores fundamentais em que se funda a União (como a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a democracia, o Estado de Direito, etc.). Aplicam-se aqui, por analogia, as regras dos artigos III-332º e III-345º que consagram os poderes do Parlamento e do Conselho, de suscitar uma iniciativa legislativa.

Resta saber se o número de assinaturas necessárias – um milhão – será fácil de angariar numa Europa tão diversificada. Não podemos esquecer que estamos a falar de uma Europa alargada a mais de 500 milhões mas o que é certo é que a globalização e massificação das comunicações (nomeadamente a facilidade de comunicação em rede que a Internet proporciona) simplificarão muito a tarefa.

Parte III – Uma oportunidade perdida?

Se a Constituição Europeia comporta todos os princípios de governância que analisámos, então qual a razão da nossa crítica, implícita logo no título do trabalho?

A primeira razão decorre do facto de uma das preocupações, subjacentes à revisão dos Tratados, ter sido precisamente a simplificação dos textos convencionais europeus. Sendo assim, esta foi uma oportunidade perdida para sistematizar e condensar os princípios fundamentais da governância europeia.

Outra razão da nossa crítica é a ausência do princípio da responsabilidade, presente no Livro Branco sobre a Governança Europeia⁹⁴.

Também nos parece de lamentar a omissão do princípio da partilha, bem reflectido na afirmação do Conselho Europeu de Laeken, 14 e 15 de Dezembro de 2001: “Mas, o que é porventura ainda mais importante, os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático”.

1. O princípio da responsabilidade (princípio da imputação)

O princípio da responsabilidade é a primeira grande lacuna da Constituição Europeia em matéria de governância. Ele está consagrado no Livro Branco da Comissão no seguintes termos:

“Responsabilização. É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua acção na Europa e

⁹⁴ O marco mais importante do percurso em direcção à governância europeia foi precisamente a adopção, em 2001, deste Livro Branco sobre Governança Europeia (Com (2001) 428 final, de 25 de Julho). Pecando desde logo por vir tarde, depois de uma década de apelos à governância vindos da cúpula política da União, anuncia que “é necessário iniciar a reforma imediatamente, para que os cidadãos sintam as mudanças, bastante antes de uma nova alteração dos Tratados da União Europeia”. Agora que a alteração dos Tratados já se deu, temos dúvidas de que este objectivo tenha sido alcançado.

assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for”.

Antes de passarmos à análise do conteúdo essencial do princípio da responsabilidade, procederemos a uma precisão terminológica que nos parece importante.

Com efeito, apesar de *responsabilidade* ser a tradução usual do termo *accountability*⁹⁵, no contexto da governância nós preferimos falar em *imputação*.

A razão é que, na doutrina anglosaxónica, *accountability* é diferente de *liability*⁹⁶. *Liability* diz respeito à responsabilidade em sentido formal (civil, criminal, contraordenacional, disciplinar, etc.). Mas, para além destas formas clássicas, há outros tipos de responsabilidade, em sentido muito mais amplo. É aqui que entra a *accountability*, que optámos por traduzir por *imputação*.

Numa perspectiva passiva (a perspectiva dos administrados), *accountability* será a imputação de um comportamento a alguém. Pretende-se saber quem é que, em última instância, decidiu num determinado sentido, ou fez com que uma actuação pública tivesse uma determinada dimensão ou conteúdo. Isto implica uma dimensão de *traceability*, ou identificabilidade, que evita a tão frequente diluição de responsabilidades da administração (diluição que pode ser hierárquica, ou simplesmente burocrática).

Numa óptica activa, (a óptica do próprio agente), a imputação será a *assunção* da imputação (ou responsabilidade em termos muito amplos), ou seja, o *reconhecimento* de que uma certa decisão sua teve um determinado efeito que lhe é imputado.

A imputação, muitas vezes, será efectivada pela via eleitoral, mas, cada vez mais, as “dimensões não eleitorais da responsabilidade”⁹⁷ são determinantes.

⁹⁵ Dando o exemplo da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu, também Francisco Torres defende que a *accountability* é fundamental para recuperar o controlo democrático das instituições (“Governance in the European Union: regaining democratic control”, in: *Europa. Novas Fronteiras*, nº9/10, Junho/Dezembro, 2001, p. 85).

⁹⁶ Em sentido totalmente diferente do usual, Steven R. Ratner, usa o termo *accountability* para a responsabilidade internacional do indivíduo por violações de direitos humanos e *liability* para a responsabilidade do Estado pelo incumprimento de normas convencionais ou consuetudinárias. “Democracy and accountability: the criss-crossing paths of two emerging norms”, in: *Democratic Governance and International Law*, (edited by Gregory H. Fox and Brad R. Roth), Cambridge University Press, 2000, p. 449-456).

⁹⁷ Robert O. Keohane, *Power and Governance in a partially globalized world*, Routledge, London, 2002, p. 339.

Primeiro, porque o imputado (responsável) pode nem ocupar um cargo electivo; segundo, porque, se as eleições estiverem demasiado distantes, a ideia de imputação, entretanto, vai perder-se, e é bom que sejam retiradas algumas consequências ainda *antes* de chegarem as eleições. Referimo-nos aqui à adopção de medidas mitigatórias, remediatórias ou compensatórias, cuja necessidade e urgência resulta, desde logo, do *reconhecimento* dos efeitos das primeiras medidas.

A primeira dimensão da imputação (a *identificabilidade*), já existe, em certa medida, na união Europeia, fruto da transparência (procedimental e documental), mas a dimensão da *assunção* da imputação é que está atrofiada.

2. O princípio da partilha

O princípio da partilha é a segunda lacuna grave da Constituição Europeia.

O princípio da partilha resulta do reconhecimento de que a actual estrutura institucional é desadequada aos propósitos da governância.

Este princípio, que não encontra consagração expressa no elenco principal do Livro Branco, não está, apesar de tudo, totalmente ausente dele, surgindo no penúltimo parágrafo deste documento fundamental da Comissão Europeia: “(...)uma União baseada numa governança a diversos níveis em que cada interveniente contribui, em função da sua capacidade ou conhecimentos, para o êxito da acção global. Num sistema de vários níveis, o verdadeiro desafio consiste em estabelecer regras claras para a partilha das competências - e não para a sua separação (...)”.

Numa perspectiva global, e fora do contexto europeu, Wolfgang Michalsky, Riel Miller e Barrie Stevens caracterizam assim a actual situação de desadequação institucional: “o problema é que a maior parte das instituições antigas não se adequam às novas formas de governância. A falta de legitimidade e de eficácia infesta muitas organizações que tentam adaptar-se às circunstâncias emergentes. Por exemplo, os governos nacionais e as organizações internacionais intergovernamentais têm dificuldade em ganhar a credibilidade e alcançar os objectivos estabelecidos na arena global. Analogamente, as empresas e as organizações não governamentais não conseguem angariar a necessária legitimidade ou poder para preencher os estádios globais ou locais na medida em que carecem de responsabilidade democrática e transparente. Com efeito, a pressão do dinamismo

tecnológico, económico e social põem em questão a capacidade das instituições existentes sem fornecer antevisões claras da emergência de novas instituições”.

A solução para o impasse reside, segundo estes autores, na capacidade de os indivíduos “se envolverem e participarem em novas formas de tomar e executar decisões”. Eles acreditam que a diversificação dos objectivos e dos métodos de funcionamento institucional, criam novas oportunidades, na medida em que incentivam a heterogeneidade e a diversidade social e promovem o desenvolvimento de soluções inovadoras de governância⁹⁸.

É certo que a participação activa e consciente no processo decisório (esta sim, presente na Constituição Europeia, através do princípio da participação) é o primeiro momento de partilha de poder que permite, no final, uma partilha efectiva da responsabilidade, entre todos os participantes, relativamente a todas as consequências das políticas públicas, mas isso só, não basta. A partilha (e, conseqüentemente, o controlo⁹⁹), não pode ocorrer apenas aquando da concepção; a partilha é igualmente importante no momento da execução¹⁰⁰.

Isso mesmo era reconhecido no Conselho Europeu de Lisboa, em 23 e 24 de Março de 2000: “Será aplicada uma abordagem plenamente descentralizada consentânea com o princípio da subsidiariedade, em que a União, os Estados-Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria. A Comissão Europeia, através de um trabalho em rede com os diversos fornecedores e utilizadores, designadamente os parceiros sociais, as empresas e as ONGs, elaborará um método de *benchmarking* das melhores práticas de gestão da mudança”.

Mais recentemente, no Conselho Europeu de Bruxelas, em 5 e 6 de Março de 2004, continua a defender-se que o “apoio e o incentivo à mudança devem transcender o âmbito dos governos. A fim de suscitar esse apoio, o Conselho Europeu exorta os Estados-Membros a criarem parcerias para a reforma que envolvam os parceiros sociais, a

⁹⁸ “Power in the global knowledge economy and society”, in: *Governance in the 21 st Century*, OECD, Paris, 2001, p. 20-21.

⁹⁹ Jan Kooiman, *Governing as governance*, Sage Publications, London, 1994, p. 117.

¹⁰⁰ Paralelamente à reforma do funcionamento das instituições, orientada pelo princípio da partilha, pode falar-se de uma “governância por persuasão”, a propósito do recurso a recomendações, perícias, explicações e consultas, pelas instituições comunitárias, em alternativa aos instrumentos mais formais, como directivas. O recurso a recomendações não vinculantes com um valor muitas vezes simbólico, pode, mesmo assim, tornar supérfluas as regras formais, mais “rígidas”. A razão é tais recomendações conseguirem, com igual eficácia, induzir comportamentos dos operadores económicos, que receiam que as recomendações se venham a transformar, rapidamente, numa norma legal formal. (Wolfgang Streeck, “Neo-Voluntarism: a new european social policy regime?”, in: Gary Marks *et alii*, *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, 1996, p. 80-81).

sociedade civil e as entidades públicas, de acordo com os mecanismos e tradições nacionais”.

É esta realidade que leva alguns autores a falar da necessidade de um “novo constitucionalismo”¹⁰¹ na União Europeia, de um constitucionalismo que transcenda as relações convencionais, intergovernamentalmente estabelecidas entre Estados soberanos¹⁰². A União Europeia caminhará assim rumo a um certo “federalismo societário” (diferente do federalismo em sentido clássico) no sentido de “governância para além do Estado”¹⁰³.

A partilha de competências (e, conseqüentemente, de responsabilidades) é uma das grandes mudanças resultantes da ideia de governância.

A nova repartição de competências implica a transferência de poderes (que tradicionalmente eram detidos pelos poderes públicos de âmbito nacional), para novas entidades de âmbito não nacional, mas antes regional, local ou internacional e ainda para novos actores públicos, privados ou mistos, actuando isoladamente ou em parcerias¹⁰⁴.

Também os peritos e as unidades de investigação, que venham a ser envolvidas nos procedimentos relevantes, deverão assumir a sua quota-parte de responsabilidade relativamente ao bom fundamento das opiniões expressas.

O novo esquema de partilha de competências e de responsabilidades, desde a planificação até à execução, deverá contribuir decisivamente para a recuperação da confiança do público.

3. Conclusão

Sendo a governância europeia um problema recorrente da União, a Europa parece ter perdido a sua oportunidade de ouro de constitucionalizar uma questão que está no cerne das dúvidas constitucionais europeias, ao não incluir no Tratado, de forma clara e sistemática, todos os novos princípios de governância.

¹⁰¹ Thomas O. Hueglin, “Government, governance, governability”, in: *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, 1999. (Beate Hohler-Koch e Rainer Eising - eds.) p. 253.

¹⁰² Em sentido idêntico, Guilherme D’Oliveira Martins fala as “duas legitimidades” da União Europeia: a dos Estados membros e a dos povos europeus. (“Democracia Europeia. A audácia necessária”, in: *Portugal e a Constituição Europeia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Estratégia, nº18-19, 1º/2º semestre, *Principia*, 2003, p. 80).

¹⁰³ Ainda Thomas O. Hueglin, op. cit. p 257.

¹⁰⁴ Sobre a proliferação dos interesses organizados na Europa ver Mattei Dogan e Dominique Pelassy, *Stato-Moloch e governabilità in Europa*, CEDAM, 1991, p. 143 e ss.

Com transparência, coerência, abertura, eficácia e participação, podemos afirmar que a União Europeia está no bom caminho, rumo à governância. Pena é que tudo seja feito um pouco “à moda antiga”. A administração europeia pode ser mais transparente, coerente, aberta, eficaz e “participável”, mas não deixa de ser A administração europeia. Sendo menos autoritária e menos unilateral, continua a ser formal e hierarquizada, enquanto não assumir plenamente a partilha de competências e responsabilidades, não só com os Estados membros mas também com actores sociais de índole não territorial e com actores colectivos territoriais transnacionais¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Gary Marks e Doug McAdam analisam as implicações da integração europeia para os diferentes tipos de movimentos sociais na Europa. (“Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union”, in: Gary Marks *et alii*, *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, 1996, p.95-120).

Bibliografia

- ADSHEAD, Maura – *Developing European Regions? Comparative governance, policy networks and European integration*, University of Limerick, Ashgate, 2002.
- ALCANTARA SAEZ, Manuel – *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- CABLE, Vincent – *Globalization and global governance*, The Royal Institute of International Affairs, London, 1999.
- COMISSÃO Europeia – *Livro Branco sobre Governância Europeia* Com (2001) 428 final, Bruxelas, 25-07-2001.
- COMISSÃO Europeia – *Melhorar e simplificar o ambiente regulador*, Com (2001) 130 final, Bruxelas, 07-03-2001.
- DHONDT, Nele – *Integration of environmental protection into other EC policies*, The Avosetta Serie, Europa Law Publishing, Groningen, 2003.
- DOGAN, Mattei; Dominique Pelassy, *Stato-moloch e governabilità in Europa* – CEDAM, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1991.
- EUROPEAN Commission – *Perceptions on the European Union*. A qualitative study of the public's attitudes to and expectations of the European Union in the 15 Member States and the 9 Candidate Countries. General Report, Brussels, June 2001 (<http://europa.eu.int>)
- FALK, Richard – *On humane governance. Toward a new global politics*, The world order models project report of the global civilization initiative, Polity Press, Cambridge, 1995.
- FIALHO, Manoel Gonçalves Ferreira – *Constituição e governabilidade. Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*, Editora Saraiva, São Paulo, 1995.
- FOX; Gregory H.; Brad R. Roth (eds.) – *Democratic governance and international law*, Cambridge University Press, 2000.
- HELD, David – *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- HELD, David; Anthony McGrew (eds.) – *Governing Globalization. Power, authority and global governance*, Polity Press, Cambridge, 2002.
- HELD, David; Anthony McGrew (eds.) – *The global transformations reader. An introduction to the globalization debate*, Polity Press, Cambridge, 2000.
- HOHLER-KOCH, Beate; Rainer Eising (eds.) – *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, London, 1999.
- JANS, H. Jan (ed.) – *The European Convention and the future of European environmental law*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2003.
- JOERGES, Christian; Karl-Heinz Ladeur; Jacques Ziller – *Governance in the European Union and the Commission white paper*, (EUI working paper Law n.2002/08)

- KEOHANE, Robert O. – *Power and Governance in a partially globalized world*, Routledge, London, 2002.
- KOOIMAN, Jan – *Governing as governance*, Sage Publications, London, 1994.
- LADRIERE, Paul; Claude Gruson – *Ethique et gouvernabilité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- LINZ, Juan J. – *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira – “Democracia Europeia. A audácia necessária”, in: *Portugal e a Constituição Europeia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Estratégia, nº18-19, 1º/2º semestre, Principia, 2003.
- MARKS, Gary *et alii* – *Governance in the European Union*, Sage, London, 1996.
- MEULEMAN, Louis; Ingeborg Niestroy; Christian Hey (eds.) – *Environmental governance in Europe*, RMNO preliminary studies and background studies, The Hague, 2003.
- MULDOON, James Jr. – *The architecture of global governance. An introduction to the study of international organizations*, Westview Press, 2004.
- NABAIS, Júlio – “A situação na administração pública portuguesa”, in: *OECD Forum sobre implementação de políticas de conflitos de interesses no serviço público*, Rio de Janeiro, 5-6 de Maio, 2004.
- NEIDERMAYER, Oskar; Richard Sinnott (eds.) – *Public opinion and internationalized governance*, Oxford University Press, 1995.
- OEC – *Principles for managing ethics in the public service*, PUMA Policy Brief, n.4, Public Management Service, Paris, May 1998.
- OECD – “The learning government: introduction and draft results of the survey of knowledge management practices in ministries/departments/agencies of central government”, in: *27th session of the Public Management Committee*, Chateau de la Muette, Paris, 3-4 April, 2003.
- OECD – *Governance in the 21st Century*, Paris, 2001.
- OECD – *OECD principles on corporate governance*, in: www.oecd.org, Paris 2004.
- PAOLINI, Albert J.; Anthony P. Jarvis; Christian Reus-Smit (eds.) – *Between sovereignty and global governance. The United Nations, the state and civil society*, Mcmillan Press, Basingstoke, New York, 1998.
- PRAKASH, Aseen; Jeffrey A. Hart (eds.) – *Globalization and governance*, Routledge, London, 2000.
- REPORT by Working Groups, (work area 1, 2, 3, 4, 5 and 6) on the White Paper on Governance, Brussels, May-July 2001 (<http://europa.eu.int>)
- SANDHOLTZ, Wayne; Alec Stone Sweet (eds.) – *European integration and supranational governance*, Oxford University Press, 1998.
- SARAIVA, Maria Francisca – *Governance. Um caminho para a segurança cooperativa*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2001.

- STIGLITZ, Joseph E.; Pierre-Alain Muet (eds.) – *Governance, equity and global markets*, The annual Bank conference on development economics-Europe, Oxford university Press, 2001.
- TELO, Mario – “La gouvernance européenne dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne: la méthode ouverte de coordination”, in: *Europa. Novas Fronteiras*, nº9/10, Junho/Dezembro, 2001.
- TORRES, Francisco – “Governance in the European Union: regaining democratic control”, in: *Europa. Novas Fronteiras*, nº9/10, Junho/Dezembro, 2001.
- UN COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE – *Our global neighbourhood. The report of the commission on global governance*, Oxford University Press, 1995.
- VASCONCELOS, Álvaro (coord.) – *Valores da Europa: identidade e legitimidade*, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, *Principia*, Lisboa, 1999.
- VITORINO, António – “O futuro da Europa”, in: *Estratégia, Portugal e a Constituição Europeia*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, nº18/19, 2003.

Anexo: A governância nos Conselhos Europeus

Uma análise das conclusões dos Conselhos Europeus revela que, a governância, é um tema que se arrasta pelas reuniões da cúpula europeia, desde há mais de uma década. Em muitas das últimas reuniões do Conselho Europeu abordaram-se, de forma mais ou menos clara, algumas das mais importantes dimensões da governância.

Eis os excertos das principais conclusões da presidência de vinte e dois Conselhos Europeus, que contêm referências a aspectos relacionados com a governância europeia.

1. Conselho Europeu de Lisboa, em 26 e 27 de Junho de 1992

“UMA UNIÃO PRÓXIMA DOS CIDADÃOS.

O Conselho Europeu acorda em que devem ser adoptadas medidas específicas para aumentar a transparência no processo comunitário de decisão e para reforçar o diálogo com os cidadãos da Europa sobre o Tratado de Maastricht e a sua execução”.

2. Conselho Europeu de Birmingham, em 16 e 17 de Outubro de 1992

“DECLARAÇÃO DE BIRMINGHAM:

UMA COMUNIDADE PRÓXIMA DOS SEUS CIDADÃOS.

(...) Estamos determinados a responder às preocupações surgidas no recente debate público. Devemos: - mostrar aos nossos cidadãos as vantagens da Comunidade e do Tratado de Maastricht; - tornar a Comunidade mais aberta, de modo a assegurar um debate público mais esclarecido sobre as suas actividades; (...)

Solicitamos à Comissão que complete até ao início do próximo ano os seus trabalhos destinados a melhorar o acesso do público às informações à sua disposição e a outras Instituições comunitárias. Queremos que a legislação comunitária se torne mais simples e mais clara.(...)

5. Reafirmamos que as decisões deverão ser tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos. É possível conseguir uma maior unidade sem excessiva centralização. Cabe a cada Estado-membro decidir o modo como deve exercer o seu poder a nível interno”.

3. Conselho Europeu de Edimburgo, em 11 e 12 de Dezembro de 1992

“O Conselho Europeu acordou em soluções para um amplo leque de questões essenciais ao progresso na Europa. Isso prepara o caminho para que os seus cidadãos voltem a ganhar

confiança na construção da Europa, o que contribuirá para a recuperação da economia europeia.

ABERTURA E TRANSPARÊNCIA

O Conselho Europeu reiterou o seu compromisso de uma Comunidade mais aberta, expresso em Birmingham, e adoptou as medidas específicas constantes do Anexo 3.

A conclusão respeitante ao acesso aos trabalhos do Conselho será revista no final de 1994.

O Conselho Europeu congratulou-se com as medidas que recentemente a Comissão decidiu tomar no domínio da transparência. Essas medidas incluem: apresentar no mês de Outubro do programa de trabalho anual, a fim de possibilitar um mais amplo debate, incluindo a nível dos Parlamentos nacionais; envidar esforços para uma mais estreita consulta com o Conselho em relação ao programa legislativo anual; proceder a uma mais ampla consulta antes da apresentação das propostas, incluindo a publicação de livros verdes; tornar públicos, em todas as línguas comunitárias, os documentos da Comissão; dar maior prioridade à consolidação e codificação dos textos jurídicos.

ANEXO III

TRANSPARÊNCIA - EXECUÇÃO DA DECLARAÇÃO DE BIRMINGHAM

- Acesso aos trabalhos do Conselho
- Informações sobre o papel do Conselho e as suas decisões
- Simplificação e acesso mais fácil à legislação comunitária

(...) c) Publicação das actas das votações

Sempre que se proceda a uma votação formal no Conselho, a acta da votação (incluindo as declarações de voto apresentadas pelas delegações) deverá ser publicada.

d) A decisão quanto à realização de um debate público sobre um assunto específico, ao abrigo da subalínea ii) da alínea a) e da alínea b), deverá ser tomada por unanimidade.

e) O "acesso público" será garantido pela captação televisiva do debate para transmissão na área do edifício do Conselho reservada à imprensa.

INFORMAÇÃO SOBRE O PAPEL DO CONSELHO

Melhoramento da informação relativa ao contexto em que se inserem as decisões do Conselho (por exemplo, objectivos, historial, relação com outros assuntos), que deverá ser difundida, se possível, em *briefings* destinados à imprensa organizados antes das sessões do Conselho, sob a forma de tópicos elaborados pelo Secretariado em termos acessíveis aos leitores. Futuramente, esta prática poderia ser alargada a assuntos relacionados com a Política Externa e de Segurança Comum e com os Assuntos Internos e a Justiça, salvaguardando-se a necessidade específica de confidencialidade em determinadas áreas.

Realização sistemática de *briefings* de contextualização para a imprensa, a organizar pela Presidência, coadjuvada pelo Secretariado-Geral do Conselho, antes das sessões do Conselho (actualmente, nem todas as Presidências realizam tais *briefings*, frequentemente limitadas à imprensa nacional).

Publicação das posições comuns adoptadas pelo Conselho de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 189º-B e 189º-C, e da exposição dos motivos que as acompanha.

É importante que todo o material informativo seja rapidamente posto à disposição em todas as línguas comunitárias.

SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA

E MELHOR ACESSO À MESMA

I. Tornar mais clara e mais simples a nova legislação comunitária.

Embora o carácter técnico da maioria dos textos e a necessidade de compromisso entre as diferentes posições nacionais compliquem muitas vezes o exercício de redacção, dever-se-iam tomar medidas práticas no sentido de melhorar a qualidade da legislação comunitária, tais como:

1.A. Poder-se-iam estabelecer directrizes para a elaboração da legislação comunitária, compreendendo critérios com os quais teria de ser confrontada a qualidade dos textos legislativos;

1.B. As delegações dos Estados-membros deveriam desenvolver esforços, a todos os níveis das actividades do Conselho, para verificar de modo mais exaustivo a qualidade da legislação;

1.C. O Serviço Jurídico do Conselho deveria ser solicitado regularmente para rever os projectos de actos legislativos antes da sua adopção pelo Conselho e apresentar, sempre que necessário, sugestões de reformulação destinadas a tornar esses actos o mais simples e claros possível;

1.D. O Grupo de Juristas-Linguistas, que elabora a versão jurídica final de toda a legislação antes da sua adopção pelo Conselho (com a participação de peritos juristas nacionais), deveria apresentar sugestões de simplificação dos textos sem alterar o seu conteúdo.

(...) As duas estratégias possíveis - consolidação não oficial e codificação oficial¹ - devem ser desenvolvidas em paralelo.

1 Deve fazer-se uma distinção clara entre - consolidação não oficial, que consiste na publicação conjunta, exterior a qualquer processo legislativo, de partes dispersas da legislação sobre uma questão específica, que não tem efeito jurídico e que mantém todas essas partes em vigor (ver, por exemplo, o texto consolidado do Regulamento Financeiro, JO C 80 de 25.03.1991, p. 1.).

- codificação oficial, que se realiza pela adopção de um acto comunitário legislativo formal através dos processos pertinentes, excluindo ao mesmo tempo todos os textos anteriormente

existentes (ver, por exemplo, o Regulamento consolidado do Conselho que estabelece a organização de mercado no sector dos produtos da pesca, JO nº L 354 de 23.12.1991, p. 1)”.

4. Conselho Europeu de Copenhaga, em 21 e 22 de Junho de 1993

“Os princípios especificados pelos Conselhos Europeus de Birmingham e Edimburgo relativos à democracia, subsidiariedade e abertura orientarão a implementação do novo Tratado com vista a aproximar a Comunidade dos seus cidadãos.

15. UMA COMUNIDADE PRÓXIMA DOS CIDADÃOS

O Conselho Europeu convidou todas as instituições a verificar se os princípios de subsidiariedade e transparência ganharam raízes sólidas em todas as esferas da actividade comunitária e são rigorosamente respeitados na actividade diária das instituições.

No que se refere à transparência, o Conselho Europeu tomou conhecimento dos primeiros passos dados em resposta às Conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo relativamente à abertura ao público de determinados debates do Conselho, à simplificação e codificação da legislação comunitária e à informação em geral. O Conselho Europeu reiterou o seu empenho em prosseguir na via de uma Comunidade mais aberta e mais transparente.

Em matéria do acesso do público à informação, o Conselho Europeu convidou o Conselho e a Comissão a continuarem o seu trabalho com base no princípio do direito dos cidadãos ao acesso mais pleno possível à informação. Dever-se-á apontar para que todas as medidas necessárias tenham sido adoptadas até finais de 1993.

O Conselho Europeu convidou o Parlamento Europeu e o Conselho a resolver as últimas questões pendentes no que se refere à criação de um «ombudsman» antes da entrada em vigor do Tratado de Maastricht”.

5. Conselho Europeu de Bruxelas, em 29 Outubro de 1993

“I. EXECUÇÃO DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

(...) 5. DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA

O novo Tratado contém uma série de disposições destinadas a reforçar a legitimidade democrática da União.

É uma exigência democrática que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos.

No que se refere, por último, ao cidadão, que é e deve continuar a ser o beneficiário final dos esforços de integração europeia, o Tratado da União lançou as bases de uma cidadania da União, que vem juntar-se à cidadania nacional, sem a substituir. (...)

DECLARAÇÃO NO MOMENTO DA ENTRADA EM VIGOR

DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

Em 1 de Novembro de 1993, data da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, a Europa vencerá uma etapa importante. Importante pelo conteúdo do próprio Tratado, que define novas ambições para a Europa, e importante pelo intenso debate provocado pela sua ratificação.

A contribuição do Tratado resume-se em quatro ideias simples. (...) Por último, mais democracia, sob todas as formas e a todos os níveis, quer se trate do jogo institucional interno, quer das relações entre a União, os Estados-membros e os cidadãos. A ratificação provocou um verdadeiro debate público sobre a construção europeia, as suas finalidades e os seus métodos. Esse debate foi salutar. Revelou fraquezas. Para muitos, a Europa parecia longínqua, anónima e minudente. É por isso que queremos introduzir mais transparência, abertura e descentralização nos nossos processos. Desejamos uma Europa próxima do cidadão, que limite a sua intervenção aos casos em que esta for necessária para a prossecução dos nossos interesses comuns. A unidade da nossa acção pode e deve conciliar-se com a diversidade das nossas tradições. A eficácia pode e deve conciliar-se com a democracia”.

6. Conselho Europeu de Copenhaga, em 21 e 22 de Junho de 1993

“Os princípios especificados pelos Conselhos Europeus de Birmingham e Edimburgo relativos à democracia, subsidiariedade e abertura orientarão a implementação do novo Tratado com vista a aproximar a Comunidade dos seus cidadãos”.

7. Conselho Europeu de Corfu, em 24 e 25 de Junho de 1994

“O Conselho Europeu pelo seu lado salienta que a abertura e a subsidiariedade são conceitos essenciais que exigem maior aprofundamento. A União terá que ser construída com o apoio dos seus cidadãos. As eleições europeias vieram também pôr em evidência que a União irá ser julgada pelos seus cidadãos em função da contribuição que der para o combate ao desemprego e para a promoção da segurança interna e externa da União”.

8. Conselho Europeu de Essen, em 9 e 10 de Dezembro de 1994

“ (...) reforço da legitimidade democrática da União e respeito consequente do princípio da subsidiariedade, bem como desenvolvimento dos diversos aspectos da cidadania da União, por forma a que o funcionamento das instituições se torne mais transparente e que a opinião pública se possa aperceber melhor das vantagens decorrentes de fazer parte da União, aumentando assim a sua aceitação junto dos cidadãos. (...)”

A EUROPA E OS SEUS CIDADÃOS.

O Conselho Europeu é unânime em que a União tem de ser mais transparente e estar mais próxima dos cidadãos. A chegada de novos Estados-Membros deverá constituir a ocasião para progredir nesta via”.

9. Conselho Europeu de Cannes, em 26 e 27 de Junho de 1995

“IV— PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL DE 1996

(...) Além disso, à luz dos ensinamentos que se podem tirar mais de ano e meio após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia e tendo em conta os desafios e factores em jogo relacionados, nomeadamente, com a perspectiva de um novo alargamento, o Conselho Europeu considera que, para que a União possa responder às expectativas dos seus cidadãos, a reflexão se deveria concentrar nos seguintes objectivos prioritários: (...)

— aumentar a eficácia, o carácter democrático e a transparência das Instituições, por forma a que possam adaptar-se às exigências de uma União alargada;

— incrementar o apoio da opinião pública à construção europeia, respondendo à necessidade de uma democracia mais próxima do cidadão europeu, preocupado com as questões do emprego e do ambiente (...).”

10. Conselho Europeu de Madrid, em 15 e 16 de Dezembro de 1995

“ANEXO 15 - CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL:

UMA ESTRATÉGIA PARA A EUROPA

Os membros do Grupo de Reflexão reuniram-se durante os últimos seis meses na sequência do mandato do Conselho Europeu para preparar a revisão do Tratado na Conferência de 1996 e estudar outras formas de melhorar o funcionamento da União, num espírito de abertura e democracia. (...)

OS DESAFIOS

Os cidadãos e as cidadãs da Europa sentem hoje, mais do que nunca, a necessidade de um projecto comum. Contudo, para um número cada vez maior de europeus não é clara a razão de ser da integração comunitária. Este paradoxo é um primeiro desafio.

Quando as Comunidades Europeias foram criadas, há cerca de quarenta anos, não foi necessário explicar porquê; a necessidade de um objectivo comum era evidente, dado todos estarem conscientes do fracasso da Europa na primeira metade deste século. Passado que é quase meio século, os sucessivos alargamentos da União, a expansão das suas tarefas, a própria complexidade da sua natureza e a envergadura dos problemas do nosso tempo, fazem com que seja extremamente difícil apreender o verdadeiro significado da integração europeia e a necessidade de a prosseguir. Admitamos que a complexidade é o preço que a Europa tem de

pagar para proteger a sua identidade plural. Cremos, porém, firmemente que este produto do engenho político da Europa, que não pode ser um substituto mas um complemento inseparável dos Estados-Membros da União, dos quais aliás lhe advém a sua principal legitimidade política, tem vindo por si só a prestar um contributo precioso: a paz e a prosperidade, baseadas numa definição de interesses e acções comuns que é fruto não de uma política de poder mas de um corpus jurídico comum acordado por todos.

A Europa é hoje em dia uma Europa diferente, e deve-o em parte ao êxito da União. Todas as nações europeias que redescobrem agora a sua liberdade desejam aderir ou cooperar mais intimamente com a União Europeia. No entanto, verifica-se na Europa Ocidental uma sensação cada vez maior de desapego do público, apesar de a União ter contribuído para um período de paz e prosperidade sem precedentes.

Teremos pois de explicar claramente aos nossos cidadãos porque é que a União, que tanto atrai o resto da Europa, continua a ser necessária também para nós. (...)

I. O CIDADÃO E A UNIÃO

A União não é nem quer ser um super-Estado; é no entanto muito mais que um mero mercado: é uma concepção única, baseada em valores comuns que há que reforçar e que todos os candidatos à adesão desejam partilhar.

A Conferência deverá pôr a União mais em consonância com os seus cidadãos. A melhor forma de a União recuperar o empenho dos seus cidadãos é centrar os seus esforços a nível europeu nas acções que permitam resolver as questões que são para eles de maior importância: maior segurança, maior solidariedade, mais emprego e melhor ambiente.

A Conferência deve igualmente tornar a União mais transparente e aproximá-la dos seus cidadãos. (...)

UMA UNIÃO MAIS TRANSPARENTE

Os cidadãos têm direito a uma melhor informação acerca da União e do seu funcionamento.

Muitos de nós propõem que o direito de acesso à informação seja reconhecido no Tratado como um direito dos cidadãos da União. Foram feitas sugestões sobre a forma de melhorar o acesso do público aos documentos da União, assunto que deverá ser analisado na Conferência.

Antes de cada proposta legislativa substancial, é necessário compilar a devida informação junto dos sectores envolvidos, dos peritos e da sociedade em geral. Os estudos destinados a servir de base à elaboração da proposta deverão ser tornados públicos.

Quando a proposta for feita, os Parlamentos nacionais deverão ser devidamente informados e deverão ser-lhes fornecidos documentos nas suas línguas oficiais, com antecedência suficiente para permitir uma discussão adequada desde o início do processo legislativo.

Todos concordamos que o direito da União deverá ser mais acessível, devendo a Conferência de 1996 ter como resultado um Tratado mais simples”.

11. Conselho Europeu de Turim, em 29 de Março de 1996

“1. UMA UNIÃO MAIS PRÓXIMA DOS CIDADÃOS

O Conselho Europeu solicita à CIG que baseie os seus trabalhos no facto de que no centro da construção europeia estão os cidadãos: a União deverá imperativamente responder de forma concreta às suas necessidades e preocupações. Uma vez que os Estados-Membros estão empenhados em respeitar os Direitos do Homem, os valores democráticos e os princípios da igualdade e da não discriminação, e que a União é uma comunidade de valores, a CIG deverá analisar em que medida e de que modo será possível reforçar e melhor preservar esses direitos fundamentais”.

12. Conselho Europeu de Florença, em 21 e 22 de Junho de 1996

“Nesta perspectiva, o Conselho Europeu solicita que a Presidência irlandesa elabore, para a reunião de Dublin, um esboço geral de um projecto de revisão dos Tratados, que contemple nomeadamente os objectivos seguintes: aproximar mais a União dos cidadãos, através das seguintes acções: (...) dando ao trabalho da União transparência e abertura; (...) os meios que permitam assegurar o financiamento garantido e rápido das acções decididas; (...)”.

13. Conselho Europeu de Cardiff, em 15 e 16 de Junho de 1998

“IV. APROXIMAR A UNIÃO DOS CIDADÃOS

27. Os Estados-Membros e todas as Instituições terão de envidar esforços contínuos para aproximar a União dos cidadãos, tornando-a mais aberta, compreensível e importante na vida quotidiana. Por conseguinte, o Conselho Europeu está particularmente interessado em que se avance em domínios de acção que melhor correspondam às verdadeiras preocupações dos cidadãos, nomeadamente através de uma maior abertura, e em que se registem igualmente progressos em matéria de ambiente, bem como de justiça e assuntos internos. (...)

ABERTURA

28. A União Europeia manifesta o seu empenhamento em permitir o mais amplo acesso possível à informação sobre as suas actividades. A Internet está a ser utilizada para fornecer mais informações sobre a União Europeia, incluindo, dentro em breve, um registo público dos documentos do Conselho. A Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu deverão preparar uma rápida implementação das novas disposições em matéria de abertura previstas no Tratado de Amesterdão.

29. O Conselho Europeu congratula-se com a utilização dada pela Comissão à Internet, no sentido de promover um diálogo efectivo com os cidadãos e o meio empresarial sobre os direitos e as oportunidades que lhes são proporcionados no âmbito do Mercado Único”.

14. Conselho Europeu de Colónia, em 3 e 4 de Junho de 1999

“48. O Conselho Europeu trabalhará em estreita colaboração com o futuro Presidente da Comissão e apoiá-lo-á nos seus esforços para criar uma Comissão que se caracterize por uma melhor gestão das questões financeiras e de pessoal, pelas mais elevadas exigências de integridade e transparência e por uma administração leve com uma clara repartição de competências e responsabilidades. Neste contexto, as estruturas e repartição de tarefas da nova Comissão deverão ter em consideração as novas exigências e a necessidade de uma verdadeira reforma. O Conselho Europeu congratula-se com a intenção, expressa pelo Presidente designado da Comissão, de apresentar planos concretos de reforma nesta matéria, no início do ano 2000”.

15. Conselho Europeu de Helsínquia, em 10 e 11 de Dezembro de 1999

“TRANSPARÊNCIA.

22. A transparência das instituições europeias constitui um elemento importante para aproximar a União dos cidadãos e aumentar a sua eficácia. Durante a Presidência Finlandesa têm-se registado progressos, especialmente no domínio do acesso aos documentos e da rapidez de comunicação, mediante a utilização das modernas tecnologias da informação. O Conselho Europeu regista com agrado que a Comissão tenciona apresentar, em Janeiro de 2000, a sua proposta sobre os princípios gerais que regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”.

16. Conselho Europeu de Nice, de 7 a 9 de Dezembro de 2000

“4. Este novo Tratado reforça a legitimidade, a eficácia e a aceitabilidade pública das Instituições e permite reafirmar o firme empenhamento da União no processo de alargamento”.

17. Conselho Europeu de Lisboa, em 23 e 24 de Março de 2000

“38. Será aplicada uma abordagem plenamente descentralizada consentânea com o princípio da subsidiariedade, em que a União, os Estados-Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria. A Comissão Europeia, através de um trabalho em rede com os diversos fornecedores e utilizadores, designadamente os parceiros sociais, as empresas

e as ONG, elaborará um método de *benchmarking* das melhores práticas de gestão da mudança”.

18. Conselho Europeu de Gotenborg, em 15 e 16 de Junho de 2001

“UMA NOVA ABORDAGEM PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS.

22. A Estratégia da União para o Desenvolvimento Sustentável baseia-se no princípio de que os efeitos económicos, sociais e ambientais de todas as políticas deverão ser analisados de forma coordenada e tidos em conta no processo de decisão. (...) regista que a Comissão irá incluir no seu plano de acção destinado a melhorar a regulamentação, a apresentar ao Conselho Europeu de Laeken, mecanismos tendentes a assegurar que todas as propostas de política mais importantes incluam uma avaliação do seu impacto sobre a sustentabilidade na qual estejam abrangidas as suas potenciais consequências económicas, sociais e ambientais”.

19. Conselho Europeu de Laeken, em 14 e 15 de Dezembro de 2001

“I. O FUTURO DA UNIÃO

(...) 4. Paralelamente aos trabalhos da Convenção, podem já ser tomadas algumas medidas que não requerem alterações dos Tratados. Neste contexto, o Conselho Europeu congratula-se com o Livro Branco da Comissão sobre a governação, bem como com a intenção do Secretário-Geral do Conselho de, antes do Conselho Europeu de Barcelona, apresentar propostas destinadas a adaptar ao alargamento as estruturas e o funcionamento do Conselho. O Conselho Europeu tirará as conclusões operacionais na sua reunião de Sevilha. Por último, o Conselho Europeu acolhe favoravelmente o relatório final do Grupo Consultivo de Alto Nível (Grupo Mandelkern) sobre a qualidade da regulamentação, bem como a comunicação da Comissão sobre a simplificação regulamentar que deverá conduzir à adopção de um plano de acção concreto no primeiro semestre de 2000. (...)

DECLARAÇÃO DE LAEKEN SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA

I. A EUROPA NUMA ENCRUZILHADA

(...) O DESAFIO DEMOCRÁTICO EUROPEU

Simultaneamente, a União vê-se confrontada com um duplo desafio, um interno e outro externo. No interior da União, há que aproximar as instituições europeias do cidadão. Os cidadãos, subscrevem, sem dúvida, os grandes objectivos da União, mas nem sempre entendem a relação entre esses objectivos e a actuação da União no quotidiano. Pedem às instituições que sejam menos pesadas e rígidas e, sobretudo, mais eficientes e transparentes. Muitos consideram também que a União se deve dedicar mais às suas preocupações concretas e não entrar em pormenores em domínios que, pela sua natureza, poderiam ser confiados com vantagem aos eleitos dos Estados-Membros e das regiões. Alguns vêem mesmo nessa atitude uma ameaça à

sua identidade. Mas, o que é porventura ainda mais importante, os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático.

Simultaneamente, esse mesmo cidadão considera que a União vai demasiado longe e tem uma actuação excessivamente burocrática em muitos outros domínios. O bom funcionamento do mercado interno e da moeda única deve continuar a ser a pedra angular da coordenação do enquadramento económico, financeiro e fiscal, sem se pôr em causa as especificidades dos Estados-Membros. As diferenças nacionais e regionais são muitas vezes fruto da história ou da tradição e podem revelar-se enriquecedoras. Por outras palavras, o que se entende por "boa governação" é a criação de novas oportunidades e não de novos factores de rigidez. O que importa é produzir mais resultados, melhores respostas a questões concretas e não criar um super-Estado nem instituições europeias que se ocupem de tudo e mais alguma coisa. Resumindo, o cidadão pretende uma abordagem comunitária clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática. Uma abordagem que transforme a Europa num farol que indique o rumo para o futuro do mundo. Uma abordagem que dê resultados concretos traduzidos em mais emprego, melhor qualidade de vida, menos criminalidade, um ensino de qualidade e melhores cuidados de saúde. Não há dúvida de que, para tanto, a Europa se deve renovar e reformar.

II. OS DESAFIOS E AS REFORMAS NUMA UNIÃO RENOVADA

A União deve passar a ser mais democrática, mais transparente e mais eficaz. Deve também dar resposta a três desafios fundamentais: Como aproximar os cidadãos, e em primeiro lugar os jovens, do projecto europeu e das instituições europeias? Como estruturar a vida política e o espaço político europeu numa União alargada? Como fazer da União um factor de estabilização e uma referência no novo mundo multipolar? Para encontrar respostas, devem ser colocadas algumas questões precisas.

UMA MELHOR REPARTIÇÃO E DEFINIÇÃO

DAS COMPETÊNCIAS NA UNIÃO EUROPEIA

O cidadão acalenta muitas vezes expectativas quanto à União Europeia que esta nem sempre satisfaz. E, inversamente, fica muitas vezes com a impressão de que a União intervém demasiado em domínios em que a sua presença nem sempre é indispensável. É, pois, importante esclarecer a repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, simplificá-la e ajustá-la em função dos novos desafios com que a União se depara. Este processo poderá conduzir tanto à devolução de algumas tarefas aos Estados-Membros como à atribuição de novas missões à União ou ao alargamento das competências existentes. A este respeito, não se deve nunca perder de vista a igualdade e a solidariedade entre os Estados-Membros.

A SIMPLIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA UNIÃO

Não importa apenas saber quem faz o quê. A questão da forma como a União actua e dos instrumentos a que recorre é igualmente importante. As sucessivas alterações dos Tratados conduziram em todo o caso a uma proliferação de instrumentos. E as directivas foram-se convertendo gradualmente em actos legislativos cada vez mais pormenorizados. A questão central que se coloca é, pois, a de saber se os diferentes instrumentos da União não deverão ser mais bem circunscritos e se não convirá reduzir o respectivo número.

Por outras palavras, deverá ser estabelecida uma distinção entre medidas legislativas e medidas de execução? Deverá o número dos instrumentos legislativos ser reduzido: normas directas, legislação-quadro e instrumentos não vinculativos (pareceres, recomendações, coordenação aberta)?

Será ou não desejável recorrer com maior frequência à legislação-quadro, que dá aos Estados-Membros maior espaço de manobra para alcançar os objectivos políticos? Quais as competências em que a coordenação aberta e o reconhecimento mútuo constituem os instrumentos mais adequados? Continuará o princípio da proporcionalidade a ser o princípio de base?

MAIS DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA NA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia baseia a sua legitimidade nos valores democráticos que transmite, nos objectivos que prossegue e projecto europeu assenta também em instituições democráticas, transparentes e eficazes. Os parlamentos nacionais contribuem igualmente para a legitimação do projecto europeu. A declaração respeitante ao futuro da União, anexa ao Tratado de Nice, sublinhou a necessidade de analisar o papel dos parlamentos nacionais na construção europeia. De um modo mais geral, coloca-se a questão de saber quais as iniciativas que podem ser tomadas para desenvolver um espaço público europeu. A primeira questão que se levanta é a de como podemos aumentar a legitimidade democrática e a transparência das actuais instituições, questão essa que se coloca às três instituições. Como poderão ser reforçadas a autoridade e a eficácia da Comissão Europeia? Como deverá ser designado o presidente da Comissão: pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento Europeu ou em eleições directas pelos cidadãos? Deverá reforçar-se o papel do Parlamento Europeu? Será ou não oportuno alargar o seu poder de co-decisão? Deverá ser revisto o modo de eleição dos membros do Parlamento Europeu? Será necessário criar um círculo eleitoral europeu ou deverão ser mantidos os círculos nacionais? Poderão os dois sistemas ser combinados? Deverá o papel do Conselho ser reforçado? Deverá o Conselho actuar da mesma maneira na sua qualidade de legislador e no quadro das suas competências de execução? Tendo em vista uma maior transparência, deverão as sessões do Conselho, pelo menos na sua função de legislador, passar a ser públicas? Deverá o cidadão ter um maior acesso aos documentos do Conselho? Por último, como assegurar o equilíbrio e o controlo mútuo entre as instituições? (...)

III. CONVOCAÇÃO DE UMA CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA

Para assegurar uma preparação tão ampla e transparente quanto possível da próxima Conferência Intergovernamental, o Conselho Europeu decidiu convocar uma Convenção composta pelos principais participantes no debate sobre o futuro da União. Em conformidade com o acima exposto, esta Convenção terá por missão debater os problemas essenciais colocados pelo futuro desenvolvimento da União e procurar as diferentes respostas possíveis. O Conselho Europeu designou Valéry Giscard d'Estaing Presidente da Convenção e Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene Vice-Presidentes. (...)

FÓRUM

Para alargar o debate e envolver todos os cidadãos, será aberto um Fórum para as organizações que representam a sociedade civil (parceiros sociais, meio empresarial, organizações não governamentais, círculos académicos, etc.). Tratar-se-á de uma rede estruturada de organizações que serão regularmente informadas sobre os trabalhos da Convenção. As suas contribuições virão alimentar o debate. Estas organizações poderão ser ouvidas ou consultadas sobre questões específicas, de acordo com as modalidades a determinar pelo *Præsidium*".

20. Conselho Europeu de Sevilha, em 21 e 22 de Junho de 2002

“LEGISLAR MELHOR

(...) 9. O Conselho Europeu tomou conhecimento, com satisfação, das comunicações da Comissão sobre a forma de legislar melhor, nomeadamente do Plano de Acção destinado a simplificar e melhorar o ambiente regulador. O Conselho Europeu convida as três instituições interessadas (Parlamento, Conselho e Comissão) a aprovar antes do final de 2002, com base nos trabalhos do Grupo Técnico de Alto Nível, um acordo interinstitucional destinado a melhorar a qualidade da legislação comunitária e as condições da sua transposição para as legislações nacionais, incluindo os prazos".

21. Conselho Europeu de Bruxelas, em 5 e 6 de Março de 2004

“CRIAR PARCERIAS PARA A REFORMA.

43. O apoio e o incentivo à mudança devem transcender o âmbito dos governos. A fim de suscitar esse apoio, o Conselho Europeu exorta os Estados-Membros a criarem parcerias para a reforma que envolvam os parceiros sociais, a sociedade civil e as entidades públicas, de acordo com os mecanismos e tradições nacionais".

22. Conselho Europeu de Bruxelas, em 4 e 5 de Novembro de 2004

"9. O Conselho Europeu registou com satisfação que foi empreendido um programa de acções a fim de levar por diante a iniciativa conjunta sobre uma melhor regulamentação. As

instituições da UE realizaram grandes progressos na elaboração de uma metodologia comum para as avaliações de impacto e na adaptação dos métodos de trabalho para o programa de simplificação, como previsto no Acordo Interinstitucional "Legislar Melhor".

(...).III. COMUNICAR A EUROPA

21. O Conselho Europeu reafirmou a necessidade de reforçar nos cidadãos a percepção da importância do trabalho da União e congratula-se com os resultados do encontro dos Ministros dos Assuntos Europeus dedicado a este assunto. Encoraja também as futuras presidências a prosseguir as discussões nesta matéria, incluindo a análise das possibilidades de debates públicos televisionados sobre questões europeias antes das sessões do Conselho Europeu. Os cidadãos da Europa partilham de valores essenciais e os dirigentes políticos, tanto a nível nacional como europeu, têm a responsabilidade de transmitir aos cidadãos a importância do projecto europeu e de envolver os europeus no processo decisório, através do debate público e da cidadania activa”.