

I

(Comunicações)

COMISSÃO

GOVERNANÇA EUROPEIA — UM LIVRO BRANCO

COM(2001) 428 final

(2001/C 287/01)

RESUMO

Os líderes políticos de toda a Europa estão hoje confrontados com um verdadeiro paradoxo. Por um lado, os europeus esperam que sejam eles a encontrar soluções para os grandes problemas das nossas sociedades. Por outro lado, estes mesmos cidadãos têm cada vez menos confiança nas instituições e na política ou, trata-se pura e simplesmente de um assunto em que não estão interessados.

O problema é reconhecido em toda a Europa, tanto a nível dos parlamentos nacionais como dos governos. Reveste particular acuidade para a União Europeia. As pessoas duvidam cada vez mais que um sistema mal compreendido e complexo possa assegurar a realização das políticas que desejam. Para muitos, a União é algo de distante mas que, ao mesmo tempo, se intromete demasiado.

O «não» irlandês vem salientar o impacto que os problemas produzem sobre uma grande parte da população, o que ficou patente não só no resultado final do referendo, mas também na fraca participação e qualidade do debate que o precedeu.

Todavia, os cidadãos esperam que a União seja a primeira a aproveitar as oportunidades da globalização, em termos de desenvolvimento económico e humano, e a dar resposta a desafios como o ambiente, o desemprego, as preocupações em termos de segurança alimentar, a criminalidade e os conflitos regionais. Esperam que a União actue de forma tão visível como os governos nacionais.

As instituições democráticas e os representantes do povo, a nível nacional e europeu, podem e devem ligar a Europa aos seus cidadãos. Trata-se do ponto de partida para políticas mais eficazes e mais pertinentes.

No início de 2000, a Comissão identificou a reforma da governança europeia como um dos seus quatro objectivos estratégicos. Os acontecimentos políticos que entretanto se verificaram vieram salientar o duplo desafio com que a União se depara: não só são necessárias medidas urgentes para adaptar a governança no âmbito dos actuais Tratados, como também é indispensável um debate mais vasto sobre o futuro da Europa, tendo em vista a próxima Conferência Intergovernamental.

A União deverá, ainda no âmbito dos actuais Tratados, iniciar uma adaptação das suas instituições e estabelecer uma maior coerência entre as suas políticas para tornar mais visível a sua acção e os princípios que defende. Uma União mais coerente será mais forte a nível interno e reforçará a sua posição de liderança a nível mundial. Estará também em melhores condições para abordar o desafio do alargamento.

O Livro Branco sobre a governança europeia incide sobre a forma como a União utiliza os poderes que lhe foram conferidos pelos seus cidadãos. É necessário iniciar a reforma imediatamente, para que os cidadãos sintam as mudanças, bastante antes de uma nova alteração dos Tratados da União Europeia.

O Livro Branco propõe uma abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua concepção e realização. Promove uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos. Os cidadãos ficarão assim em melhores condições para compreender a forma como os Estados-Membros, actuando em conjunto na União, podem dar uma resposta mais eficaz às suas preocupações.

A Comissão não pode proceder a todas estas alterações sozinha e o presente Livro Branco não pode ser considerado como uma cura mágica para todos os males. A mudança exige um esforço por parte de todas as outras instituições e, nos actuais e futuros Estados-Membros, por parte da administração central, das regiões, das cidades e da sociedade civil. É a elas que o Livro Branco se dirige prioritariamente. Propõe um conjunto de acções iniciais, incluindo algumas que contribuirão para que a Comissão volte a centrar a sua acção em prioridades claras, no âmbito das atribuições que lhe foram conferidas pelo Tratado: direito de iniciativa, execução das políticas, guardião do Tratado e representação internacional. Estas acções deverão ser realizadas imediatamente. O Livro Branco lança igualmente um processo de consulta, que decorrerá até final de Março de 2002, sobre a necessidade de as outras instituições e os Estados-Membros adoptarem também medidas.

Até ao final de 2002, a Comissão elaborará um relatório sobre os progressos alcançados e utilizará os resultados obtidos na consulta realizada no âmbito do presente Livro Branco. Este balanço deverá constituir a base para fazer avançar a reforma da governança juntamente com as outras instituições.

A Comissão participará também activamente na preparação do próximo Conselho Europeu de Laeken, expressando a sua opinião relativamente aos objectivos políticos a prosseguir pela União Europeia e sobre o enquadramento institucional necessário para os alcançar. Para o efeito, utilizará os princípios expostos no presente Livro Branco.

PROPOSTAS DE MUDANÇA

A União deverá renovar o método comunitário, utilizando uma abordagem que parta mais da base e não tanto do topo e complementando mais eficazmente os instrumentos da sua política com meios não legislativos.

Uma maior participação e uma maior abertura

Independentemente da forma como as políticas da União são elaboradas e adoptadas, os procedimentos deverão ser mais abertos e de mais fácil compreensão e acompanhamento. A Comissão:

- fornecerá informações actualizadas em linha, sobre a elaboração das políticas em todas as fases do processo de tomada de decisão.

É necessária uma maior interacção com os governos regionais e locais e com a sociedade civil. Esta responsabilidade incumbe principalmente aos Estados-Membros mas, por seu turno, a Comissão:

- estabelecerá um diálogo mais sistemático e numa fase precoce da elaboração das suas políticas, com os representantes dos governos regionais e locais, através das associações nacionais e europeias,

- introduzirá uma maior flexibilidade nas regras de execução da legislação comunitária, que tome em consideração as condições regionais e locais,
- estabelecerá e publicará regras mínimas aplicáveis às consultas relativas às políticas da União Europeia,
- criará parcerias que, em áreas específicas, irão mais longe do que as regras mínimas, comprometendo-se a Comissão a realizar consultas adicionais como contrapartida de uma maior abertura e representatividade das organizações consultadas.

Melhores políticas, melhor regulamentação e melhores resultados

Para melhorar a qualidade das suas políticas, a União deve, em primeiro lugar, determinar se é necessário tomar medidas e, em caso afirmativo, se tal deverá ser feito a nível da União. Quando for necessária uma acção da União, deverá analisar a possibilidade de combinar diversos instrumentos políticos.

Ao legislar, a União deverá encontrar soluções para acelerar o processo legislativo. Deverá determinar o justo equilíbrio entre a imposição de uma abordagem uniforme nos casos em que tal for necessário e uma maior flexibilidade no que se refere às condições de aplicação das regras no terreno. Deverá reforçar a confiança quanto à forma como os pareceres dos peritos influenciam as decisões políticas.

A Comissão:

- promoverá uma maior utilização de diferentes instrumentos políticos (regulamentos, «decisões-quadro», mecanismos de co-regulamentação),
- simplificará o actual direito comunitário e incentivará os Estados-Membros a simplificarem as regras nacionais de transposição das disposições comunitárias,
- publicará orientações relativas à obtenção e utilização dos pareceres de peritos, deixando claro quais os pareceres que são dados, de onde provêm, como são utilizados e quais as opiniões alternativas.

É necessária uma aplicação mais rigorosa da legislação comunitária, não só para garantir a eficiência do mercado interno, mas também para reforçar a credibilidade da União e das suas instituições.

A Comissão:

- fixará os critérios que irá utilizar para centrar os seus trabalhos na investigação de eventuais infracções à legislação comunitária,
- definirá as condições de criação de novas agências europeias de regulamentação e o quadro em que deverão desenvolver as suas actividades.

Governança global

O Livro Branco ultrapassa as fronteiras da Europa e contribui para o debate sobre a governança global. A União deverá tentar aplicar os princípios da boa governança às suas responsabilidades a nível mundial. Deverá ter como objectivo o reforço da eficácia e das competências de execução das instituições internacionais.

A Comissão:

- melhorará o diálogo com os intervenientes governamentais e não governamentais de países terceiros, aquando da elaboração de propostas políticas com dimensão internacional,
- proporá uma revisão da representação internacional da União, por forma a que lhe seja possível expressar mais frequentemente uma posição única.

Redefinição das atribuições das instituições

As instituições da União Europeia e os Estados-Membros deverão, em concertação, definir uma estratégia política global. Deverão redefinir as políticas da União e adaptar o seu funcionamento.

A Comissão:

- intensificará os esforços no sentido de assegurar a coerência política e identificar objectivos a longo prazo,
- apresentará à próxima Conferência Intergovernamental propostas no sentido de redefinir as competências de execução da Comissão.

A Comissão insta o Conselho a reforçar a sua capacidade de decisão e a ultrapassar os interesses sectoriais; o Conselho deverá também estabelecer uma ligação mais forte entre as políticas da União Europeia e as acções nacionais. Ao assumir a sua responsabilidade política nos termos do método comunitário, o Conselho libertaria o Conselho Europeu para se consagrar à definição e acompanhamento de orientações estratégicas a mais longo prazo.

O Conselho e o Parlamento Europeu deveriam centrar-se mais na definição dos elementos essenciais das políticas e no controlo da sua execução. O Parlamento deveria reforçar o seu papel, enriquecendo o debate político com as opiniões dos seus eleitores.

Como reagir ao Livro Branco

As reacções ao presente Livro Branco podem ser enviadas directamente à Comissão até **31 de Março de 2002**. O sítio *web* da governança (http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm) fornecerá informações actualizadas e ligações a debates interactivos, incluindo debates sobre a governança lançados por intervenientes institucionais e não governamentais, debates sobre o futuro da Europa e o portal da Comissão sobre a elaboração interactiva das políticas.

As observações dirigidas à Comissão deverão ser enviadas para o seguinte endereço:

sg-governance@cec.eu.int,

ou por correio para:

**Livro Branco sobre a governança
Comissão Europeia
C80 05/66
Rue de la loi/Wetstraat 200
B-1049 Bruxelas.**

Os comentários recebidos serão publicados no sítio *web*. Se não desejar que os seus comentários sejam publicados, deverá apresentar um pedido específico de tratamento confidencial.

I. PORQUÊ REFORMAR A GOVERNANÇA EUROPEIA?

A integração europeia proporcionou 50 anos de estabilidade, paz e prosperidade económica. Contribuiu para a melhoria do nível de vida e para a realização do mercado interno, reforçando a posição da União Europeia na cena mundial. Permitiu obter resultados que estariam fora do alcance dos Estados-Membros agindo cada um por si próprio. Atraiu diversos países a candidatarem-se à adesão e, dentro de alguns anos, expandir-se-á à escala continental. Constitui também um modelo para a integração regional em todo o mundo.

Estes resultados foram alcançados através de meios democráticos. A União baseia-se no Estado de direito: pode apoiar-se na Carta dos Direitos Fundamentais e dispõe de um duplo mandato democrático através de um parlamento que representa os cidadãos da União Europeia e de um conselho que representa os governos eleitos dos Estados-Membros.

Contudo, apesar das suas realizações, muitos europeus sentem-se afastados da acção da União.

Este sentimento não se limita às instituições europeias, mas afecta a vida política e as instituições políticas em todo o mundo. Contudo, no caso da União, reflecte tensões específicas e incertezas acerca da definição da União e do seu projecto de futuro, acerca das suas fronteiras geográficas, dos seus objectivos políticos e da forma como os poderes são partilhados com os Estados-Membros.

A participação cada vez menor nas eleições para o Parlamento Europeu e o «não» irlandês revelam também o fosso crescente que se está a criar entre a União Europeia e a população que pretende servir.

- As pessoas consideram que a União não é capaz de actuar com eficácia quando a necessidade se faz claramente sentir, por exemplo, em matéria de desemprego, segurança alimentar, criminalidade, conflitos nas fronteiras da União Europeia e do seu papel a nível mundial.
- Quando a União actua de forma eficaz, raramente obtém reconhecimento pelas suas acções. As pessoas não compreendem que o reforço dos seus direitos e a melhoria da sua qualidade de vida decorrem, na realidade, das decisões europeias e não das decisões nacionais. Simultaneamente, esperam que a União actue de forma tão eficaz e visível como os seus governos nacionais.
- Paralelamente, os Estados-Membros não conseguem comunicar de forma clara quais as tarefas da União e qual o seu próprio papel no âmbito da União. É fácil culpar «Bruxelas» por decisões difíceis que os próprios Estados-Membros acordaram ou mesmo exigiram.
- Por último, muitas pessoas não conhecem a diferença entre as instituições. Não compreendem quem toma as decisões que as irão afectar e consideram que as instituições não actuam como um veículo eficaz das suas opiniões e preocupações.

Mas os cidadãos não se sentem necessariamente menos europeus. Continuam a esperar uma acção a nível europeu em muitos domínios, mas deixaram de acreditar que o sistema complexo consiga atingir os resultados que desejam. Por outras palavras, embora marcadas pela desilusão, continuam a ter expectativas.

O debate sobre o futuro da Europa e o âmbito do Livro Branco

Este desencanto e, com ele, as questões fundamentais relativas ao futuro da Europa serão objecto de intenso debate na fase que antecede a Conferência Intergovernamental. Contudo, ao preparar-se para novas mudanças institucionais, a União deve dar imediatamente início ao processo de reforma. Muito pode ser feito, no âmbito dos Tratados em vigor, para mudar o funcionamento da União. Por esta razão, a Comissão decidiu lançar no início de 2000 — e muito antes do Conselho Europeu de Nice — a reforma da governança europeia ⁽¹⁾ como um objectivo estratégico.

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

⁽¹⁾ «Governança» designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.

Para o efeito, a União deve combinar mais correctamente os diferentes instrumentos políticos como a legislação, o diálogo social, o financiamento estrutural e os programas de acção, o que permitirá reforçar o método comunitário.

A reforma da governança europeia implica uma redefinição das atribuições da Comissão, de modo a centrá-las no que é essencial. As propostas do presente documento melhorarão a qualidade das suas iniciativas políticas. Assegurarão uma maior clareza e eficácia na execução das políticas e uma maximização do impacto das acções da Comissão enquanto guardião do Tratado.

O que é o método comunitário?

O método comunitário destina-se a salvaguardar a diversidade e a eficácia da União. Garante o tratamento equitativo dos Estados-Membros, desde o mais pequeno ao maior. Proporciona um instrumento de arbitragem entre os diferentes interesses, fazendo-os passar por dois filtros sucessivos — o interesse geral, a nível da Comissão — e a representação democrática, europeia e nacional, a nível do Conselho e do Parlamento Europeu, que formam, em conjunto, os órgãos legislativos da União.

- A **Comissão Europeia** é a única a apresentar propostas legislativas e de políticas. A sua independência reforça a sua capacidade para executar as políticas, actuar como guardião do Tratado e representar a Comunidade nas negociações internacionais.
- Os actos legislativos e orçamentais são adoptados pelo **Conselho de Ministros** (que representa os Estados-Membros) e pelo **Parlamento Europeu** (que representa os cidadãos). A votação por maioria qualificada no Conselho constitui um factor fundamental para salvaguardar a eficácia deste método. A função executiva é conferida à Comissão e às autoridades nacionais.
- O **Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias** garante o respeito do Estado de direito.

A Comissão não pode sozinha melhorar a governança europeia e o presente Livro Branco não pode ser considerado como uma cura mágica de todos os males. A mudança exige uma acção concertada por parte de todas as instituições europeias, dos actuais e futuros Estados-Membros, das autoridades regionais e locais e da sociedade civil. É a eles que o presente Livro Branco se dirige prioritariamente. O seu empenhamento na reforma da governança europeia será essencial para recuperar a confiança antes da próxima série de reformas institucionais. Os representantes eleitos a diversos níveis, em especial a nível nacional, têm neste contexto um papel fundamental a desempenhar.

Em última análise, a credibilidade da União será avaliada através da sua capacidade para introduzir valor acrescentado nas políticas nacionais e dar uma resposta mais eficaz às preocupações dos cidadãos a nível europeu e global. O Livro Branco identifica os instrumentos necessários para estabelecer uma maior coerência nas políticas da União e facilitará os trabalhos das diversas instituições. Saliencia a necessidade de a acção da União Europeia ser equilibrada e proporcional aos objectivos políticos prosseguidos, o que será ainda mais importante numa União alargada. Por último, a reforma da governança europeia reforçará a capacidade de a União Europeia influenciar a evolução a nível global.

Levar mais longe o Livro Branco

O Livro Branco propõe um conjunto de acções iniciais, incluindo algumas que implicam uma redefinição das atribuições da Comissão de modo a centrá-las no que é fundamental. Estas acções avançarão imediatamente e espera-se que venham promover a mudança nas outras instituições. O Livro Branco lança igualmente um processo de consulta sobre a necessidade de novas medidas, principalmente por parte das outras instituições e dos Estados-Membros.

A consulta pública sobre o presente Livro Branco desenrolar-se-á até 31 de Março de 2002. A Comissão continuará a utilizar a rede de mais de 2 500 organizações e particulares que participaram já no debate sobre a governança em toda a Europa, incluindo nos países candidatos⁽²⁾. Até ao final de 2002, a Comissão apresentará um relatório sobre os progressos alcançados e sobre as conclusões do processo de consulta. Este balanço permitirá estabelecer as bases de uma cooperação mais alargada entre as instituições, no que se refere à reforma da governança europeia no âmbito dos actuais Tratados.

Entretanto, será intensificado o debate sobre o futuro da Europa conducente às alterações institucionais por ocasião da próxima Conferência Intergovernamental. A Comissão participará activamente na preparação do próximo Conselho Europeu de Laeken, apresentando a sua opinião relativamente aos objectivos políticos que deverão ser prosseguidos pela União Europeia e ao enquadramento institucional necessário para os alcançar. Para o efeito, basear-se-á nos princípios do presente Livro Branco. Além disso, fixa também marcos para o futuro da Europa e identifica os casos em que a adopção de novos métodos de trabalho não será possível se os Tratados da União Europeia não foram alterados em conformidade.

II. PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA

São cinco os princípios em que se baseia a boa governança e as alterações propostas no presente Livro Branco: *abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência*. Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança mais democrática. São eles que constituem a base da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros, mas aplicam-se a todos os níveis de governo: global, europeu, nacional, regional e local. São particularmente importantes para que a União possa dar resposta aos desafios salientados no capítulo anterior.

- **Abertura.** 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.
- **Participação.** 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.
- **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 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.
- **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.

⁽²⁾ Diversos grupos internos contribuíram para este trabalho. Os seus relatórios são publicados paralelamente ao presente Livro Branco e podem ser obtidos através do sítio web da governança acima referido. O conteúdo destes relatórios não reflecte a posição oficial da Comissão. Além disso, um inquérito de opinião, em termos de qualidade, nos quinze Estados-Membros e em nove países candidatos contribuiu para a elaboração do presente documento.

- **Coerência.** 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.

Cada um destes princípios é importante por si só. No entanto, não podem ser postos em prática através de acções separadas. Actualmente, a eficácia das políticas passa por uma maior participação a nível da sua elaboração e aplicação.

A aplicação destes cinco princípios reforça os 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.

A União também está a mudar. As suas tarefas abrangem agora a política externa e a defesa, a migração e a luta contra a criminalidade. A União alarga-se para incluir novos membros. Já não será apenas avaliada em termos da sua capacidade para eliminar as barreiras ao comércio ou para realizar um mercado único; actualmente a sua legitimidade depende da participação e do empenhamento. Tal significa que o modelo linear em que as políticas são da exclusiva responsabilidade dos dirigentes deverá ser substituído por um círculo virtuoso, baseado nas reacções dos interessados, nas redes e na participação a todos os níveis, desde a elaboração das políticas até à sua aplicação.

III. PROPOSTAS DE MUDANÇA

As propostas de mudança estão divididas em quatro secções. Uma primeira secção centra-se no reforço da participação a nível da concepção e aplicação das políticas da União Europeia. Uma segunda secção tem por objectivo melhorar a qualidade e a execução das políticas comunitárias. Uma terceira secção preconiza uma relação mais forte entre a governança europeia e o papel da União no mundo. Por último, uma quarta secção analisa o papel das instituições.

III.1. Reforço da participação

Tornar mais aberto o funcionamento da União

A democracia depende da capacidade dos cidadãos participarem no debate público. Para o efeito, devem ter acesso a uma informação fiável sobre os assuntos europeus e poder acompanhar o processo político ao longo das suas diferentes fases. Em 2001, foram realizados importantes progressos com a adopção de novas regras que proporcionam aos cidadãos um maior acesso aos documentos comunitários.

Mas as instituições e os Estados-Membros necessitam também de **seguir estratégias de comunicação mais activas junto do grande público sobre os assuntos europeus.** A política de comunicação da Comissão e das outras instituições⁽³⁾ envidará esforços para fornecer informações a nível nacional e local, sempre que possível utilizando redes, organizações de base e autoridades nacionais, regionais e locais.

⁽³⁾ Ver a comunicação da Comissão sobre um novo quadro de cooperação para as actividades no âmbito da política de informação e comunicação da União Europeia [COM(2001) 354 de 27.6.2001].

Para que a União não exclua uma grande parte da população, as informações deverão ser apresentadas de forma adaptada às necessidades e preocupações locais, em todas as línguas oficiais — um desafio que se fará sentir com mais acuidade no contexto do alargamento.

As tecnologias da informação e da comunicação têm um importante papel a desempenhar. Desta forma, o sítio Europa da União Europeia⁽⁴⁾, deverá tornar-se uma plataforma interactiva de informação, de apresentação de reacções e de debate, ligando redes semelhantes em toda a União.

Para criar um sentimento de pertença à Europa é indispensável mais informação e uma comunicação mais eficaz. O objectivo deveria consistir em criar um «espaço» transnacional em que cidadãos de diferentes países possam debater as questões que, na sua opinião, constituem os principais desafios que se colocam à União. Desta forma, os dirigentes políticos manter-se-iam em contacto com a opinião pública europeia e poderiam mais facilmente identificar os principais projectos europeus susceptíveis de mobilizar o apoio do público.

PONTOS PARA ACÇÃO

As instituições europeias deverão, em conjunto, continuar a desenvolver o EUR-Lex⁽⁵⁾, em 2002, como ponto único de consulta em linha em todas as línguas, que permite o acompanhamento, por parte do público, das propostas de políticas durante todo o processo de decisão.

O Conselho e o Parlamento Europeu deverão diligenciar para que, a partir do início de 2002, estejam disponíveis mais rapidamente informações sobre todas as fases do processo de co-decisão, principalmente no que se refere à fase final, o denominado «procedimento de conciliação».

Os Estados-Membros deverão promover o debate público sobre os assuntos europeus.

Chegar aos cidadãos através da democracia regional e local

A expansão das actividades da União nos últimos 15 anos aproximou-a das regiões, das cidades e das localidades que são agora responsáveis pela aplicação das políticas da União Europeia, desde a agricultura e Fundos estruturais até às normas ambientais. A maior participação das autoridades regionais e locais nas políticas da União reflecte também, nalguns Estados-Membros, as suas responsabilidades crescentes e um maior empenhamento dos cidadãos e das organizações de base na democracia local⁽⁶⁾.

Contudo, o actual modo de funcionamento da União não proporciona ainda uma interacção adequada numa parceria a diferentes níveis; uma parceria em que os governos nacionais impliquem plenamente as suas regiões e cidades na definição das políticas europeias. Apesar da sua crescente responsabilidade na aplicação das políticas da União Europeia, as regiões e as cidades sentem que não é suficientemente explorado o seu papel de intermediário eleito e representativo para o contacto com o público no que se refere às políticas da União Europeia.

São também apresentadas críticas sobre a legislação adoptada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, que é considerada quer demasiado pormenorizada quer insuficientemente adaptada às condições e à experiência locais, muitas vezes em completa contradição com as propostas apresentadas pela Comissão.

Mas as críticas não se dirigem exclusivamente à União. A principal responsabilidade pela participação dos níveis regional e local nas políticas da União Europeia cabe e deverá continuar a caber às administrações nacionais. Contudo, frequentemente a opinião pública considera que os governos nacionais não implicam

⁽⁴⁾ www.europa.eu.int.

⁽⁵⁾ O portal EUR-Lex proporciona já um sítio único para aceder às informações acerca da legislação comunitária pendente e adoptada (www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html).

⁽⁶⁾ Ver o parecer do Comité das Regiões de 14 de Dezembro 2000 sobre «Novas formas de governação: a Europa, quadro para a iniciativa dos cidadãos» (CDR 186/2000).

de forma adequada os protagonistas regionais e locais ao desenvolverem as suas posições relativamente às políticas da União Europeia. Cada Estado-Membro deverá prever mecanismos adequados para uma ampla consulta quando debate as decisões da União Europeia, e quando aplica políticas comunitárias de âmbito territorial. O processo de decisão política da União Europeia, e principalmente o seu calendário, deverão permitir que os Estados-Membros tomem em consideração e aproveitem a experiência regional e local.

É necessária uma resposta comunitária complementar em três domínios, a fim de instituir uma melhor parceria a todos os níveis.

- **Participação na concepção das políticas.** A nível da União Europeia, a Comissão deverá garantir que na elaboração das propostas políticas seja tomada em consideração a experiência e as condições regionais e locais. Para o efeito, deverá organizar um diálogo sistemático com as associações europeias e nacionais das administrações regionais e locais, respeitando os mecanismos constitucionais e administrativos nacionais. A Comissão acolhe favoravelmente os esforços em curso no sentido de aumentar a cooperação entre essas associações e o Comité das Regiões. Além disso, o intercâmbio de pessoal entre as administrações e a formação profissional conjunta a diversos níveis poderão contribuir para um melhor conhecimento mútuo dos objectivos políticos, dos métodos e dos instrumentos de trabalho.
- **Maior flexibilidade.** As condições locais podem dificultar o estabelecimento de um único conjunto de regras que abranja toda a União, sem que a legislação se torne excessivamente complexa. Deverá prever-se uma maior flexibilidade nas condições de execução da legislação e dos programas com forte impacto territorial, desde que sejam mantidas condições equitativas no mercado interno.

A Comissão defende igualmente que se verifique se, no âmbito das actuais disposições do Tratado, os contratos tripartidos por objectivo poderão proporcionar melhores resultados em termos de aplicação de algumas das políticas da União Europeia. Estes contratos seriam celebrados entre os Estados-Membros, as regiões e as localidades designadas para o efeito e a Comissão. A administração central desempenharia um papel fundamental na conclusão destes contratos e seria responsável pela sua execução. Nos termos do contrato, a autoridade subnacional designada no Estado-Membro comprometer-se-ia a aplicar acções identificadas, por forma a realizar objectivos específicos definidos na legislação «primária». O contrato deveria incluir mecanismos de controlo da sua execução. Este método aplicar-se-ia aos regulamentos e directivas em domínios em que autoridades públicas subnacionais são responsáveis pela execução, no âmbito do sistema institucional ou administrativo nacional. A política ambiental poderia candidatar-se a esta abordagem-piloto. Além disso, a Comissão comprometeu-se já a utilizar, no futuro, uma abordagem mais descentralizada em matéria de política regional⁽⁷⁾.

- **Coerência política global.** É necessário abordar o impacto territorial das políticas da União Europeia em áreas como os transportes, a energia ou o ambiente. Estas políticas deverão fazer parte de um todo coerente, como referido no segundo relatório sobre a coesão; dever-se-á evitar uma lógica demasiado sectorial. Da mesma forma, deverá ser assegurada a coerência entre as decisões adoptadas a nível regional e local e um conjunto mais amplo de princípios de base para um desenvolvimento do território mais sustentável e mais equilibrado na União.

A Comissão tenciona utilizar o diálogo reforçado com os Estados-Membros e as suas regiões e cidades para desenvolver indicadores que contribuirão para identificar os domínios em que é necessária uma maior coerência. Utilizará os trabalhos em curso, como o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, adoptado em 1999 pelos Ministros responsáveis pelo planeamento e desenvolvimento do território. Estas iniciativas no sentido de promover uma maior coerência entre as acções de desenvolvimento do território prosseguidas a diferentes níveis deverão também enriquecer a análise das políticas no âmbito da estratégia da União Europeia a favor do desenvolvimento sustentável⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Segundo relatório sobre a coesão [COM(2001) 21 de 31.1.2001].

⁽⁸⁾ Comunicação da Comissão sobre desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor [COM(2001) 264 final de 15.5.2001].

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão:

- estabelecerá, a partir de 2002, um diálogo mais sistemático com as associações europeias e nacionais das administrações regionais e locais, numa fase precoce da definição das políticas,
- lançará, a partir de 2002, «contratos-piloto por objectivo» no âmbito de um ou mais domínios, como meio mais flexível de garantir a aplicação das políticas da União Europeia.

O Comité das Regiões deverá:

- desempenhar um papel mais activo na análise das políticas, por exemplo através da elaboração de relatórios exploratórios antes das propostas da Comissão,
- organizar o intercâmbio das melhores práticas no que se refere às condições de participação das autoridades locais e regionais na fase preparatória, a nível nacional, do processo de decisão europeu,
- analisar o impacto local e regional de determinadas directivas e informar a Comissão, até final de 2002, das possibilidades de flexibilizar as respectivas condições de execução. A Comissão considerará então a hipótese de uma abordagem mais sistemática, por forma a permitir essa flexibilidade nalguns aspectos do direito comunitário.

Os Estados-Membros deverão:

- analisar as formas de melhorar a participação dos seus intervenientes locais e regionais na elaboração das políticas da União Europeia,
- promover a utilização de instrumentos contratuais com as suas regiões e localidades.

Envolver a sociedade civil

A sociedade civil desempenha um papel importante, uma vez que expressa as preocupações dos cidadãos e proporciona serviços que vêm ao encontro das suas necessidades⁽⁹⁾. As igrejas e as comunidades religiosas desempenham um papel especial. As organizações que constituem a sociedade civil mobilizam pessoas para apoiar, por exemplo, os cidadãos atingidos pela exclusão ou pela discriminação. A União tem promovido o desenvolvimento da sociedade civil nos países candidatos, no âmbito da sua preparação para a adesão. As organizações não governamentais desempenham um papel importante no âmbito da política de ajuda ao desenvolvimento a nível global. Actuam muitas vezes como um sistema de alerta rápido para a orientação do debate político.

Os sindicatos e as organizações de empregadores têm um papel e uma influência específicos. O Tratado CE exige que a Comissão consulte os órgãos de gestão e os trabalhadores aquando da elaboração de propostas, em especial no domínio da política social. Em determinadas condições, podem concluir

⁽⁹⁾ A sociedade civil inclui: sindicatos e organizações de empregadores («parceiros sociais»); organizações não governamentais; associações profissionais; organizações caritativas; organizações de base; organizações que promovem a participação dos cidadãos na vida local e municipal, contando com uma contribuição especial das igrejas e comunidades religiosas. Para uma definição mais precisa da sociedade civil organizada, ver o parecer do Comité Económico e Social sobre «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia» (JO C 329 de 17.11.1999, p. 30).

acordos vinculativos que são subsequentemente transformados em direito comunitário (no âmbito do denominado «diálogo social»). Os parceiros sociais deviam ser mais incentivados a utilizarem os poderes conferidos pelo Tratado para concluir acordos voluntários.

A sociedade civil considera cada vez mais que a Europa constitui uma excelente plataforma para alterar as orientações políticas e mudar a sociedade. Existem assim verdadeiras possibilidades de alargar o debate sobre o papel da Europa. É uma boa oportunidade para que os cidadãos participem mais activamente na prossecução dos objectivos da União, oferecendo-lhes um intermediário estruturado para veicular as suas reacções, críticas e protestos⁽¹⁰⁾. É o que já acontece em domínios como o comércio e o desenvolvimento, tendo sido recentemente proposto o seu alargamento no que se refere às pescas⁽¹¹⁾.

Uma maior participação implica uma maior responsabilidade. A sociedade civil deve, ela também, seguir os princípios da boa governança, que incluem a responsabilização e a abertura. A Comissão tenciona criar, antes do final do corrente ano, uma ampla base de dados em linha, com informações pormenorizadas sobre as organizações da sociedade civil que desenvolvem actividades a nível europeu, que deverá funcionar como um catalisador para melhorar a sua organização interna.

O Comité Económico e Social tem um papel a desempenhar no desenvolvimento de uma nova relação de responsabilidade mútua entre as instituições e a sociedade civil, em conformidade com as alterações do artigo 257.º do Tratado CE⁽¹²⁾, acordadas em Nice. Para o fazer, a sua organização e funções deverão ser repensadas. Os Estados-Membros deverão tomar em consideração este aspecto ao nomear os membros do comité.

Tal como o Comité das Regiões, o Comité Económico e Social deveria desempenhar um papel mais activo, elaborando pareceres e relatórios exploratórios e contribuindo assim para a formulação das políticas muito mais cedo do que acontece actualmente. O Tratado prevê presentemente que ambos os comités emitam os seus pareceres após, e não antes, de as propostas terem sido apresentadas ao poder legislativo, o que minimiza o seu impacto. Está actualmente a ser ultimada a redacção dos mecanismos de cooperação entre a Comissão e o Comité Económico e Social, semelhantes aos que estão a ser debatidos com o Comité das Regiões e que prevêem um papel mais activo.

Uma consulta mais eficaz e transparente no centro da definição das políticas da União Europeia

A Comissão consulta já as partes interessadas através de diferentes instrumentos, como os livros verdes e os livros brancos, as comunicações, os comités consultivos, os painéis de empresas⁽¹³⁾ e as consultas *ad hoc*. Além disso, a Comissão está a desenvolver um processo de consulta em linha através da iniciativa de elaboração interactiva das políticas⁽¹⁴⁾.

Esta consulta ajuda a Comissão e as outras instituições a arbitrar entre exigências e prioridades concorrentes e contribui para o desenvolvimento de uma perspectiva política a mais longo prazo. A participação não significa a institucionalização dos protestos, mas sim conseguir uma melhor concepção das políticas com base numa consulta prévia e na experiência do passado.

⁽¹⁰⁾ Tratar-se-ia, em especial, de um seguimento ao documento de debate da Comissão: «A Comissão e as organizações não governamentais: o reforço da parceria» [COM(2000) 11 final de 18.1.2000].

⁽¹¹⁾ Livro Verde sobre o futuro da política comum da pesca [COM(2001) 135 final de 20.3.2001].

⁽¹²⁾ «O Comité [Económico e Social] é composto por representantes das diferentes componentes de carácter económico e social da sociedade civil organizada, designadamente dos produtores, agricultores, transportadores, trabalhadores, comerciantes e artífices, das profissões liberais, dos consumidores e do interesse geral».

⁽¹³⁾ www.europa.int/comm/internal_market/fr/update/panel/index.htm.

⁽¹⁴⁾ www.europa.int/comm/internal_market/fr/update/citizen/ipm.htm.

Modo de consulta da Comissão: o exemplo do «Pacote das telecomunicações»⁽¹⁵⁾

O pacote das telecomunicações, composto por seis medidas actualmente pendentes no Conselho e no Parlamento Europeu, foi elaborado com base numa ampla consulta.

1998-1999 Lançamento de diversos estudos sobre várias questões relativas ao mercado e de carácter regulamentar. Foram realizados seminários para a apresentação e debate dos estudos.

Maió/Junho de 1999 Documento de trabalho sobre os princípios regulamentares da reforma das telecomunicações, para consulta.

Novembro de 1999 Comunicação que lança a análise do sector das telecomunicações de 1999, apresentando orientações gerais e convidando à apresentação de observações.

Janeiro de 2000 Audição pública durante dois dias, que contou com 550 participantes.

Abril de 2000 Comunicação sobre os resultados da análise de 1999. Mais de 200 respostas de entidades nacionais de regulamentação, sindicatos, grupos de consumidores, representantes do sector e particulares.

Maió de 2000 Projecto de legislação publicado sob a forma de cinco documentos de trabalho para consulta rápida.

Julho de 2000 Adopção do pacote de seis propostas pela Comissão, actualmente a serem discutidas no Conselho e no Parlamento Europeu.

O Parlamento Europeu e as suas comissões procuram regularmente obter as opiniões do público e de peritos através da consulta e de audições públicas, melhorando assim a qualidade das suas decisões políticas. Alguns Estados-Membros realizam sistematicamente consultas a nível nacional sobre as propostas agendadas no Conselho.

Em todas estas áreas poderá e deverá avançar-se mais.

As instituições e as autoridades nacionais deverão envidar novos esforços no sentido de melhorarem o processo de consulta sobre as políticas da União Europeia. Um melhor processo de consulta vem complementar, mas não substituir, a tomada de decisões por parte das instituições.

É necessária uma **cultura reforçada de consulta e diálogo**; uma cultura adoptada por todas as instituições europeias e que associe principalmente o Parlamento Europeu ao processo de consulta, dado o seu papel de representação dos cidadãos. O Parlamento Europeu deverá desempenhar um papel de destaque reforçando, por exemplo, a utilização de audições públicas. Os partidos políticos europeus são um importante elemento da integração europeia, contribuindo para sensibilizar a opinião pública sobre a Europa e para expressar as preocupações dos cidadãos.

Além disso, poderá também ser incentivada a participação dos parlamentos nacionais e das suas comissões especializadas de assuntos europeus, tal como já o faz o Parlamento Europeu.

⁽¹⁵⁾ O pacote das telecomunicações consiste em seis medidas de revisão do actual quadro regulamentar dos mercados das telecomunicações que lançou a liberalização a partir de 1 de Janeiro de 1998 e que necessita agora de ser atualizado à luz de diversos anos de concorrência efectiva. As medidas abordam condições-quadro regulamentares e estruturas de regulamentação, a concessão de licenças, a interconexão e acesso, o serviço universal, a protecção de dados e a privacidade e o tratamento das rádio-frequências.

Não é óbvio, hoje em dia, saber como decorre o processo de consulta ou que pareceres as instituições tomam em consideração. A Comissão gere perto de 700 órgãos de consulta *ad hoc* no âmbito de inúmeras políticas. O aumento do volume das negociações internacionais provoca um maior número de consultas *ad hoc*. A Comissão está consciente de que deverá racionalizar este sistema de difícil gestão, não para impedir o debate, mas para o tornar mais eficaz e responsável, tanto para os que são consultados como para os que obtêm os pareceres. Numa primeira etapa, a Comissão publicará uma lista das instâncias de consulta sectoriais existentes.

Não se pode criar uma cultura de consulta através de disposições regulamentares que provocariam uma rigidez excessiva e poderiam tornar mais morosa a adopção de determinadas políticas. Esta cultura deverá basear-se antes num código de conduta que fixe regras mínimas e que se centre nos assuntos objecto da consulta, no momento da sua realização, nas pessoas a consultar e nos métodos. Estas regras reduzirão também o risco de os dirigentes políticos apenas tomarem em consideração um dos aspectos da questão ou de grupos específicos terem acesso privilegiado, em função de interesses sectoriais ou da nacionalidade. Trata-se claramente de um ponto fraco do actual método de consulta *ad hoc*. Estas regras deverão melhorar a representatividade das organizações da sociedade civil e estruturar o seu debate com as instituições.

Nalguns sectores, em que as práticas de consulta estão já bem estabelecidas, a Comissão poderá desenvolver **acordos de parceria** mais alargados. Tal implicará, para a Comissão, assumir o compromisso de efectuar mais consultas do que o previsto nas regras mínimas. Em contrapartida, estes acordos incitarão as organizações da sociedade civil a racionalizarem as suas estruturas internas, a fornecerem garantias de abertura e de representatividade e a darem provas da sua capacidade de transmitir informação ou animar debates nos Estados-Membros.

À luz da experiência prática em termos dos acordos de parceria e do código de conduta, a Comissão convidará as outras instituições a contribuírem para a aplicação desta abordagem às suas próprias actividades.

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão:

- adoptará, até ao final de 2001, regras mínimas de consulta e publicá-las-á num código de conduta,
- desenvolverá, a partir de 2002, acordos de parceria mais alargados em determinados sectores

O Comité Económico e Social deverá despenhar um papel mais activo na análise das políticas através, por exemplo, da elaboração de relatórios exploratórios.

Os Estados-Membros deverão analisar as formas de melhorar os seus processos de consulta, no contexto das políticas da União Europeia.

O Conselho e o Parlamento Europeu deverão, até 2004, analisar as suas relações com a sociedade civil e, com base nas regras mínimas de consulta, contribuir para um quadro geral de referência aplicável aos processos de consulta.

Estabelecer a ligação às redes

A integração europeia, as novas tecnologias, as mudanças culturais e a interdependência global levaram à criação de uma enorme variedade de redes europeias e internacionais, centradas em objectivos específicos. Algumas foram apoiadas através de financiamento comunitário. Estas redes ligam as empresas, as comunidades, os centros de investigação e as autoridades regionais e locais. Proporcionam novos alicerces para a integração na União e para vencer as distâncias que nos separam dos países candidatos e do mundo. Actuam igualmente como multiplicadores, familiarizando o público com a União Europeia e mostrando as políticas em acção.

Exemplos de iniciativas impulsionadas pelas redes

O «Dia europeu sem carros», que se realiza anualmente em 22 de Setembro, mobiliza agora cerca de 800 cidades em 25 países europeus numa base voluntária.

A iniciativa Netd@ys melhorou a familiarização das escolas, alunos e professores com os novos meios de comunicação social. No ano passado, os cerca de 300 projectos Netd@ys envolveram 150 000 organizações de 85 países e o sítio web europeu recebeu mais de 8 milhões de visitas.

Contudo, muitas destas redes, profundamente enraizadas na nossa sociedade, sentem-se desligadas do processo político da União Europeia. Tornando-as mais abertas e estruturando melhor as suas relações com as instituições, **estas redes poderão contribuir de forma mais eficaz para as políticas comunitárias**. Mais especificamente, o funcionamento de algumas redes regionais e urbanas, que apoiam a cooperação transnacional e transfronteiriça, por exemplo ao abrigo dos Fundos estruturais, é entravado pela disparidade das condições administrativas e jurídicas aplicáveis a cada autoridade participante.

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão:

- desenvolverá, até ao final de 2002, uma abordagem mais sistemática e activa na colaboração com as principais redes, permitindo-lhes assim contribuir para a tomada de decisões e para a execução das políticas,
- examinará as formas de apoiar melhor, a nível da União Europeia, o quadro da cooperação transnacional dos intervenientes regionais ou locais, com o objectivo de apresentar propostas até ao final de 2003.

III.2. **Melhores políticas, melhor regulamentação e melhores resultados**

As políticas e a legislação da União Europeia estão a tornar-se cada vez mais complexas. A relutância manifestada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu no sentido de dar uma maior margem de manobra à Comissão para a execução das políticas, significa que, muitas vezes, a legislação inclui um nível desnecessário de pormenor. Nos sistemas nacionais, esta problemática seria tratada através da adopção de regras de execução, sob controlo dos parlamentos nacionais e não na legislação que estes adoptam.

O nível de pormenor da legislação da União Europeia significa também que a adaptação das regras às mudanças técnicas ou de mercado poderá ser complexa e morosa. O resultado final é uma falta de flexibilidade prejudicial para a eficácia. A morosidade deste processo legislativo é agravada pela lentidão da transposição — das 83 directivas relativas à realização do mercado interno que deveriam ter sido transpostas em 2000, apenas cinco foram transpostas em todos os Estados-Membros.

Se as regras não contarem com o apoio necessário ou se não forem aplicadas de forma adequada, é o conjunto das instituições que será posto em causa. Para além de uma abordagem nova para a definição das políticas, que implique uma maior participação, a União deve reforçar a confiança nos pareceres dos peritos em que baseia as suas políticas. Necessita melhorar a qualidade da sua legislação, incluindo a melhoria da sua aplicação e cumprimento.

Confiança nos pareceres dos peritos

Os peritos científicos e de outros sectores desempenham um papel cada vez mais significativo na preparação e no acompanhamento das decisões. Da saúde humana e animal à legislação social, as instituições recorrem à sabedoria dos especialistas para antecipar e identificar a natureza dos problemas e incertezas com que a União se depara, para adoptar decisões e para garantir que os riscos são explicados ao público de forma clara e simples.

O aparecimento das biotecnologias veio evidenciar questões morais e éticas sem precedentes suscitadas pela tecnologia. Estes problemas realçam a necessidade de se dispor de um amplo leque de disciplinas e experiências, que ultrapassam os aspectos puramente científicos.

As recentes crises alimentares salientaram a importância de informar o público e os dirigentes políticos acerca daquilo que é conhecido e dos aspectos em que a incerteza persiste. Mas vieram também abalar a confiança do público num processo político baseado nos pareceres dos peritos. A opacidade do sistema comunitário de comités de peritos ou a falta de informação acerca do seu funcionamento dificulta uma percepção correcta por parte do público. Muitas vezes não é claro quem é que de facto decide — se os peritos, se os dirigentes investidos de autoridade política. Simultaneamente, um público mais informado questiona cada vez mais o conteúdo e a independência dos pareceres emitidos pelos peritos.

Estas questões revestem maior acuidade sempre que é necessário que a União aplique o princípio da precaução e desempenhe o seu papel em termos de **análise e gestão de risco**. Ao longo dos anos, a Comissão tem vindo a dar resposta a estes desafios, por exemplo através da reforma do sistema dos comités científicos em 1997, garantindo a divulgação pública dos pareceres científicos destes comités. Também o fez através da sua actual proposta de instauração de uma autoridade alimentar europeia, que melhorará as capacidades científicas, a transparência e a ligação em rede da União Europeia no domínio da segurança alimentar.

Em numerosos outros domínios, são manifestas as vantagens da ligação em rede a nível europeu ou mesmo mundial. Contudo, o saber-fazer é normalmente organizado a nível nacional. É essencial que estes recursos sejam agrupados e sejam mais bem utilizados em defesa do interesse comum dos cidadãos da União Europeia. Estas redes estruturadas e abertas deveriam constituir um sistema de referência científica de apoio à elaboração das políticas da União Europeia⁽¹⁶⁾.

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão publicará, a partir de Junho de 2002, orientações sobre a obtenção e utilização dos pareceres de peritos na Comissão, por forma a garantir a responsabilização, o pluralismo e a integridade dos pareceres utilizados, bem como orientações sobre a publicação dos pareceres emitidos. Estas orientações poderão, ao longo do tempo, constituir a base de uma abordagem comum para todas as instituições e Estados-Membros.

Uma regulamentação melhor e mais rápida — combinar os instrumentos políticos para obter melhores resultados

A União Europeia continuará, legitimamente, a ser julgada em função do impacto da sua regulamentação no terreno. Deverá constantemente diligenciar no sentido de **melhorar a qualidade, a eficácia e a simplicidade dos actos regulamentares**. Um processo de decisão eficaz implica também a combinação de diferentes instrumentos políticos (diversas formas de legislação, programas, orientações, utilização dos fundos estruturais, etc.) para atingir os objectivos fixados pelo Tratado. Utilizando plenamente o Tratado, a Comissão poderá também apresentar propostas no sentido de fazer avançar os objectivos da União através do reforço da cooperação.

Simultaneamente, a União deverá estar em condições de reagir mais rapidamente à evolução das condições de mercado e aos novos problemas, reduzindo os longos prazos necessários para a adopção e aplicação das regras comunitárias que, em muitos casos, poderão atingir três anos ou mais. A contradição entre decisões mais rápidas e uma consulta melhor mas morosa, não constitui necessariamente um problema: o investimento numa boa consulta «a montante» produz normalmente legislação de melhor qualidade, que é adoptada mais rapidamente e que é mais facilmente aplicada e respeitada.

As melhorias nesta área dependem de sete factores.

- Em primeiro lugar, as propostas devem ser elaboradas com base numa **análise efectiva** da oportunidade de uma intervenção a nível comunitário e da necessidade de uma intervenção regulamentar. Em caso afirmativo, a análise deverá igualmente incidir sobre o seu impacto económico, social e ambiental potencial, bem como sobre os custos e vantagens de uma determinada abordagem. Um elemento fundamental nesta avaliação consiste em garantir que os objectivos de qualquer proposta são claramente identificados.

⁽¹⁶⁾ A criação deste sistema de referência científica mais amplo constitui um dos objectivos do Espaço Europeu da Investigação.

- Em segundo lugar, a **via legislativa está integrada frequentemente numa solução mais ampla** que combina as regras formais com instrumentos não vinculativos, como recomendações, orientações ou mesmo auto-regulamentação no âmbito de um quadro acordado em conjunto. É óbvia a necessidade de uma grande coerência entre os diversos instrumentos políticos utilizados, devendo a sua escolha ser cuidadosamente ponderada.
- Em terceiro lugar, deve ser utilizado o **tipo adequado de instrumento**, sempre que é necessário legislar para alcançar os objectivos da União.
 - Quando é necessária uma aplicação uniforme e certeza jurídica em toda a União deverá ser considerada a hipótese de **utilizar os regulamentos**. Esta opção reveste-se de particular importância no âmbito da realização do mercado interno e apresenta a vantagem de evitar os atrasos associados à transposição das directivas para o direito nacional.
 - As denominadas «**directivas-quadro**» devem ser utilizadas com maior frequência. Para além de pressuporem um menor grau de intervenção e de proporcionarem uma maior flexibilidade em termos de transposição, estes textos são normalmente aprovados mais rapidamente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Independentemente da forma do instrumento legislativo escolhida, **dever-se-ia recorrer mais à legislação «primária»**, limitada aos elementos essenciais (direitos e obrigações básicos, condições da sua execução), deixando ao poder executivo a tarefa de regular os aspectos técnicos de execução através da adopção de regras «derivadas».
- Em quarto lugar, em determinadas condições, poderão ser elaboradas medidas de execução **no âmbito da co-regulamentação**. A co-regulamentação combina a acção legislativa e regulamentar vinculativa com medidas adoptadas pelos intervenientes mais afectados, tirando partido dos seus conhecimentos práticos. O resultado será uma maior partilha das políticas em questão, fazendo com que os intervenientes mais afectados pelas medidas de execução participem na sua elaboração e aplicação. Consegue-se assim, regra geral, um melhor cumprimento, mesmo quando as regras pormenorizadas não são vinculativas.
 - A co-regulamentação foi já utilizada, por exemplo, em áreas como o mercado interno (acordo relativamente às normas de produtos ao abrigo das denominadas directivas «nova abordagem») e no sector ambiental (na redução das emissões dos veículos automóveis).
 - A forma exacta da co-regulamentação, a combinação dos instrumentos jurídicos e não jurídicos e a definição de quem lança a iniciativa — os intervenientes afectados ou a Comissão — variarão em função dos sectores.

Nos termos das condições que se seguem, a Comissão considerará a possibilidade de utilizar a co-regulamentação nos casos em que constitui uma forma eficaz de atingir os objectivos da União Europeia.

Condições de utilização da co-regulamentação

A co-regulamentação implica que seja criado na legislação um quadro de objectivos globais, direitos básicos, mecanismos de aplicação e de recurso e condições de controlo da execução.

Deveria apenas ser utilizada nos casos em que constitui claramente um valor acrescentado e defende o interesse geral. É apenas adequada às situações em que os direitos fundamentais ou as opções políticas importantes não são postos em causa. Não deve ser utilizada em situações em que as regras devem ser aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros. Da mesma forma, as organizações que participam devem ser representativas, responsáveis e estar em condições de utilizar procedimentos abertos na formulação e aplicação das regras acordadas. Trata-se de um factor-chave para determinar qual o valor acrescentado que representa, num determinado caso, a abordagem da co-regulamentação.

Além disso, a cooperação resultante deverá ser compatível com as regras de concorrência europeias e as regras adoptadas devem ser suficientemente divulgadas para que os interessados conheçam as regras aplicáveis e os direitos de que beneficiam. Nos casos em que a co-regulamentação não pode proporcionar os resultados desejados ou em que determinados intervenientes particulares não cumprem as regras acordadas, as autoridades públicas dispõem sempre da possibilidade de intervir, através da adopção das regras específicas necessárias.

- Em quinto lugar, noutros domínios, a acção comunitária pode ser complementada ou reforçada através da utilização do denominado «**método aberto de coordenação**», que nalguns casos poderá já envolver os países candidatos.
 - O método aberto de coordenação é utilizado casuisticamente. Trata-se de um meio de promover a cooperação e o intercâmbio de boas práticas e de chegar a acordo sobre objectivos e orientações comuns para os Estados-Membros, contando por vezes com o apoio de planos de acção nacionais, como no caso do emprego e da exclusão social. Baseia-se no controlo regular dos progressos alcançados para cumprir esses objectivos, o que permite que os Estados-Membros comparem os seus esforços e aproveitem a experiência mútua.

Nalgumas áreas, como o emprego e a política social ou de imigração⁽¹⁷⁾, aplica-se paralelamente à abordagem programática e legislativa; noutras situações, representa um valor acrescentado a nível europeu nos casos em que existe pouca margem para uma solução legislativa. Trata-se, por exemplo, dos trabalhos a nível europeu para a definição dos objectivos futuros dos sistemas de ensino nacionais.
 - A Comissão desempenha activamente um papel de coordenação e está disposta a continuar a fazê-lo no futuro, mas o recurso a este método não deve perturbar o equilíbrio institucional nem pôr em causa a realização dos objectivos comuns consagrados no Tratado. Não deverá, em especial, excluir o Parlamento Europeu do processo político europeu. O método aberto de coordenação deverá complementar e não substituir a acção da Comunidade.

Casos em que pode ser utilizado o método aberto de coordenação

A utilização do método aberto de coordenação não deverá pôr em causa a realização dos objectivos comuns consagrados no Tratado ou a responsabilidade política das instituições. Não deverá ser utilizado quando é possível uma acção legislativa ao abrigo do método comunitário e deverá garantir a responsabilização geral, mediante as seguintes condições:

- deverá ser utilizado para alcançar objectivos do Tratado definidos,
 - deverão ser criados mecanismos para a apresentação regular de informações ao Parlamento Europeu,
 - a Comissão deverá estar estreitamente associada e desempenhar um papel de coordenação,
 - os dados e informações gerados deverão ser divulgados amplamente. Deverão permitir determinar se são necessárias acções legislativas ou programáticas para ultrapassar os problemas específicos detectados.
- Em sexto lugar, é necessária uma cultura mais forte de **avaliação e análise das reacções**, por forma a tirar partido dos êxitos e dos erros do passado. Evita-se assim que as propostas regulamentem excessivamente e garante-se que as decisões são adoptadas e executadas ao nível adequado.
 - Em sétimo lugar, a Comissão comprometeu-se a **retirar propostas** nos casos em que a negociação interinstitucional põe em causa os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no Tratado ou compromete os objectivos da proposta. O Conselho e o Parlamento Europeu deverão, por sua vez, limitar-se aos elementos essenciais da legislação acima referidos e evitar sobrecarregar ou complicar desnecessariamente as propostas da Comissão.

O Conselho e o Parlamento Europeu deverão também envidar maiores esforços para **acelerar o processo legislativo**. Nos domínios em que é juridicamente possível, o Conselho deveria proceder à votação logo que antevê uma maioria qualificada, em vez de prosseguir as discussões tentando obter a unanimidade. Quando adequado, o Conselho e o Parlamento Europeu deverão tentar chegar a acordo sobre as propostas em primeira leitura e não em segunda leitura, recorrendo à assistência da Comissão. Poderia assim ser possível reduzir o tempo necessário para a adopção da legislação em seis a nove meses.

⁽¹⁷⁾ Ver a recente comunicação relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração [COM(2001) 387 de 11.7.2001].

O direito comunitário deveria ser consideravelmente simplificado

Com base nos trabalhos já realizados relativos ao mercado único e à legislação agrícola, é necessário um **vasto programa de simplificação** das regras existentes — codificação de textos jurídicos, eliminação de disposições redundantes ou obsoletas e recurso a disposições de execução no que se refere às obrigações não essenciais.

A simplificação a nível da União Europeia deverá ser acompanhada de um compromisso semelhante por parte dos Estados-Membros. Mais do que tudo, os cidadãos querem menos burocracia a nível nacional — para eles é irrelevante se provém das decisões europeias ou nacionais. Uma das principais fontes de preocupações é a tendência dos Estados-Membros, ao transporem as directivas comunitárias, para acrescentarem novos procedimentos onerosos ou para tornarem a legislação mais complexa. Deviam ser criadas redes entre os responsáveis pela simplificação a nível da União Europeia e a nível nacional.

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão apresentará ao Conselho Europeu de Laeken um plano de acção para uma melhor regulamentação. Neste âmbito:

- promoverá uma maior utilização dos diferentes instrumentos políticos (regulamentos, «directivas-quadro», orientações e recomendações, mecanismos de co-regulamentação). Estes poderão ser complementados, quando adequado, pela utilização do método aberto de coordenação,
- limitará as suas propostas de legislação primária aos elementos essenciais, prevendo uma maior margem para a adopção de medidas de execução para abranger os aspectos técnicos destas propostas,
- lançará um importante programa de revisão e simplificação da legislação comunitária adoptada antes de 2000, apoiado por procedimentos rápidos a nível do Conselho e do Parlamento Europeu.

O Conselho e o Parlamento Europeu deverão limitar a legislação primária aos elementos essenciais.

Os Estados-Membros deverão evitar, ao transpor a legislação comunitária, a introdução de um nível desproporcionado de pormenor ou de exigências administrativas complexas.

Melhor aplicação das regras da União Europeia através de agências de regulamentação

Existem em todos os Estados-Membros diversas agências nacionais de regulamentação em domínios onde são necessárias decisões de regulamentação coerentes e independentes. Estas entidades de regulamentação desempenham um papel cada vez mais importante na aplicação do direito comunitário.

A nível da União Europeia, foram criadas 12 agências independentes. Contudo, na sua maioria, estes organismos desempenham principalmente um papel de recolha de informações, como acontece com a Agência Europeia do Ambiente em Copenhaga, ou colaboram com a Comissão na execução de programas e políticas específicos da União Europeia, como acontece por exemplo com a Fundação Europeia para a Formação de Turim. Três agências da União Europeia têm um papel regulamentar⁽¹⁸⁾.

A criação de novas **agências europeias de regulamentação** autónomas em áreas claramente definidas melhorará as condições de aplicação da legislação em toda a União. Estas agências deverão dispor de poderes para adoptarem decisões individuais, no âmbito da execução de medidas regulamentares. Devirão

⁽¹⁸⁾ O Instituto de Harmonização do Mercado Interno (Alicante) e o Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (Angers) adoptam decisões individuais no que se refere ao registo das marcas europeias e à concessão de direitos em matéria de variedades vegetais. A Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (Londres) procede à apreciação técnica dos pedidos de autorização de novos medicamentos antes da decisão da Comissão.

gozar de uma certa independência e funcionar no âmbito de um quadro claro, estabelecido pelo poder legislativo. O regulamento de criação de cada agência deverá fixar os limites das suas actividades e competências, as suas responsabilidades e os requisitos em termos de abertura.

A vantagem das agências reside na sua capacidade de utilizar um saber-fazer extremamente técnico e específico, na grande visibilidade que proporcionam aos sectores em questão (e por vezes mesmo para o público) e nas economias que representam para as empresas. Para a Comissão, a criação de agências contribuirá para garantir a redefinição das suas atribuições, centrando-as nos domínios essenciais.

Condições para a criação de agências de regulamentação a nível da União Europeia

Os Tratados permitem que algumas responsabilidades sejam directamente atribuídas às agências. Contudo, deverá ser respeitado o equilíbrio de poderes entre as instituições e as respectivas missões e prerrogativas não deverão ser afectadas. Estarão, por conseguinte, sujeitas às seguintes condições:

- as agências podem dispor de poderes para adoptar decisões individuais em áreas específicas, mas não poderão adoptar medidas regulamentares de carácter geral. Podem, em especial, dispor de poderes de tomada de decisão em áreas em que predomina um único interesse público e em que as tarefas a realizar exigem conhecimentos técnicos específicos (por exemplo, segurança aérea),
- não podem ser atribuídas às agências responsabilidades relativamente às quais o Tratado conferiu à Comissão um poder de decisão directo (por exemplo, na área da política de concorrência),
- as agências não podem dispor de poderes de tomada de decisão em áreas em que teriam de arbitrar entre interesses públicos contraditórios, exercer um poder discricionário em termos políticos ou realizar avaliações económicas complexas,
- as agências devem estar sujeitas a um sistema eficaz de supervisão e controlo.

A Comissão considerará a hipótese de criação de agências de regulamentação numa base casuística. Foram apresentadas ao Conselho e ao Parlamento Europeu propostas relativas à criação de três agências: Autoridade Alimentar Europeia, Agência Europeia de Segurança Marítima e Agência Europeia de Segurança Aérea, sendo esta última a única a dispor claramente de poderes para adoptar decisões individuais.

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão:

- definirá em 2002 as condições de criação de novas agências de regulamentação, nos termos das condições supracitadas, e o quadro em que deverão desenvolver as suas actividades,
- definirá as responsabilidades da Comunidade em termos de supervisão destas agências.

Melhor aplicação a nível nacional

Em última análise, o impacto da legislação da União Europeia depende da vontade e capacidade das autoridades dos Estados-Membros para garantirem que a legislação é transposta e aplicada efectiva e plenamente, em tempo útil. Uma transposição tardia, uma má transposição e uma observância não rigorosa contribuirão para dar ao público a imagem de uma União que não produz resultados. Neste contexto, a principal responsabilidade cabe às administrações e aos tribunais nacionais.

O reforço da capacidade administrativa dos países candidatos constitui já um elemento fundamental da estratégia de pré-adesão e estes esforços deverão prosseguir após a adesão. Os actuais Estados-Membros deverão garantir que também eles melhoram os seus resultados e afectam os recursos adequados neste

domínio. A União pode efectivamente aproveitar a experiência adquirida nos países candidatos, como por exemplo as «acções de geminação». Os actuais e futuros Estados-Membros deverão considerar a hipótese de criar unidades de coordenação no âmbito das administrações centrais, por forma a melhorar a aplicação do direito comunitário.

Simultaneamente, persiste a sensação de que as regras comunitárias são «leis estrangeiras». **O direito comunitário faz parte da ordem jurídica nacional e**, como tal, deve ser cumprido. Apesar da longa cooperação com o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, os juristas e os tribunais nacionais deveriam familiarizar-se mais com o direito comunitário e assumir responsabilidades para garantir permanentemente a protecção dos direitos consagrados no Tratado e na legislação europeia. A Comissão continuará a apoiar a cooperação judicial e a formação dos juristas e dos juizes em direito comunitário, mas os Estados-Membros terão, eles próprios, que reforçar as suas acções neste domínio.

O papel e a eficácia do Provedor de Justiça da União Europeia e da Comissão das Petições do Parlamento Europeu deverão ser complementados pela criação de redes de organismos semelhantes dos Estados-Membros, capazes de resolver os litígios que envolvem os cidadãos e assuntos da União Europeia. Estas redes melhorariam o conhecimento dos cidadãos relativamente ao âmbito e limites dos seus direitos ao abrigo da legislação comunitária e ajudá-los-iam a identificar quais as autoridades dos Estados-Membros que podem resolver os problemas. Nalguns sectores extremamente específicos, a criação de agências europeias de regulamentação, tal como acima proposto, contribuirá igualmente para uma aplicação uniforme das regras em toda a Comunidade.

A União baseia-se no Estado de direito. O controlo estrito da aplicação da legislação comunitária constitui uma tarefa essencial da Comissão, se se pretender que a União seja uma realidade para as empresas e os cidadãos. Desta forma, a Comissão sancionará vigorosamente as infracções. Neste contexto, as queixas individuais relativas a infracções ao direito comunitário são importantes. A Comissão adoptou já medidas para melhorar e acelerar os procedimentos internos de tratamento destas queixas e tais medidas deverão ser agora codificadas e publicadas.

Contudo, no que se refere às queixas individuais, uma longa acção judicial contra um Estado-Membro nem sempre constitui a solução mais prática. O principal objectivo de um processo de infracção consiste em obrigar o Estado-Membro autor da infracção a solucionar a sua violação do direito comunitário. Todavia, mesmo após um acórdão do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, poderá ser necessário que o autor da queixa proceda a outras diligências perante os tribunais nacionais, por forma a fazer valer os seus direitos. Para maximizar o impacto deste trabalho de tratamento das queixas, a Comissão irá redefinir as medidas actuais e confirmar os critérios que utilizará para estabelecer a prioridade dos processos, incluindo as seguintes orientações:

Prioridade consagrada ao tratamento de eventuais infracções ao direito comunitário

A Comissão centrará a sua acção:

- na verificação da eficácia e qualidade da transposição das directivas, como meio mais eficaz para evitar que surjam problemas individuais numa fase posterior,
- em situações que envolvam a compatibilidade do direito nacional com os princípios fundamentais da Comunidade,
- em casos que afectam gravemente o interesse comunitário (por exemplo, casos com implicações transfronteiras) ou os interesses que a legislação pretende proteger,
- em casos em que um elemento específico da legislação europeia suscita sucessivos problemas de transposição num Estado-Membro,
- em casos que envolvam o financiamento comunitário.

Estes casos deverão ser tratados prioritariamente, no âmbito de processos formais de infracção. Noutros casos, poderão ser exploradas outras formas de intervenção, antes de dar início a processos formais de infracção.

Por último, a Comissão prosseguirá um diálogo activo com os Estados-Membros relativamente à observância da legislação, o que terá a vantagem de melhorar as informações sobre a forma como as regras são aplicadas na prática. Poderá também proporcionar uma resolução mais rápida de uma potencial infracção do que um processo completo no tribunal, oferecendo desta forma uma solução menos morosa para o autor da queixa.

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão:

- proporá em 2002 acções de geminação entre as administrações nacionais, por forma a partilharem as melhores práticas a nível da execução das medidas em sectores específicos, utilizando a experiência obtida nos países candidatos, e promoverá o conhecimento do direito comunitário junto dos tribunais e juristas nacionais,
- estabelecerá em 2002 os critérios que serão utilizados para a determinação das prioridades na investigação de possíveis infracções ao direito comunitário,
- codificará as actuais regras administrativas relativas ao tratamento das queixas.

Os Estados-Membros deverão intensificar os seus esforços para melhorar a qualidade da transposição e aplicação, deverão contribuir para melhorar o conhecimento do direito comunitário, incentivar os tribunais nacionais a terem um papel mais activo no controlo da aplicação das regras comunitárias e reforçar a capacidade de resolução de litígios através de uma rede de provedores de justiça ou mediadores.

III.3. A contribuição da União Europeia para a governança global

As propostas incluídas no presente Livro Branco foram elaboradas no contexto do alargamento, mas proporcionam igualmente uma contribuição útil para a governança global. O primeiro passo da União deverá consistir em assegurar o **êxito da reforma da governança a nível interno, por forma a salientar a necessidade de mudança** a nível internacional.

Os objectivos de paz, crescimento, emprego e justiça social prosseguidos na União deverão também ser promovidos no exterior, para que possam ser efectivamente alcançados tanto a nível europeu como a nível global. Assim, dar-se-á resposta às expectativas dos cidadãos, no sentido de uma União forte na cena mundial. O êxito obtido na acção internacional reforça a identidade europeia e a importância dos valores partilhados na União.

Ao aplicar os princípios da boa governança à responsabilidade global da União Europeia, a União deverá mostrar-se mais acessível para os intervenientes governamentais e não governamentais de outras partes do mundo. Este princípio inspira já a sua estratégia de desenvolvimento sustentável mas, paralelamente, esses intervenientes deverão assumir compromissos relativamente à sua representatividade e responsabilidade nas respostas a dar aos desafios globais. A União deverá tomar em consideração a dimensão global ao apreciar o impacto das políticas, ao estabelecer orientações para a utilização dos pareceres de peritos, adoptando uma abordagem mais activa relativamente às redes internacionais.

Ao ter mais em consideração a dimensão global, a União reforçará a sua posição nas negociações multilaterais. Deverá ter por objectivo melhorar a eficácia e a legitimidade do processo global de decisão, contribuindo para modernizar e reformar as instituições internacionais e multilaterais a médio e a longo prazo. O objectivo deverá consistir em reforçar a eficácia e os poderes de controlo de aplicação da regulamentação por parte das instituições multilaterais. A curto prazo, a União deverá criar parcerias com outros países, por forma a promover uma maior cooperação e coerência entre as actividades das organizações internacionais existentes e aumentar a sua transparência.

A acção internacional deverá ser complementada por novos instrumentos. Muitas das ideias apresentadas no presente Livro Branco poderão ser testadas a nível global, nomeadamente o controlo colegial dos progressos alcançados na prossecução dos objectivos acordados a nível internacional ou o desenvolvimento de soluções co-regulamentares para abordar aspectos da nova economia. Tal como na União, estas abordagens deverão complementar elementos válidos do direito público internacional, nomeadamente a Organização Mundial do Comércio e o Tribunal Internacional de Justiça.

Para alcançar estes objectivos, é necessário que a União apresente cada vez mais posições comuns. Será assim reforçada a sua representação nas instituições internacionais e regionais, incluindo no que se refere à governança económica e financeira, ambiente, desenvolvimento e política de concorrência. Poderão também, em muitas situações, ser introduzidas melhorias significativas no âmbito do actual Tratado, que poderão tornar consideravelmente mais visíveis as acções da União a nível global. Nalgumas áreas, como as finanças, é necessária uma alteração do Tratado.

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão:

- melhorará o diálogo com os intervenientes governamentais e não governamentais dos países terceiros aquando da elaboração de propostas políticas com dimensão internacional,
- promoverá a utilização de novos instrumentos a nível global como complemento do direito internacional «vinculativo»,
- lançará um debate em 2002 relativamente à contribuição da União para uma profunda reforma das instituições multilaterais e para melhorar a cooperação e a transparência das organizações internacionais,
- proporá uma revisão da representação internacional da União, no quadro dos actuais Tratados, com o objectivo de lhe permitir apresentar, cada vez mais, posições comuns e proporá alterações na próxima Conferência Intergovernamental.

III.4. Redefinir as políticas e as instituições

Ligar a União Europeia aos seus cidadãos implica que sejam identificados políticas e objectivos claros no âmbito de uma visão global do futuro da União. Os cidadãos precisam de compreender melhor o projecto político subjacente à União.

A tarefa não é fácil. A integração progressiva que tem caracterizado o desenvolvimento da União, tem conduzido a uma compartimentação das políticas de carácter sectorial, atribuindo-lhes diferentes objectivos e diferentes instrumentos: ao longo do tempo, a capacidade para garantir a coerência da acção da União tem vindo a diminuir. Os actuais métodos de trabalho das instituições e as relações com os Estados-Membros não lhes permitem assumir a liderança necessária.

Como resposta parcial, a União lançou estratégias políticas intersectoriais, como as apresentadas em Tampere (1999) no que se refere à liberdade, segurança e justiça; em Lisboa (2000) relativamente a uma estratégia de renovação económica e social até 2010, ou em Gotemburgo (2001), com a estratégia do desenvolvimento sustentável.

Mas é necessário fazer mais. As instituições e os Estados-Membros deverão trabalhar em conjunto para elaborarem uma estratégia política global. Para o efeito, deverão redefinir desde já os objectivos das políticas da União e adaptar o funcionamento das instituições, no âmbito dos actuais Tratados.

Redefinir as políticas da União Europeia

A introdução do euro e o alargamento serão os catalisadores de mudanças fundamentais. O euro será dentro em breve uma realidade tangível para os cidadãos e virá aumentar a visibilidade da União a nível nacional e no mundo. O alargamento irá suscitar problemas específicos em termos das grandes diferenças que separam os países pobres e os países ricos e virá colocar novos desafios para a gestão das fronteiras externas da União e para as relações com os nossos futuros vizinhos.

Redefinir as políticas significa que a União deverá **identificar de forma mais clara os seus objectivos a longo prazo**. Poderá tratar-se, no âmbito do objectivo global do desenvolvimento sustentável, do reforço do capital humano, dos conhecimentos e das qualificações; do reforço da coesão social e da competitividade; de dar resposta aos desafios ambientais; de apoiar a diversidade territorial; e de contribuir para a paz e a estabilidade regional. Objectivos mais definidos permitirão orientar a reforma das políticas em antecipação de um alargamento bem sucedido, e garantirão que a expansão da União não leva a um enfraquecimento ou diluição das políticas existentes.

Ao estabelecer as prioridades e ao garantir a coerência, as instituições deverão evitar tomar decisões sobre as políticas futuras em função de considerações a curto prazo, visto que os desafios são a longo prazo. Trata-se de um verdadeiro risco face à ocorrência simultânea, num futuro próximo, da reforma institucional, de importantes opções políticas, de negociações orçamentais e do alargamento. Esta situação poderá pôr à prova a capacidade de liderança da União através de uma visão coerente do futuro. A União deverá também continuar a assegurar que dispõe dos recursos adequados para levar a cabo as tarefas que lhe foram atribuídas.

No âmbito da Comissão, foram já tomadas importantes medidas para reforçar a sua capacidade no domínio do planeamento e da definição de políticas e estratégias que constitui um dos três pilares das actuais reformas administrativas. Manifestam-se através de importantes eventos que, todos os anos, promovem o debate político no âmbito do programa estratégico quinquenal da Comissão:

- A estratégia política anual da Comissão, no início do ano, centra-se na identificação das prioridades estratégicas num horizonte de dois a três anos. Permite uma abordagem a médio prazo, mais coerente e inclui um teste essencial de exequibilidade, a fim de garantir que a União dispõe dos recursos necessários.
- O Presidente da Comissão, na sua comunicação anual relativa ao estado da União, dirigida ao Parlamento Europeu, analisa os progressos efectuados face às prioridades estratégicas da Comissão e indica os novos desafios que se perfilam. Esta comunicação é complementada pelo relatório anual de síntese apresentado ao Conselho Europeu da Primavera, que abrange as políticas económica, social e ambiental da União.
- Além disso, a partir de 2002, o relatório anual sobre a aplicação do Protocolo de Amesterdão relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade será orientado em função dos principais objectivos das políticas da União Europeia. Analisará em que medida a União aplicou os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade na prossecução dos seus principais objectivos.

Contudo, os esforços no sentido de estruturar um debate mais esclarecido sobre a coerência das políticas devem basear-se num diálogo entre as instituições relativamente aos objectivos e prioridades futuros para a União. A Comissão, ao lançar as políticas e ao determinar as prioridades a longo prazo, poderá desempenhar um papel particularmente eficaz a nível da preparação do **Conselho Europeu**. Estas cimeiras, que agora se realizam quatro vezes por ano, reúnem os quinze chefes de Estado e de Governo e o presidente da Comissão.

O Conselho Europeu deverá assumir, juntamente com a Comissão, um papel mais importante na configuração do rumo estratégico da União. Não deverá tratar em pormenor as políticas correntes da União Europeia. Devido à exigência de consenso, o processo de elaboração das políticas é muitas vezes paralisado pelos interesses nacionais em áreas que, no âmbito do Conselho, podiam e deviam ser decididas por maioria qualificada dos Estados-Membros. Trata-se de um caso em que o Conselho não assume a sua responsabilidade política em termos de decisão, no âmbito do método comunitário.

Redefinir as atribuições das instituições

Para produzir melhores políticas, a União deverá revitalizar o método comunitário. Cada instituição deverá concentrar-se nas suas atribuições fundamentais: a Comissão inicia e executa as políticas, o Conselho e o Parlamento Europeu decidem relativamente à legislação e aos orçamentos (sempre que possível, utilizando a votação por maioria qualificada, no âmbito do Conselho), o Conselho Europeu fixa as orientações políticas, o Parlamento Europeu controla a execução do orçamento e das políticas da União.

Para o efeito, são necessárias alterações a nível do funcionamento das instituições. Muito poderá já ser feito a curto prazo, sem alteração dos actuais Tratados. É necessário um maior esforço no sentido de garantir a coerência daquilo que é feito nos diversos Conselhos sectoriais. O **Conselho de Ministros**, em especial o Conselho dos Assuntos Gerais composto pelos ministros dos Negócios Estrangeiros, perdeu a sua capacidade de apresentar orientações políticas e de arbitrar entre os interesses sectoriais, principalmente quando está em causa a resolução de litígios entre diversos ministérios nacionais quanto à posição a assumir relativamente às propostas da União Europeia. O Conselho introduziu já algumas alterações ao seu funcionamento. As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Gotemburgo instaram mais uma vez a uma «coordenação efectiva entre as diferentes formações do Conselho». Mas a opinião generalizada é de que os progressos alcançados têm até ao momento sido lentos.

Chegou a altura de reconhecer que a União passou de um processo diplomático para um processo democrático, com políticas que atingem o âmago das sociedades nacionais e da vida quotidiana. É necessário que o Conselho desenvolva a sua capacidade de coordenar todos os aspectos da política da União Europeia tanto a nível do Conselho como a nível nacional. Desta forma, o Conselho Europeu poderia centrar a sua actividade na definição dos objectivos estratégicos e controlar de forma mais eficaz os resultados obtidos pela União.

O Parlamento Europeu e todos os parlamentos nacionais da União e dos países candidatos deverão desempenhar um papel mais activo para estimular o debate público sobre o futuro da Europa e das suas políticas⁽¹⁹⁾. A resposta para a correlação estreita entre as mudanças a nível nacional, as políticas da União Europeia e a evolução a nível global não reside exclusivamente em Bruxelas. Estas mudanças deverão ser debatidas num contexto nacional em cada parlamento nacional. A Comissão acolherá favoravelmente os debates públicos, relativos às políticas da União, organizados em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais.

Além disso, o Parlamento Europeu deverá reforçar o seu controlo da execução das políticas da União Europeia e do orçamento comunitário. Para tal, é indispensável que abandone as actuais tarefas de controlo contabilístico pormenorizado e que adopte uma perspectiva de controlo das políticas mais orientada para os objectivos políticos. Deverão ser analisadas as áreas em que o processo de co-decisão se poderia aplicar a fim de reforçar o papel do Parlamento Europeu.

A **Comissão** deverá centrar-se nas atribuições consagradas no Tratado: iniciativa política, execução, guardião do Tratado e representação internacional da Comunidade. As medidas propostas no presente Livro Branco, incluindo um diálogo reforçado com as associações europeias e nacionais das autoridades regionais e locais, uma consulta mais alargada e aberta da sociedade civil, uma melhor utilização dos pareceres dos peritos e uma melhor avaliação do impacto permitirão melhorar a qualidade das propostas políticas.

⁽¹⁹⁾ Os Estados-Membros deveriam realizar um intercâmbio das melhores práticas sobre a aplicação do Protocolo de Amsterdão relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia.

A ligação entre a governança europeia e global deverá fazer com que a União expresse, com maior frequência, posições comuns. A prioridade consagrada ao tratamento das queixas em relação a infracções do direito comunitário irá maximizar o impacto da actividade da Comissão enquanto guardiã do Tratado.

As propostas no sentido de simplificar ainda mais a legislação comunitária, de melhorar a regulamentação através de uma maior diversidade de instrumentos políticos e da sua combinação, e os contratos tripartidos virão reforçar a qualidade da execução das políticas. O uso cada vez maior das agências de regulamentação garantirá uma melhor execução e controlo da aplicação da legislação em áreas específicas. Evitará também que a Comissão consagre recursos a tarefas demasiado técnicas.

Neste mesmo contexto, a Comissão propôs já uma comunicação e um regulamento que estabelece o quadro para o funcionamento das agências «de execução» sob controlo da Comissão. Tal significa que as tarefas de gestão dos programas que acarretam despesas serão confiadas a agências externas «de execução», não sendo necessário mobilizar recursos da Comissão.

Deverão também ser definidas as responsabilidades a nível da execução das políticas. Trata-se de uma condição prévia para tornar o sistema mais aberto e mais responsável face aos cidadãos europeus.

A principal responsabilidade a nível da execução das políticas e da aplicação da legislação, através da adopção de regulamentos de execução ou de decisões, é normalmente conferida à Comissão. Deverão ser analisadas as condições de adopção destas medidas de execução por parte da Comissão.

Em última análise, deveria chegar-se à seguinte situação:

- a legislação define as condições e limites no âmbito dos quais a Comissão exerce as suas competências de execução,
- um mecanismo jurídico simples permite que o Conselho e o Parlamento Europeu, enquanto poder legislativo, controlem as acções da Comissão face aos princípios e orientações políticos adoptados na legislação.

Esta alteração tornaria o processo de tomada de decisão mais simples, mais rápido e mais compreensível. Melhoraria a responsabilização, contribuindo para que o Conselho e o Parlamento Europeu avaliassem, em termos políticos, o desenrolar do processo executivo.

Se estas orientações forem seguidas, será posta em causa a necessidade de manter os comités existentes, nomeadamente os comités de regulamentação e de gestão. Deverá, por conseguinte, ser realizada uma análise dos actuais comités, nomeadamente a fim de determinar se devem continuar a existir. Esta apreciação deverá ter em consideração a necessidade dos pareceres de peritos na aplicação de políticas da União Europeia⁽²⁰⁾.

Este ajustamento da responsabilidade das instituições, conferindo o controlo das competências de execução aos dois órgãos legislativos e reavaliando os actuais comités de regulamentação e de gestão levanta a questão delicada do equilíbrio de poderes entre as instituições. Deveria levar a uma alteração do artigo 202.º do Tratado que estabelece que apenas o Conselho pode impor determinadas modalidades quanto ao exercício das competências de execução da Comissão. Este artigo tornou-se obsoleto devido ao processo de co-decisão que, em muitas áreas, coloca o Conselho e o Parlamento Europeu em pé de igualdade no que se refere à adopção da legislação. Consequentemente, o Conselho e o Parlamento Europeu deveriam ter as mesmas competências no que se refere ao controlo do exercício, por parte da Comissão, das suas competências de execução. A Comissão pretende lançar uma reflexão sobre esta questão, tendo em vista a próxima Conferência Intergovernamental.

⁽²⁰⁾ Comités compostos pelas administrações dos Estados-Membros que assistem a Comissão no exercício dos seus poderes de execução (ver a Decisão 1999/468/CE, decisão «comitologia»).

PONTOS PARA ACÇÃO

A Comissão:

- utilizará o seu direito de iniciativa para que os debates passem a estar mais fortemente centrados na coerência política e na identificação dos objectivos a longo prazo, utilizando como base as actuais medidas em matéria de planeamento estratégico e de comunicação de informações,
- apresentará, na próxima Conferência Intergovernamental, propostas no sentido de redefinir as competências de execução da Comissão, racionalizando o controlo, por parte do Conselho e do Parlamento Europeu, sobre o exercício, por parte da Comissão, das suas competências de execução.

O Conselho deverá melhorar a coordenação entre as suas diferentes formações, bem como a sua capacidade de orientação política e para estabelecer uma ligação mais forte entre a acção da União Europeia e a acção nacional.

O Conselho Europeu deverá centrar-se mais nos objectivos estratégicos.

O Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais deverão desempenhar um papel fundamental para estimular o debate público sobre o futuro da Europa e das suas políticas.

IV. DA GOVERNANÇA AO FUTURO DA EUROPA

O desafio que se coloca à União consiste em renovar o processo político europeu. As questões suscitadas pelo presente Livro Branco e as respostas que proporciona estão relacionadas com essa renovação. O presente documento inicia um processo que dá resposta ao desencanto de muitos dos cidadãos da União. O afastamento relativamente à política não é só um problema europeu, verificando-se também a nível global, nacional e local. Para a União, representa contudo um desafio particular. Dado o profundo nível de integração já alcançado, os cidadãos têm, relativamente à União, expectativas semelhantes às que criaram para as políticas e instituições políticas nacionais. Mas a União não pode desenvolver e definir políticas da mesma forma que os governos nacionais; deve instituir parcerias e depende de uma grande variedade de intervenientes. As expectativas deverão ser satisfeitas de formas diferentes.

O nosso objectivo global baseia-se no princípio simples que tem vindo a guiar a integração europeia desde a instituição da Comunidade Europeia: integrar os povos da Europa, respeitando simultaneamente cada identidade nacional. As reformas propostas só serão possíveis se a União reacender a chama original dos Tratados da União Europeia e utilizar plenamente a flexibilidade que proporcionam.

Cinco princípios políticos — **abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência** — estão na base das propostas apresentadas no presente Livro Branco. Deverão servir de orientação para a União reestruturar o seu modo de funcionamento e fazer avançar as reformas no âmbito do actual Tratado, muito embora constituam igualmente marcos para o debate sobre o futuro da Europa.

Em conjunto, permitirão uma melhor aplicação dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, o que se reflecte, por exemplo, na importância consagrada no presente Livro Branco à utilização da combinação correcta de instrumentos para executar políticas adequadas aos objectivos prosseguidos, limitando a legislação aos seus elementos essenciais, e à utilização de contratos que tomarão melhor em consideração as condições locais.

Presente e futuro: uma questão de vontade política

Com base nestes princípios, as propostas do presente Livro Branco:

- **estruturarão a relação entre a União Europeia e a sociedade civil.** Um código de conduta aplicável ao processo de consulta identificará as responsabilidades e melhorará a responsabilização de todos os parceiros. Promoverá o diálogo e contribuirá para a abertura da sociedade civil organizada,
- **promoverão uma maior utilização das competências e da experiência prática dos protagonistas regionais e locais.** Trata-se, em primeira instância, de uma competência das autoridades nacionais nos termos das suas disposições constitucionais e administrativas nacionais. Simultaneamente, a União deverá utilizar plenamente o potencial de flexibilidade existente para melhorar a forma como as políticas europeias são aplicadas no terreno,
- **reforçarão a confiança do público na forma como os dirigentes políticos utilizam os pareceres dos peritos.** O sistema multidisciplinar de peritos da União Europeia será aberto a um maior acompanhamento e debate públicos, o que é indispensável para gerir os desafios, riscos e questões éticas suscitados pela ciência e pela tecnologia,
- **apoiarão uma definição mais clara dos objectivos políticos da União Europeia e melhorarão a eficácia das políticas comunitárias,** combinando a legislação formal com soluções não legislativas e de auto-regulamentação, por forma a melhor alcançar os objectivos,
- **estabelecerão as condições da criação de agências europeias de regulamentação.** Estas agências podem reforçar a eficácia e visibilidade do direito comunitário, tanto para as empresas como para o público, fazendo com que, nalguns dos domínios mais complexos e técnicos, as decisões estejam mais próximas dos sectores afectados,
- **redefinirão as atribuições e responsabilidades de cada instituição.** Esta medida contribuirá para que os cidadãos exijam que os seus dirigentes políticos e as instituições prestem contas no que se refere às decisões adoptadas pela União.

O avanço destas acções não implica necessariamente novos Tratados. É sobretudo uma **questão de vontade política** e faz parte de um processo mais amplo. Alterar o modo de funcionamento da União exige uma resposta não só por parte da Comissão, mas também por parte de todos os interessados, principalmente do Conselho, do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e dos cidadãos europeus.

Após adaptar a governança a nível interno, a União estará em melhores condições para contribuir para novas formas de governança global. As políticas e as instituições globais deverão dar resposta às preocupações populares.

Redefinir as atribuições das instituições da União

Mas o que irá realmente mudar se estas propostas forem realizadas? No centro da proposta de reforma da governança está a redefinição das atribuições das instituições — a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu. Esta reforma deverá permitir:

- **uma utilização mais selectiva, por parte da Comissão, do seu direito de iniciativa.** Uma melhor consulta e participação, uma utilização mais aberta dos pareceres dos peritos e uma nova abordagem relativamente ao planeamento a médio prazo permitirão à Comissão considerar de forma muito mais crítica as exigências das instituições e dos grupos de interesse no que se refere a novas iniciativas políticas. Estará em melhores condições para actuar em defesa do interesse geral europeu,

- **uma legislação europeia circunscrita aos princípios essenciais e um quadro que estabelece as condições da sua execução.** O Livro Branco demonstra como o Conselho e o Parlamento Europeu podem centrar-se mais na direcção política e no conteúdo, deixando a aplicação para o poder executivo. Simultaneamente, ambas as instituições deveriam poder racionalizar o seu controlo sobre o exercício, por parte da Comissão, das suas competências de execução,
- **uma participação mais eficaz dos intervenientes nacionais na elaboração, aplicação e controlo da aplicação das regras e programas comunitários.** Este reforço da participação decorrerá de propostas sobre o diálogo, a descentralização, o reforço da cooperação entre administrações e um controlo mais efectivo da aplicação do direito comunitário. Além disso, quanto maior for a participação dos intervenientes nacionais e regionais nas políticas europeias, mais bem preparados estarão para informar o público acerca destas políticas.

Esta redefinição das atribuições das instituições constitui também uma etapa importante a nível da preparação e gestão de um alargamento bem sucedido.

Um método comunitário renovado como modelo para o futuro

As propostas do Livro Branco e a perspectiva de um novo alargamento vão no mesmo sentido: dar **novo vigor ao método comunitário**. Tal significa garantir que a Comissão propõe e executa as políticas, o Conselho e o Parlamento Europeu tomam decisões e os intervenientes nacionais e regionais estão envolvidos no processo político da União Europeia.

O método comunitário serviu a União de forma adequada durante quase meio século. Pode continuar a fazê-lo, mas deve ser actualizado.

Ao apresentar as repercussões de uma melhor governança europeia para as instituições, o Livro Branco é arrastado para o debate sobre o futuro da Europa. A reforma da governança europeia desenha também a via das futuras alterações do Tratado na próxima Conferência Intergovernamental — apresenta as linhas gerais de um modelo para a organização política futura da União.

- **Ao dividir os poderes entre o poder legislativo e o poder executivo**, o modelo segue o exemplo das democracias nacionais. A nível europeu, a separação destas duas competências facilitará a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. No contexto de uma extensão gradual das áreas em que as decisões são tomadas em conjunto pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu (o denominado procedimento de co-decisão), estas duas instituições poderão exercer competências iguais, o que não acontece nos termos do actual Tratado. Simultaneamente, esta definição das competências deverá permitir que a Comissão assuma plenamente as suas responsabilidades a nível executivo.
- A União necessita de **princípios claros que identifiquem a forma como as competências são partilhadas entre a União e os seus Estados-Membros**. Em primeiro lugar, trata-se de responder à questão frequentemente colocada pelo público: «Quem faz o quê na Europa?». É necessária uma visão de conjunto para dar resposta a esta pergunta. O Livro Branco revelou uma Europa tangível, em pleno desenvolvimento; 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; apenas esta visão abrangente poderá garantir a defesa dos interesses de todos os Estados-Membros e de todos os cidadãos da União.

Ao iniciar um processo de reforma, o presente Livro Branco dá resposta às expectativas dos cidadãos da União. Deverá permitir que vejam a União como um instrumento através do qual podem realizar a mudança. A reflexão sobre estas reformas irá agora prosseguir; será completada pelo processo mais vasto de reforma institucional que será lançado no Conselho Europeu de Laeken: um processo que contará com a contribuição activa da Comissão.