

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Como dialogar com o público visado e como utilizar eficazmente os resultados dos trabalhos dos painéis de cidadãos?

(parecer de iniciativa)

(2023/C 349/11)

Relator: **Christophe QUAREZ**

Consulta	Parecer de iniciativa, 23.1.2023
Decisão da Plenária	25/01/2023
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	21.6.2023
Adoção em plenária	13.7.2023
Reunião plenária n.º	780
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	163/4/8

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) assinala que a democracia participativa é sempre um complemento da democracia representativa, que continua a ser o pilar fundamental dos nossos sistemas políticos. Tem para si que o reforço da confiança na política passa por melhorar continuamente o funcionamento da democracia na UE, nomeadamente por desenvolver mecanismos participativos e deliberativos abertos aos cidadãos, recorrendo ao conjunto de instrumentos da UE já existentes. Nesse sentido, reitera que o ponto de vista de uma associação que representa milhares de membros tem mais peso do que a opinião de um só cidadão.

1.2. A experiência de democracia participativa com painéis de cidadãos tem-se implantado em todos os Estados-Membros, nomeadamente graças ao desenvolvimento de ferramentas digitais. Inicialmente limitados a questões locais ou regionais, os contributos dos painéis de cidadãos para os debates públicos passaram progressivamente a abranger todos os domínios de intervenção, como na Irlanda (casamento para todos e aborto) ou em França (convenção de cidadãos sobre o clima) ou, por exemplo, na Conferência sobre o Futuro da Europa.

1.3. Enquanto fórum dos representantes da sociedade civil organizada, o CESE dispõe de conhecimentos especializados específicos e constitui uma instância única e permanente de diálogo civil, onde são propostas soluções com base num consenso entre as diferentes partes interessadas. Como tal, deve desempenhar um papel importante no desenvolvimento de instrumentos de participação.

1.4. O CESE, enquanto voz institucional e representante estabelecido da sociedade civil organizada, deve estar no centro das iniciativas destinadas a reforçar a democracia participativa nas instituições europeias. Por conseguinte, propõe-se que o CESE pondere experimentar, no âmbito dos seus trabalhos consultivos, diferentes instrumentos de participação, como os painéis de cidadãos. Nesse caso, será necessário alterar o Regimento do CESE para integrar essa abordagem.

1.5. No âmbito dessa reflexão, o CESE poderá analisar o seu novo papel no desenvolvimento de conhecimentos especializados sobre todas as questões relacionadas com a participação dos cidadãos e a democracia participativa. Em particular, a Mesa do CESE poderia deliberar sobre questões como o âmbito e a metodologia para a participação dos grupos de cidadãos nos trabalhos do CESE, assim como sobre os temas sujeitos à consulta de painéis de cidadãos. O CESE considera útil ponderar a criação de um grupo de trabalho específico incumbido de estabelecer os procedimentos necessários, sob reserva da disponibilidade de recursos orçamentais e após deliberação e decisão da Mesa do CESE ⁽¹⁾. Esse grupo de trabalho poderia debruçar-se sobre temas como:

— o procedimento de integração desses painéis nos trabalhos do CESE;

⁽¹⁾ Como referido no estudo do CESE intitulado «O CESE enquanto facilitador e garante das atividades de democracia participativa, como o diálogo estruturado com as organizações da sociedade civil e os painéis de cidadãos» (2023), qualquer nova forma de atividade do CESE no domínio da democracia participativa, para ser eficaz, exige que lhe sejam dedicados recursos, tempo e atenção suficientes.

- a determinação de critérios para os temas sujeitos à consulta de painéis de cidadãos, que assegurem a inclusão de questões transversais de interesse societal mais vasto;
- a procura de um orçamento e dos recursos humanos necessários;
- as especificações aplicáveis aos sorteios e à plataforma digital;
- o método e a organização dos debates, por forma a permitir uma deliberação conclusiva entre os painéis de cidadãos e os membros do CESE;
- a definição do mandato que determinará a forma como os resultados das consultas serão tidos em conta nos pareceres do CESE;
- as condições e o calendário da fase experimental.

1.6. O CESE está empenhado na dimensão deliberativa de um painel de cidadãos que participaria nos trabalhos do Comité, enquanto complemento valioso dos instrumentos de participação já existentes na UE.

2. Renovação democrática indispensável

2.1. As sociedades europeias são praticamente todas sistemas de democracia representativa, pois o método de seleção dos governantes baseia-se principalmente em eleições por sufrágio universal direto, nomeadamente eleições legislativas, mas também presidenciais.

2.2. O século XXI tem sido marcado, na Europa, por uma desconfiança crescente em relação aos responsáveis políticos e à sua atuação, desconfiança essa que, dependendo do país, pode ser mais ou menos intensa. Conforme se viu com o Brexit, com as dificuldades das democracias europeias em fazer face à pandemia de COVID-19 num ambiente de concórdia, com os movimentos de protesto dos indignados e dos coletes amarelos, que romperam com as vias institucionais de expressão democrática, ou com a ascensão de movimentos populistas autoritários, tanto as democracias antigas como as recentes parecem estar desgastadas. Acresce que a revolução das novas tecnologias incentivou a desintermediação e a desregulação das relações políticas.

2.3. Existem três indicadores objetivos que permitem medir o retrocesso democrático pelo prisma da crise da legitimidade democrática que se verifica atualmente na Europa: a subida da abstenção, o aumento da volatilidade eleitoral e a redução do número de pessoas filiadas em partidos políticos. A estes indicadores objetivos juntam-se indicadores subjetivos como a erosão da confiança nas instituições públicas.

2.4. O CESE considera que o reforço da confiança na política passa, portanto, pela melhoria dos mecanismos democráticos. Isso significa que, em primeiro lugar, importa dar novo alento à democracia representativa, que constitui a base do nosso sistema político.

2.5. Além disso, os mecanismos participativos ou deliberativos podem contribuir para reforçar os laços entre os representados e os representantes e tornar eficazes as responsabilidades de cada um.

2.6. O CESE recorda que, numa democracia representativa, todos os cidadãos são livres de se envolverem no partido político, sindicato ou associação da sua escolha. Assim, esta liberdade é o primeiro garante de um sistema democrático.

3. É necessário institucionalizar a participação dos cidadãos?

3.1. O número de mecanismos de participação aumentou exponencialmente na Europa, onde foram realizadas milhares de experiências, primeiro a nível local ou regional, nomeadamente com os orçamentos participativos, e, em seguida, a nível regional ou nacional sobre temas sociais, institucionais ou no domínio do ambiente.

3.2. Já não são apenas os bairros que estão institucionalizados na legislação e regulamentação de vários países, mas também mecanismos mais inovadores.

3.3. É o caso da Bélgica, onde, graças a uma lei adotada em Bruxelas, foram recentemente criados conselhos permanentes de cidadãos selecionados por sorteio. É também o caso da Irlanda, onde assembleias de cidadãos, por vezes associadas a referendos, permitiram legalizar o casamento para todos e o aborto, ou de França, onde foram organizadas convenções de cidadãos relativas ao clima e ao fim da vida.

3.4. A nível europeu, o maior exercício de democracia participativa e deliberativa realizado até à data foi a Conferência sobre o Futuro da Europa, no âmbito da qual foram organizados quatro painéis de cidadãos europeus para dar às pessoas a oportunidade de refletirem em conjunto sobre o futuro que desejam para a União Europeia. O CESE, que participou formalmente nessa iniciativa, congratula-se com o facto de esse projeto-piloto estar a ser cuidadosamente avaliado para se poder retirar ensinamentos sobre as formas de melhorar eventuais iniciativas futuras.

3.5. O CESE lamenta, em particular, os equívocos em torno dos objetivos desta conferência e que a mesma não tenha beneficiado de maior projeção e interesse nos Estados-Membros.

3.6. No relatório final⁽²⁾ da Conferência sobre o Futuro da Europa, a recomendação 36 sobre a informação e participação dos cidadãos e a recomendação 39 sobre o processo decisório da UE dão ao CESE um mandato claro para reforçar estruturalmente o papel institucional que lhe cabe enquanto garante e facilitador das atividades de democracia participativa, como o diálogo estruturado com as organizações da sociedade civil e os painéis de cidadãos. Do ponto de vista institucional, o CESE está em posição privilegiada para assumir um papel no reforço da democracia participativa, atuando de forma coerente e integrada.

3.7. A UE já dispõe de um conjunto elaborado de instrumentos de participação, como, por exemplo, as eleições para o Parlamento Europeu, os diálogos com os cidadãos, a Iniciativa de Cidadania Europeia, as petições ao Parlamento Europeu e o Provedor de Justiça Europeu. Além disso, quando da elaboração de iniciativas legislativas, a Comissão realiza consultas públicas com o objetivo de dar às partes interessadas — incluindo os cidadãos — a oportunidade de se pronunciarem sobre um determinado tema. A consulta pública baseia-se nas orientações da Comissão sobre Legislar Melhor e realiza-se através do portal «Dê a sua opinião» da Comissão.

3.8. **A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE)**, criada em 2012, é uma das principais inovações da democracia participativa à escala da UE. Permite que um grupo de cidadãos coloque um tema na ordem do dia dos órgãos legislativos europeus.

3.9. No entanto, as quatro ICE que conseguiram reunir o milhão de assinaturas necessárias para que a Comissão Europeia lhes dê resposta tiveram, até à data, um impacto relativamente limitado, com propostas legislativas adotadas no seguimento das iniciativas relativas ao direito à água e à proibição do glifosato e uma proposta anunciada para 2023 de proibir as gaiolas para todos os animais. O CESE considera que a ICE não responde plenamente às expectativas e, por conseguinte, deveria ser, sem dúvida, objeto de uma reforma, devendo o CESE participar nesse processo.

3.10. A participação dos cidadãos foi facilitada pelas plataformas digitais. A Internet possibilitou a participação da sociedade civil em grande escala e a integração de grupos de pessoas até agora afastados deste tipo de abordagem, nomeadamente os jovens.

3.11. No entanto, embora as tecnologias digitais contribuam para facilitar e alargar o âmbito da participação, também têm os seus limites. As consultas em linha permitem recolher opiniões, mas nem sempre possibilitam uma verdadeira deliberação.

3.12. A criação de futuros painéis de cidadãos sustentáveis pressupõe que haja uma forte componente em linha — um elemento fundamental para a participação do maior número possível de cidadãos nos debates transnacionais. Com base na experiência e nos ensinamentos retirados da plataforma multilingue da Conferência sobre o Futuro da Europa, o CESE propõe a criação de uma plataforma em linha/aplicação móvel multilingue melhorada. Tal permitiria uma participação em muito maior escala do que aquela que é possível com eventos presenciais, desde que a ferramenta em linha seja concebida de modo a permitir o acesso ao maior número possível de cidadãos. Os eventos presenciais continuam a ser um importante instrumento em complemento das consultas em linha, mas devem ser limitados a um número razoável e orientar-se fortemente para temas atuais de interesse transversal. Devem ser atribuídos recursos adequados à criação de uma plataforma digital avançada desta natureza⁽³⁾.

3.13. O CESE considera necessário abordar a questão da representatividade e da proficiência dos contributos dos cidadãos para o debate público. A opinião de uma associação que represente milhares de membros tem o mesmo valor do que a opinião de um cidadão isolado?

3.14. O CESE recorda que o valor acrescentado dos seus pareceres e recomendações decorre da criação de um consenso entre as organizações da sociedade civil e da construção de pontes entre os diferentes interesses das várias organizações da sociedade.

⁽²⁾ Ver o relatório sobre os resultados finais da Conferência sobre o Futuro da Europa.

⁽³⁾ Como referido no estudo do CESE intitulado «O CESE enquanto facilitador e garante das atividades de democracia participativa, como o diálogo estruturado com as organizações da sociedade civil e os painéis de cidadãos» (2023), a procura de digitalização é óbvia, mas há que afetar recursos para continuar a possibilitar a participação física.

3.15. O âmbito da consulta dos cidadãos deve ser claro. O CESE considera essencial esclarecer, numa fase precoce, de que forma os contributos solicitados serão integrados no processo de decisão.

3.16. Qualquer processo de diálogo genuíno com os cidadãos exige um mecanismo de retorno de informação para garantir a sua legitimidade. Por essa razão, é extremamente importante que a Comissão Europeia crie um mecanismo de seguimento das recomendações formuladas pelos cidadãos. Para tal, importa criar um painel de avaliação das medidas recomendadas e, em seguida, utilizar esse painel para determinar o seguimento a dar às propostas, tal como solicitado pelo Comité Económico e Social Europeu na Conferência sobre o Futuro da Europa.

3.17. O CESE deve ser considerado um instrumento importante para reduzir o défice democrático da UE, diminuir a distância e promover uma identidade política europeia entre os cidadãos.

4. Papel do Comité Económico e Social Europeu na organização das consultas dos cidadãos

4.1. A disposição do artigo 11.º do Tratado da União Europeia relativa a um «diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil» deve ser plenamente posta em prática em todos os domínios de intervenção da UE.

4.2. Ao longo dos anos, o CESE reforçou a posição das iniciativas de cidadania e a sua visibilidade no trabalho quotidiano das instituições. Desde o lançamento da ICE, o CESE tem organizado anualmente uma conferência de alto nível por ocasião do Dia da ICE. O Grupo Eventual para a Iniciativa de Cidadania Europeia do CESE foi criado para dar orientações políticas a esse respeito e para acompanhar a evolução da situação nesse domínio.

4.3. O CESE presta também informações sobre os direitos dos cidadãos. A sua publicação mais difundida, o «Passaporte Europeu para a Democracia», tornou-se uma fonte de informação frequente para o grande público, sendo apresentada e utilizada em vários eventos organizados pelas instituições da UE e por organizações da sociedade civil.

4.4. Importa reforçar o papel institucional do CESE e habilitá-lo a prestar aconselhamento na elaboração de políticas da UE, quer enquanto representante estabelecido da sociedade civil organizada, quer enquanto facilitador e garante das atividades de democracia participativa, como o diálogo estruturado com as organizações da sociedade civil e os painéis de cidadãos. Uma sociedade civil dinâmica é fundamental para a vida democrática da UE.

4.5. Enquanto fórum da sociedade civil organizada, o CESE dispõe de conhecimentos especializados específicos e constitui uma instância única e permanente de diálogo civil, onde são propostas soluções com base num consenso entre as diferentes partes interessadas. Os seus membros são mandatados pelas organizações a que pertencem.

4.6. A experiência da Conferência sobre o Futuro da Europa criou expectativas, pelo que as instituições europeias são instadas a darem um seguimento adequado a essa consulta.

4.7. O CESE está empenhado na dimensão deliberativa de um painel de cidadãos que participaria nos trabalhos do Comité, em complemento das consultas em linha realizadas pela Comissão Europeia, que embora sejam um instrumento valioso não permitem o debate direto entre os intervenientes.

4.8. No manifesto do presidente do CESE prevê-se a criação de painéis de cidadãos na perspetiva das eleições para o Parlamento Europeu de 2024, que contribuirão para a elaboração de uma resolução transversal de todas as secções do CESE, que incluirá as principais reivindicações do CESE para o novo Parlamento Europeu e a nova Comissão Europeia.

4.9. Além disso, no âmbito do Ciclo de Diálogo 2023 do Grupo de Ligação do CESE, é criado um grupo de trabalho para os painéis de cidadãos enquanto parte dos diálogos temáticos regulares entre os membros do CESE e as organizações da sociedade civil pertinentes do Grupo de Ligação, como previsto na estratégia de comunicação do CESE para 2022-2027. O resultado desse diálogo será um documento de reflexão que poderá contribuir para as iniciativas do CESE que visam a participação dos cidadãos.

4.10. No âmbito dessa reflexão, o CESE poderá analisar o seu novo papel no aprofundamento de conhecimentos especializados sobre todas as questões relacionadas com a participação dos cidadãos e a democracia participativa. Em particular, a Mesa do CESE é o órgão que pode deliberar sobre questões como o âmbito e a metodologia para a participação dos painéis de cidadãos nos trabalhos do CESE e sobre os temas sujeitos à consulta de painéis de cidadãos.

4.11. Para executar essa nova responsabilidade, o CESE necessitaria de financiamento específico, bem como de recursos humanos e de uma ferramenta digital.

4.12. Importa elaborar um conjunto de regras aplicável à amostra de público sorteada que defina: o modo de funcionamento, a comunicação e as relações com os meios de comunicação social, a relação com o CESE ou com a instância competente do CESE e a amostra de público.

4.13. O CESE considera útil ponderar a criação de um grupo de trabalho específico incumbido de estabelecer os procedimentos necessários, sob reserva da disponibilidade de recursos orçamentais e após deliberação e decisão da Mesa do CESE ⁽⁴⁾. Esse grupo de trabalho poderia debruçar-se sobre temas como:

- o procedimento de integração desses painéis nos trabalhos do CESE;
- a determinação de critérios para os temas sujeitos à consulta de painéis de cidadãos, que assegurem a inclusão de questões transversais de interesse societal mais vasto;
- as especificações aplicáveis aos sorteios e à plataforma digital;
- a procura de um orçamento e dos meios humanos e técnicos necessários;
- o método e a organização dos debates, por forma a permitir uma deliberação conclusiva entre os painéis de cidadãos e os membros do CESE;
- a definição do mandato que determinará a forma como os resultados das consultas serão tidos em conta nos pareceres do CESE;
- a escolha do operador que organizará o sorteio das pessoas, após recolhido o seu consentimento;
- as condições e o calendário da fase experimental.

Bruxelas, 13 de julho de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE

⁽⁴⁾ Como referido no estudo do CESE intitulado «O CESE enquanto facilitador e garante das atividades de democracia participativa, como o diálogo estruturado com as organizações da sociedade civil e os painéis de cidadãos» (2023), qualquer nova forma de atividade do CESE no domínio da democracia participativa, para ser eficaz, exige que lhe sejam dedicados recursos, tempo e atenção suficientes.