



## DO PARLAMENTO AO EXECUTIVO: O DIÁLOGO COM A SOCIEDADE\*

Jean-Louis Berton<sup>1</sup>

tradução de Rosane Rocha Pessoa<sup>2</sup>

### **Introdução pessoal**

Primeiramente, eu gostaria de agradecê-los pela presença nesta sessão intitulada “Do Parlamento ao Executivo: o diálogo com a sociedade”. Permitam-me que eu me apresente. Meu nome é Jean-Louis BERTON. Eu sou um diretor na Diretoria Geral de Políticas Externas no Parlamento Europeu. Algumas palavras sobre a minha experiência pessoal: eu sou francês (você devem tê-lo percebido imediatamente pelo meu sotaque!), mas estou trabalhando em Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo, onde estão as instituições europeias. Tenho doutorado em Economia e, depois de alguns anos atuando nos setores públicos e privados (em um Organismo Regional), ingressei no Parlamento Europeu na década de 1980. Tenho trabalhado nesta instituição desde então, especialmente no campo das comissões parlamentares, e, mais especificamente, no setor econômico, onde fui responsável pelo Secretariado da Comissão de Assuntos Econômicos e Monetários durante o “período dourado” da introdução do euro, momento muito empolgante de fato, embora agora estejamos passando por algumas turbulências em nosso processo de integração econômica e monetária.

\* Conferência proferida aos 29 de novembro de 2011, no Centro Cultural UFG, durante o Congresso *Cidades Inteligentes: Cidades Humanas*.

<sup>1</sup> Diretor de Políticas Exteriores do Parlamento Europeu.

<sup>2</sup> Professora Associada de Língua Inglesa e de Linguística Aplicada ao Ensino-Aprendizagem de Inglês da Faculdade de Letras da UFG. E-mail: <peossoarosane@gmail.com>.



Posteriormente, transferei-me para a Diretoria de Políticas Externas, na qual fui responsável pelas delegações interparlamentares. Esse é um sistema original baseado no sistema de “grupos de amizade”, que são grupos de parlamentares dedicados às relações entre os Parlamentos e seus congêneres de outros países. No Parlamento Europeu, esse sistema se institucionalizou em órgãos parlamentares, tais como as comissões parlamentares, para garantir relações políticas e comunicação regulares e consistentes entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos de outros países. Temos aproximadamente 40 dessas “Delegações Interparlamentares”, cobrindo quase todos os países do mundo.

### **As instituições da União Europeia**

Antes de entrar no cerne de nosso tópico, é importante lembrar às pessoas que não estão familiarizadas com a estrutura institucional da União Europeia de que as principais instituições são:

- **O Parlamento Europeu**, que é a única instituição supranacional para a qual os membros são democraticamente eleitos por “sufrágio universal” direto. 736 membros representando os/as cidadãos/ãs da União Europeia são eleitos/as a cada cinco anos pelos/as eleitores/as dos 27 Estados-Membros da União Europeia para defender os interesses de seus 500 milhões de cidadãos/ãs. O Parlamento Europeu trabalha com 22 línguas, um exemplo único no mundo de democracia nas comunicações.
- **O Conselho de Ministros**, que representa os governos dos países-membros individuais. A presidência do conselho é compartilhada pelos estados-membros de forma rotativa.

- **A Comissão Europeia**, que é o corpo executivo da União Europeia e representa os interesses da Europa como um todo (e não os interesses de países individuais), tem iniciativa legislativa (juntamente com o Parlamento Europeu) na União Europeia.
- **O Tribunal de Justiça**, que interpreta a legislação da União Europeia para se certificar de que ela seja aplicada da mesma forma em todos os países da União Europeia.
- E, por último, mas não menos importante, o **Conselho Europeu**, que estabelece toda a direção política da União Europeia, mas não tem poderes para aprovar leis que dizem respeito aos/às líderes nacionais de Estado ou governo e ao/à Presidente da Comissão.

### **O papel do Parlamento Europeu**

O Parlamento Europeu tem um papel fundamental na elaboração e adoção de leis (em situação de igualdade com o Conselho de Ministros) que se refletem no cotidiano dos/as cidadãos/ãs: proteção ambiental, direitos dos/as consumidores/as, transportes e livre circulação de trabalhadores/as, de capital, de serviços e de mercadorias, abrangendo mais de 80% da legislação econômica, financeira e comercial dos 27 Estados-membros. O parlamento compartilha também o poder de aprovar o orçamento anual da União Europeia.

Sobre o processo decisório europeu, importa dizer que a co-decisão se tornou, depois do Tratado de Lisboa, o procedimento legislativo comum para a adoção de leis da União Europeia. Esse procedimento está dividido em três estágios:

- A Comissão Europeia submete uma proposta legislativa ao Parlamento Europeu e ao Conselho.
- Em primeira leitura (o primeiro estágio de discussão do texto), o Parlamento adota ou não as emendas (alterações) propostas pela Comissão. Se o Parlamento não interpõe emendas e se o Conselho também aceita a proposta da Comissão, a proposta legislativa é adotada. Ela é também adotada se o Conselho aceitar as emendas do Parlamento. A nova lei pode então entrar em vigor.
- Se o Conselho não aprovar todas as emendas dos Membros do Parlamento Europeu, ele submete um texto alternativo ao Parlamento, estabelecendo a posição dos Estados-Membros em primeira leitura. Uma segunda leitura começa neste estágio. O processo legislativo termina se, dentro de três meses, os Membros

do Parlamento Europeu aprovam a posição do Conselho, rejeitam-na ou não tomam uma decisão. Se, no entanto, os Membros do Parlamento Europeu propõem alterações à posição do Conselho, exige-se que este examine tais alterações em uma segunda leitura. O texto de lei é adotado se o Conselho aprovar todas as emendas.

A partir do Tratado de Lisboa, o papel legislativo do Parlamento cresceu consideravelmente: tem agora a mesma importância que o Conselho no que diz respeito ao processo legislativo em quase todos os domínios de responsabilidade da União Europeia. Eu gostaria de mencionar um aspecto mais técnico, mas muito importante em termos de poder legislativo: o direito de modificar uma legislação secundária por meio dos chamados “atos delegados”, que são uma forma de assegurar que a implementação da legislação europeia seja feita corretamente. Continuando a falar sobre Parlamento e obviamente sobre democracia, gostaria de ressaltar que o Parlamento Europeu é também “voltado para a sociedade civil” e com esse objetivo:

- O Parlamento Europeu criou um “AGORA dos/as cidadãos/ãs”. Trata-se de uma ferramenta única, em termos de estrutura e de aplicação, para debater com os/as cidadãos/ãs da União Europeia questões que integram a agenda do Parlamento. Durante o AGORA de janeiro último, houve uma conscientização sobre a relação entre a atual crise econômica e financeira e as diferentes formas de pobreza, com particular ênfase na prevenção e na erradicação definitiva da pobreza e da exclusão social.
- Os Membros do Parlamento Europeu elegem também um Ombudsman Europeu, que é res-

ponsável por investigar reclamações de má administração por parte das instituições e dos órgãos da União.

- O Parlamento Europeu criou em 1987 o cargo de Mediador para as Crianças Vítimas de Rapto Parental Internacional, a fim de ajudar crianças que foram raptadas por um dos progenitores em casos de casamentos desfeitos de cônjuges com diferentes nacionalidades.
- O Parlamento Europeu, uma das grandes contribuições para a sociedade civil fora da União Europeia, promove, nos países em desenvolvimento, valores nos quais a União Europeia é fundada, ou seja, princípios de liberdade, de democracia, de respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, bem como do estado de direito.

Depois dessas extensas considerações iniciais, gostaria de entrar no tópico principal desta conferência.

### **Cidades inteligentes, cidades humanas: cidades democráticas?**

Minha compreensão do tópico desta conferência, embora eu não seja um especialista em desenvolvimento urbano, é a seguinte:

- O termo “cidades inteligentes” significa desenvolvimento de Tecnologia da Informação, ou seja, introdução de processos inteligentes para serviços públicos e, de maneira mais ampla, de tópicos relacionados a tecnologias.
- O termo “cidades humanas” significa “ecologizar” as cidades, melhorar a qualidade de vida dos/as cidadãos/ãs, mas também a inclusão social.

Mas como podem ser governadas essas cidades? Pelo fato de eu trabalhar no Secretariado Geral do

Parlamento Europeu e certamente condicionado por meu trabalho, acredito que o processo de tomada de decisão é essencial para atingir objetivos concernentes a um tema tão complexo como o de governar cidades, especialmente, se se ambiciona construir cidades inteligentes e humanas.

O desenvolvimento urbano global é uma das maiores mudanças nos últimos 50 anos. Atualmente, 70 ou 75% da população na Europa, nas Américas do Norte e Latina vivem em áreas urbanas. Isso representa uma realidade sem precedentes e temos de aceitar que as administrações municipais sejam talvez o novo paradigma da vida política.

### **Governar um país ou governar uma cidade**

De maneira geral, quando falamos em governança e democracia, falamos da esfera nacional, como se a esfera local fosse uma parte de um conjunto, chamado nação, com as mesmas regras aplicadas às mesmas necessidades dos/as cidadãos/ãs. Cada dia mais, devemos considerar, por exemplo, que uma megacidade não é apenas uma aglomeração de pessoas e atividades maior do que uma cidade de porte médio, mas um novo tipo de estrutura espacial, com problemas políticos, econômicos, sociais e ambientais semelhantes à estrutura da nação. A principal diferença é que os/as cidadãos/ãs se preocupam mais com os problemas de suas próprias cidades do que com os da esfera nacional. Entretanto, quando falamos de segurança, de direitos de todos/as os/as cidadãos/ãs, de divisão de poderes, falamos de governança de uma nação e não de governança de uma cidade.

### **O que isso significa?**

O processo de governar em âmbito urbano foi chamado de “governo local” na década de 1960, depois se tornou “gestão urbana” na década de 1980 e atualmente é chamado de “governança”. De fato, parece que este último conceito surge na literatura no final da década de 1980, mas hoje “governança” tornou-se uma palavra universal, referindo-se à forma pela qual um povo é governado, uma noção mais ampla e mais inclusiva que “governo”.

No entanto, “governança” é (para mim) um termo ambíguo, uma palavra “passé partout” [que serve para tudo], presumindo relações com “stakeholders” [investidores] (outra palavra mágica!), com a sociedade civil, entre governantes e governados. O termo “governança”, e mesmo “boa governança para uma cidade”, não é sinônimo de “cidade governada democraticamente”. Temos de evitar qualquer confusão entre governança e

democracia. Não há oposição entre governança e democracia, mas a governança não garante a democracia ou já não garante mais um nível adequado de controle dos/as cidadãos/ãs no que diz respeito à tomada de decisão nas cidades.

Já não basta que funcionários públicos ou administrações locais demonstrem eficiência e princípios administrativos coerentes. Isso é função de líderes políticos (prefeito, prefeitura) para controlar os/as funcionários/as, o executivo, a administração da cidade. Para os/as cidadãos/ãs, os/as representantes eleitos/as devem demonstrar responsabilidade política. Essa é a chave de um sistema democrático: assegurar que as escolhas das pessoas sejam respeitadas. Vocês também podem me perguntar: por que as pessoas deveriam ter voz? Por que é importante que as pessoas e seus/suas representantes, membros eleitos, sejam envolvidos/as?

Podemos também considerar uma cidade como uma empresa em que os/as cidadãos/ãs são os “empregados/as”. Uma questão um pouco provocadora é pensar por que escolhemos a democracia (e não a autocracia, a monarquia etc.) como nosso ideal e nossa escolha de sociedade na Europa e na América Latina. Eis as respostas:

- Porque é moral (justo/razoável): as pessoas deveriam ser capazes de decidir como elas vivem.
- Porque é necessário/prático: as pessoas sabem melhor o que funciona no lugar onde vivem.
- Pela pertença/responsabilidade: quando as pessoas se sentem responsáveis por uma decisão, elas tentam ajudar a implementá-la e a garantir o seu êxito.

### **O berço da democracia**

Nesse estágio, eu gostaria de fazer um pequeno aparte para destacar a ligação indefectível entre cidades e democracia. A democracia nasceu nas cidades da Grécia Antiga, 500 anos a. C., e isso não é por acaso. Essa abordagem de governança das cidades não desapareceu com o colapso da Grécia Antiga. Foi o sistema adotado em muitas cidades durante a Idade Média. Foi implementado na Cidade de Londres, Inglaterra, por meio de um prefeito eleito e, ao mesmo tempo, na França, Itália, Espanha e nas cidades da Liga Hanseática. A partir daí, as cidades na Europa se constituíram no único lugar em que uma forma singular de governo foi criada, conduzindo ao sistema de governo parlamentar, embora isso tenha ocorrido em nível nacional muito mais tarde.

### **Os vários modelos de democracia**

Mas em termos concretos, o que é democracia? Eis os vários modelos:

- Democracia representativa: a forma mais comum de democracia, na qual as decisões políticas são tomadas não pelo próprio povo, mas por representantes eleitos/as.
- Democracia participativa: as decisões políticas são tomadas diretamente pelas pessoas comuns.
- Democracia direta: forma de democracia principalmente limitada a algumas formas de referendo de ação política (plebiscito), iniciativa e revogação.
- E-democracia: a mais recente, e para muitas pessoas, a última fase da democracia, que é semelhante à democracia direta e que inicia um possível e permanente diálogo entre os/as cidadãos/ãs e seus/suas governantes com o suporte das Tecnologias de Informação e Comunicação.

A adoção de um ou outro modelo depende da cultura, das tradições. Uma mistura de diferentes práticas de democracia é certamente a mais apropriada. O melhor sistema democrático é o que assegura a legitimidade real dos/as decisores/as, ou seja, a responsabilidade política, porque há uma grande lacuna entre as expectativas associadas com a teoria democrática e a prática da democracia na governança comunitária. Responsabilidade política é o processo pelo qual os/as cidadãos/ãs exigem que os/as representantes eleitos/as se responsabilizem por seu comportamento e desempenho por meio das eleições. Fortalecer a dimensão política da responsabilidade local pode exigir salvaguardas nos sistemas eleitorais locais.

O sistema eleitoral, em nível local, é apropriado para assegurar eleições justas e equilibradas? Há compromissos claros dos/as candidatos/as a uma eleição nos

programas apresentados, particularmente no que diz respeito a orçamento? Há, durante o mandato político local, procedimentos e medidas para a responsabilização política, tais como ação legislativa iniciada por cidadãos/ãs (petições), referendos ou revogação do mandato de representantes eleitos/as?

O procedimento de revogação é certamente um dos mais interessantes: a revogação permite que os/as cidadãos/ãs demitam representantes eleitos/as que tenham cometido atos irregulares; é um instrumento muito poderoso para avaliar as ações passadas e impor sanções se o programa eleitoral não for atingido ou se tiver sido atingido de forma errada. Outro aspecto é que o aprimoramento da responsabilização política contínua inclui assegurar a representação dos grupos marginalizados e vulneráveis por meio de lugares reservados ou sistemas de cotas para preservar não apenas os interesses da maioria, mas também os das minorias.

Eu forneci a vocês algumas ideias, elementos para guiar nossas discussões sobre o controle pelos/as cidadãos/ãs das políticas públicas no que diz respeito a planejamento urbano e espero ter oferecido uma oportunidade para avançar no debate sobre democracia. Para terminar e voltar ao título da conferência, eu me pergunto: uma cidade humana e/ou uma cidade inteligente não é antes de tudo uma cidade democrática genuína?