

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia»

(1999/C 329/10)

Em 28 de Janeiro de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, na sua reunião plenária emitir, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, um parecer sobre «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia» e instituir, nos termos do n.º 4 do artigo 11.º e do n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, um subcomité incumbido dos correspondentes trabalhos.

Em 30 de Agosto de 1999, o subcomité adoptou um projecto de parecer, sendo relatora A.M. Sigmund.

Na 366.ª reunião plenária (sessão de 22 de Setembro de 1999), o Comité Económico e Social adoptou, por 116 votos a favor, 2 contra e 13 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Por iniciativa da sua presidente B. Ragoni Machiavelli, o Comité organiza no próximo mês de Outubro uma conferência que se debruçará sobre o papel da sociedade civil e o seu contributo para a construção europeia. No âmbito desta conferência, cabe a três grupos de trabalho a elaboração de propostas concretas. O tema deste evento coaduna-se perfeitamente com o conceito desenvolvido pelo Comité no seu parecer sobre «A Europa dos Cidadãos»⁽¹⁾ de 1992. A conferência não será um acontecimento fechado, esperando-se que dela emanem orientações para o programa do Comité nos próximos anos.

1.2. O presente parecer foi elaborado por um subcomité com o intuito de apoiar esta manifestação com trabalhos preparatórios adequados. Os membros do subcomité decidiram não propor soluções acabadas, mas procuraram sistematizar os temas, identificar os actores envolvidos e definir um quadro de acção mediante propostas concretas num contexto institucional. A última parte do documento contém esboços de soluções concretas que poderão servir de base à discussão nos diversos grupos de trabalho.

2. Observações na generalidade

2.1. No crepúsculo do século XX, os cidadãos assistem a uma profunda metamorfose não apenas dos conteúdos mas também das estruturas da sua vida.

2.2. No fim do século XIX, surgiram na Europa direitos sociais que confluíram, no século XX, na formação do Estado de inspiração social, cuja importância para a paz, a liberdade política, a dinâmica económica e a coesão social é incontestável. Por outro lado, é necessário fazer face a novos reptos, como a globalização, sabendo-se que continuam por responder muitas questões quanto à forma e ao conteúdo dessas mutações.

2.3. É óbvio que estas reformas também são debatidas ao nível comunitário. A evolução dos objectivos desde os tratados constitutivos até ao Tratado de Amsterdão exige reformas estruturais urgentes.

2.3.1. Não se deve esquecer que a ideia de integração europeia nasceu da preocupação de preservar a paz e não de meras considerações económicas e ter-se presente que essa preocupação ocupa o primeiro lugar do preâmbulo do Tratado CECA (salvaguarda da paz, contribuição dada à civilização por uma Europa organizada e viva e a melhoria do nível de vida).

2.3.2. Com o tempo, aumentaram as atribuições da União Europeia e, neste momento, o seu âmbito vai desde as competências originais — puramente económicas — passando pelo ambiente, pela saúde e pela protecção dos consumidores, até à educação, à política social e ao emprego.

2.3.3. Face ao exposto, deve entender-se por «integração europeia» não um estado mas um processo sujeito, em si, a uma transformação mas também apto a reagir a mudanças. É nesta acepção que se deve interpretar o preâmbulo ao Tratado da União Europeia de Maastricht que não estabelece definitivamente a União Europeia mas deixa o processo, deliberadamente, em aberto com a formulação «uma união cada vez mais estreita».

2.4. Actualmente, a União Europeia é confrontada com questões muito delicadas cuja carga emocional é por vezes grande, tais como o alargamento, a política comum externa e de segurança e toda uma série de questões institucionais. Vê-se, além do mais, a braços com a falta de confiança dos cidadãos europeus que criticam a UE de falta de eficiência, apontam para os défices democráticos e reivindicam maior proximidade do cidadão. Deste modo, a integração europeia carece mais do que nunca do empenho e do apoio dos cidadãos, que não parecem ser um dado adquirido neste momento.

2.5. É justamente no contexto desta (ausência de) proximidade do cidadão que se fala cada vez mais de «sociedade civil». A sociedade civil é citada e evocada nas situações mais diversas sem que fique sempre claro o nexos de causalidade. Quase se

⁽¹⁾ JO C 313 de 30.11.1992, p. 34.

poderia dizer que o termo «sociedade civil» está na moda, é utilizado por tudo e por nada e muitas vezes nem se sabe porquê. A experiência ensina que uma discussão só é profícua se todos os intervenientes concordarem com o ponto de partida. O subcomité considera, pois, essencial que, antes de mais, se apresentem as raízes históricas e a evolução desta sociedade civil e, só depois, se avente, com base em teorias científicas, uma definição⁽¹⁾ desta sociedade civil que corresponda à verdadeira realidade política.

3. Panorama histórico

3.1. A história da noção de sociedade civil no pensamento político ocidental é marcada por conflitos de interpretação que se deve procurar suplantar por meio de uma definição global do conceito.

3.2. Até ao Século das Luzes, a noção de sociedade civil era usada para designar um tipo de associação política: a associação política regida por leis. Para Aristóteles a *koinonia politikè* era uma dimensão da sociedade que abrangia e se sobrepunha a todas as outras dimensões. Cícero falava, nesse mesmo contexto, de *societas civilis*. Na Idade Média, esta definição política da sociedade civil persiste, mas adquire, entretanto, uma nova tónica pela sua oposição à sociedade religiosa. Remonta a esta época a conotação laica e secular do termo. É pertinente referir que, nesta tradição, os termos sociedade civil e Estado são praticamente sinónimos. Nesta óptica, o sentimento moral associado à sociedade civil é o civismo, ou seja, na tradição romana, a assunção dos deveres cívicos pelos membros da sociedade civil.

3.3. A partir de cerca de 1750, o significado do termo tem tendência a inverter-se. Longe de se inscrever na continuidade da noção de Estado, a sociedade civil designa cada vez mais um pólo oposto ao Estado. O pensamento liberal da burguesia em ascensão está, com efeito, imbuído da noção que pretende conceptualizar um espaço social demarcado da esfera política, o espaço do mercado e da vida privada. A virtude moral e social que lhe é inerente já não é o civismo, mas a civilidade, ou seja as boas maneiras e a brandura dos costumes nas relações sociais.

3.4. Era esta acepção liberal que Ferguson tinha diante dos olhos quando fez a apologia da sociedade civil. Também foi nesta acepção não política que os pensadores do século XIX, como Hegel e Marx, denunciaram a parcialidade e a unilateralidade. A noção de sociedade civil identifica-se fortemente, neste caso, com o atomismo burguês e o contratualismo formal do direito civil.

3.5. O liberalismo e o socialismo entraram numa polémica em torno da noção de sociedade civil, assim definida em

oposição à esfera política: o primeiro viu nela o lugar da liberdade individual e da associação contratual, o segundo evidenciou as relações de domínio e a divisão em classes.

3.6. Assinale-se que, a partir do século XIX, uma parte do pensamento político e social tenta superar esta oposição entre a versão «antiga-medieval» e a versão «moderna-burguesa» da sociedade civil e, dentro desta última, entre a versão liberal e a versão socialista.

3.7. Inspirada, sobretudo, por Tocqueville, Durkheim e Weber, surge um novo conceito da sociedade civil moderna que busca novas bases temáticas e se centra, simultaneamente, em quatro dimensões:

- a sociedade civil é povoada por instituições mais ou menos formalizadas: esta rede constitui um nível social autónomo tanto em relação ao Estado como à vida familiar e doméstica *stricto sensu*. Estas instituições têm funções múltiplas (não só económicas, mas também religiosas, culturais, sociais, etc.) e desempenham um papel determinante no processo de inserção social;
- os indivíduos são livres de decidir se querem ou não fazer parte das instituições da sociedade civil: os membros das associações, das empresas e dos grupos que constituem a sociedade civil nunca são compelidos a aderir, nem por obrigação política nem por uma suposta pertença «natural», a certa comunidade;
- o direito é o suporte da sociedade civil: os princípios democráticos do respeito pela vida privada, pela liberdade de expressão e pela liberdade de associação são o esqueleto normativo da sociedade civil. Embora independente do Estado, não é de forma alguma um espaço privado de direito;
- a sociedade civil é um lugar de formação da vontade colectiva e de representação dos cidadãos: as organizações da sociedade civil desempenham um papel importante de «intermediários» entre o indivíduo e o Estado. O discurso democrático seria impossível sem a sua mediação;
- a sociedade civil cria um espaço de subsidiariedade, conforme sugere uma tendência do pensamento cristão; este conceito da subsidiariedade abre a possibilidade de instituir níveis de poder autónomos em relação ao Estado mas por ele reconhecidos.

4. A sociedade civil: denominador comum dos movimentos democráticos na Europa

4.1. As mudanças ocorridas nas sociedades europeias foram, nos últimos anos, o motivo principal do profundo interesse internacional pela noção de «sociedade civil», na teoria e na prática. É notável constatar que esta temática constitui hoje um ponto de convergência para os grupos e movimentos de cidadãos tanto da Europa Ocidental como da Europa de Leste, mesmo partindo de dinâmicas históricas radicalmente distintas. O tema da sociedade civil tem sido abordado frequentemente no contexto da busca de um modelo de sociedade que ofereça um equilíbrio entre o individualismo desenfreado e a tendência para o colectivismo autoritário.

(1) Vide pontos 6.1 e 7.1.

4.2. Ao passo que na Europa Ocidental e nos Estados Unidos a questão essencial era saber como os cidadãos podiam voltar a desenvolver o senso cívico e reforçar os laços sociais necessários dentro de uma comunidade, na Europa Central e Oriental, tratava-se, em primeira linha, de reduzir a onipotência do Estado herdada dos regimes comunistas.

4.3. As dificuldades com que se debatem actualmente os Estados do Ocidente não são exclusivamente de ordem económica, social e financeira, mas devem-se sobretudo às transformações internas nas formas de organização da sociedade civil e aos limites colocados à acção pública numa sociedade complexa.

4.4. Os Estados da Europa Central e Oriental, por seu turno, não conseguiram e, em certos casos, ainda não inteiramente, por um lado, edificar a confiança nas novas instituições do Estado e, por outro, criar as estruturas necessárias a uma sociedade civil forte. Esta situação é fundamental para a União Europeia, na perspectiva do alargamento. O Comité tomou já várias iniciativas de apoio ao processo de reconstrução dos PECO. Estas actividades são absolutamente prioritárias no seu programa de trabalho.

5. A sociedade civil — uma tentativa de definição

5.1. Não há uma teoria com autoridade suficiente para definir a sociedade civil. Esta noção encontra-se de tal modo ligada a processos históricos concretos em várias sociedades e é tão normativa que o único elemento obrigatório é tão-só a defesa do sistema democrático. A sociedade civil é um conceito geral que engloba todas as formas de acção social de indivíduos ou de grupos que não emanam do Estado nem são por ele determinadas. A sociedade civil tem a particularidade de ser um conceito dinâmico que descreve ao mesmo tempo uma situação e uma acção. O modelo participativo da sociedade civil apresenta igualmente a vantagem de reforçar a confiança no sistema democrático, criando assim um clima mais favorável a reformas e inovações.

5.2. Algumas componentes do conceito da sociedade civil

5.2.1. Sendo o desenvolvimento da sociedade civil um processo cultural, a «cultura»⁽¹⁾ é uma componente essencial da sociedade civil e relaciona-se directamente com todos os outros conceitos a seguir mencionados. Se nos ativermos à definição — muito lata — da cultura enquanto sistema de orientação dos valores relevantes para todos os membros de uma sociedade, a cultura estrutura igualmente o campo de acção da sociedade civil.

— Pluralismo: Em uma comunidade pluralista, cada membro determina individualmente o seu contributo para a comunidade que, por sua vez, tem por objectivo melhorar as

condições de coexistência, tanto ao nível do conteúdo como das formas de actuação. A sociedade civil aglutina os diversos grupos que a compõem, com base na troca de ideias e de contactos sociais, oferecendo assim uma certa estabilidade aos seus esforços de comunicação. Notável aqui é o facto de este discurso público se restringir à mera comunicação, sem que os participantes troquem entre si conteúdos normativos. Esta harmonia entre diversas opiniões e atitudes não é, todavia, automática: é indispensável uma vontade de consenso constante. Em uma sociedade com estrutura pluralista, cada indivíduo reconhece o outro como seu igual e estabelece com ele um diálogo aberto. Tudo isto se passa no respeito dos princípios de tolerância e de voluntariedade. A cultura democrática dos sistemas pluripartidários ilustra bem esta tese.

— Autonomia: Cabe aos cidadãos determinar as estruturas da sua actuação social. Tal deve realizar-se, porém, no âmbito de um Estado — constituído pelos seus cidadãos — que garanta, mediante os direitos fundamentais consagrados na Constituição, o quadro indispensável ao funcionamento da sociedade. Autonomia significa, no entanto, igualmente a presença de instituições autónomas que salvaguardam valores espirituais tais como a educação, a religião e a cultura, enquanto garantes da dignidade humana, um direito fundamental, aliás, que não deve ser garantido unicamente pelo Estado.

— Solidariedade: A sociedade civil esteia-se em uma «cultura da solidariedade», que se manifesta na vontade dos cidadãos de definir os seus próprios limites e de assumir obrigações, a premissa de uma actuação solidária. O cidadão age em função do que viveu (cultura, educação, formação, experiência) e beneficia da interacção com os outros.

— Visibilidade: A sociedade civil produz, mediante acções de comunicação, um espaço social, uma «visibilidade política». Esta «visibilidade política» é caracterizada por estruturas de comunicação muito próximas da base. A sociedade da informação é agora um factor decisivo desta visibilidade. Se bem que a sociedade da informação, enquanto «sociedade civil não organizada», ainda seja, em certa medida, uma sociedade elitista, é previsível que venha a causar alterações profundas que não só afectarão as estruturas da sociedade civil como também o seu comportamento.

— Participação: Em uma democracia viva, o cidadão pode ser representado ou actuar politicamente de duas maneiras:

1. por um elenco de mandatos políticos exercidos a vários níveis: neste caso, a participação dos cidadãos consiste, essencialmente, na participação nos debates eleitorais e nas eleições que se seguem;

2. pela actuação de grupos de interesses e por iniciativas de cidadãos: neste caso, os cidadãos fazem parte de associações que se apropriam de conhecimentos especializados e próximos da base sobre os aspectos da

(1) No sentido lato, entende-se por cultura o sistema de valores e de necessidades (materiais ou não) válido no passado e no presente; a cultura determina a hierarquia de valores e de necessidades, bem como os «meios» para realizar esses valores e satisfazer ou responder a essas necessidades.

vida social que lhes dizem respeito. Estas organizações participam nos processos públicos de informação e de comunicação, influenciando na construção da ideia comum de bem colectivo. Este tipo de participação cívica corresponde ao conceito de «sociedade civil».

- Educação: A educação é uma componente essencial da sociedade civil. A educação serve de cadeia de transmissão dos valores fundamentais da convivência humana. Os actores responsáveis pelo sistema educativo determinam os parâmetros de desenvolvimento da sociedade civil. Por conseguinte, a política da educação não pode, de forma alguma, ficar reservada ao Estado.
- Responsabilidade: A sociedade civil não é apenas lugar de exercício dos direitos individuais: estes direitos articulam-se com deveres perante o bem comum. Os membros da sociedade civil têm de responder perante os outros pelo cumprimento desses deveres. A sociedade civil, enquanto comunidade solidária, é, por excelência, o lugar de exercício de uma certa forma de responsabilidade cívica.
- Subsidiariedade: No âmbito deste princípio de organização político e social, o nível inferior é, por princípio, prioritário. O nível superior só intervirá quando o nível inferior não for capaz de cumprir o que lhe incumbe. No âmbito da sociedade civil, a subsidiariedade deve ser entendida também como subsidiariedade externa, ou seja, como um convite a deixar que sejam os cidadãos a tratar dos problemas que lhes dizem respeito.

5.3. A sociedade civil no debate contemporâneo

5.3.1. Em linhas gerais, o debate teórico gira em torno de três eixos:

- A tradição liberal considera o cidadão como um elemento económico e racional da sociedade, definido sobretudo pelos seus direitos e deveres. Os cidadãos organizam-se em grupos de interesses e asseguram-se de que o Estado garante o direito à liberdade, reconhecido universalmente. A sociedade civil realiza-se mediante a concretização o mais ampla possível dos direitos individuais dos cidadãos. O elemento mais importante é a aplicação dos princípios liberais.
- A teoria do comunitarismo considera o cidadão como um membro de uma comunidade baseada em valores escolhidos por si. O cidadão tem de adaptar o seu comportamento aos objectivos da comunidade que, por seu turno, é necessária como elo de ligação entre o indivíduo e o Estado.
- A teoria discursiva da democracia concilia as posições liberais com as comunitaristas. Assenta nos conceitos de comunicação e interacção: nesta estrutura da comunicação, a sociedade civil cria uma «visibilidade política». Do discurso democrático que lhe é inerente emanam não só opiniões como conteúdos normativos, o que transforma o processo informativo em processo decisório em cujo âmbito a sociedade civil se rege por valores comuns. A sua aplicação, por exemplo, em questões de justiça ou de protecção das minorias, terá, por isso, que passar pelas instituições democráticas (o Estado).

6. Estado, mercado e sociedade civil

6.1. Não há dúvida de que o Estado de direito de inspiração social favoreceu o desenvolvimento da liberdade política, da dinâmica económica e da coesão social. O modelo dualista de antigas teorias políticas e económicas em torno de dois pólos — «Estado» e «mercado» — negligenciava de certo modo as relações exteriores a essa dualidade que são mais próximas da realidade humana e social.

6.2. Como terceiro elemento da entidade nacional, o conceito de sociedade civil tem, por isso, grande importância. Enquanto o modelo teórico da sociedade estatal considera o cidadão antes de mais como um cidadão do Estado (nas suas relações definidas pelo Estado), o modelo da sociedade económica define o cidadão como um actor do mercado. Para a sociedade civil, o cidadão estabelece a ligação entre os dois ao encarnar todos os aspectos (*homo politicus* — *homo economicus* — *homo civicus*).

7. A sociedade civil organizada

7.1. Abstractamente, a sociedade civil organizada pode ser definida como o conjunto de todas as estruturas organizativas cujos membros servem o interesse geral através de um processo democrático de discurso e de entendimento e actuam como intermediários entre os poderes públicos e os cidadãos. O seu papel positivo depende essencialmente da disposição dos actores da sociedade civil organizada em contribuir, mediante um discurso público e democrático, para o entendimento e em aceitar os resultados obtidos em um processo democrático de formação de vontade.

7.2. A sociedade civil poderia igualmente ser entendida, de forma dinâmica, como um lugar de aprendizagem colectiva. Nas sociedades complexas, impossíveis de gerir de forma centralizada, os problemas apenas podem ser resolvidos graças à participação activa dos cidadãos. As várias formas de experimentação social e os fóruns de debate pluralista são o pressuposto de uma democracia «inteligente», capaz de gerar uma aprendizagem social contínua. Considerada nesta óptica, a sociedade civil é a «escola da democracia».

7.3. Estas considerações aplicam-se, por analogia, ao domínio comunitário. Neste caso, acresce o facto de o Estado nacional ser relativizado pelo processo de integração europeia e de ser cada vez mais forte a consciência de que as reivindicações clássicas de soberania dos Estados nacionais já não correspondem à realidade social. Com efeito, deixou de ser possível abordar os problemas do emprego e do ambiente, as questões do bem estar e da justiça social exclusivamente do ponto de vista nacional.

8. Os actores da sociedade civil organizada

8.1. Da sociedade civil organizada fazem parte:

- os chamados «intervenientes no mercado de trabalho», ou seja, os parceiros sociais;

- todas as organizações representativas do domínio social e económico não consideradas parceiros sociais no sentido estrito;
- ONG (organizações não governamentais), que reúnem as pessoas em redor de uma causa comum, por exemplo, as organizações ambientalistas, as organizações de defesa dos direitos humanos, as associações de consumidores, as associações com fins caritativos, as organizações escolares e de formação, etc.;
- CBO («Community-Based Organizations», ou seja, organizações de base que operam na sociedade e cujos objectivos são definidos pelos seus membros), por exemplo, organizações juvenis, associações de famílias e todas as organizações que permitem aos cidadãos participar na vida local e municipal;
- comunidades religiosas.

9. O papel da sociedade civil organizada no nível comunitário

9.1. No processo de integração europeia, a sociedade civil também constituiu ao nível comunitário, embora a densidade organizativa e o grau de representatividade das associações que a compõem sejam diversos. Têm um espectro que abrange desde *lobbies* com acções esporádicas até associações altamente organizadas. Todas estas organizações fazem valer o seu direito de representação e de co-decisão nas áreas de interesse que lhes estão próximas. Porém, apenas se pode esperar um contributo positivo para a construção europeia das organizações que dispõem de determinadas estruturas organizativas elementares e são representativas do seu sector, em termos qualitativos e quantitativos.

9.2. Uma característica comum a estes actores da sociedade civil organizada ao nível europeu é a sua função mediadora que receberam do nível nacional. Refira-se, a título de exemplo, os parceiros sociais europeus que souberam integrar as suas estratégias nacionais de comunicação no âmbito de um processo de negociações institucionalizado à escala comunitária. Este diálogo social é, por essência, um processo decisório baseado no consenso cujos intervenientes, desde a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, actuam numa base de certo modo constitucional. É incontestável a importância do diálogo social nas áreas nucleares da política social, especialmente nas relações laborais. Há, porém, que sublinhar a sua função exemplar na concretização de uma das formas de comunicação imanentes à sociedade civil organizada que vê o diálogo como um processo evolutivo e orientado para os resultados. Os intervenientes no diálogo social definiram deste modo parâmetros de uma forma de cultura política que deveria propalar-se a domínios exteriores ao diálogo social.

9.3. Existem já vários projectos para criar as estruturas de um discurso democrático ao nível europeu paralelo ao diálogo civil. Na Comissão, é crucial o papel da Direcção-Geral V na promoção concreta do diálogo social. Por sua iniciativa, realizou-se em Março de 1996, o primeiro «Fórum Europeu de Política Social» onde foi forjado o conceito de «diálogo com o cidadão». Na sua comunicação sobre «A promoção do papel

das associações e das fundações na Europa»⁽¹⁾, a Comissão adoptou esta proposta e formulou como objectivo político «a construção progressiva de um forte diálogo civil a nível europeu, cuja importância se equipare, no futuro, ao diálogo político efectuado com os poderes públicos e ao diálogo social com os poderes públicos e ao diálogo social com os parceiros sociais». No seu parecer sobre esta comunicação⁽²⁾, o Comité assinalou: «Ao organizar-se, os cidadãos dispõem de meios mais eficazes para fazer chegar aos decisores políticos a sua opinião sobre os vários problemas da sociedade. O reforço das estruturas democráticas exteriores à esfera parlamentar acaba por reforçar e dar um sentido concreto ao conceito da Europa dos Cidadãos.»

9.4. O diálogo civil é predestinado para fórum de comunicação da sociedade civil organizada ao nível comunitário. Mas seria incorrecto considerá-lo como alternativa ou concorrente do diálogo social. O diálogo civil deve ser antes visto como complemento necessário do diálogo social em que os parceiros sociais, assim como todos os outros actores relevantes da sociedade civil organizada, participam em função da problemática a tratar. A Europa só lucrará em aperfeiçoar e ampliar todas as estruturas que permitam aos seus cidadãos participar na construção do edifício comum.

9.5. Urge criar uma visibilidade política para a Europa que ofereça transparência e promova a cooperação. Nas sociedades modernas, esta visibilidade política é, em primeiro lugar, assegurada pelos meios de comunicação social, só que estes, em regra, mostram pouco interesse pelo tema «Europa». As notícias limitam-se normalmente a temas da actualidade e a referências sensacionalistas a todo o tipo de carências. Não é, pois, de admirar que tenha aumentado a desconfiança dos cidadãos em relação a «Bruxelas» — sinónimo de burocracia muito afastada das pessoas e de estruturas de decisão opacas. A «falta de proximidade do cidadão» e o «défice democrático» são os chavões mais utilizados quando se fala da Europa.

9.6. Face ao exposto, a sociedade civil organizada tem de assumir, ao nível europeu, o importante papel de contribuir para o discurso público e democrático. Devido às atribuições que lhe cabem, como fórum da sociedade civil, o Comité está mais que ninguém à altura não só de garantir a proximidade do cidadão como de contribuir para o processo democrático de formação de vontade política. Os seus membros são os expoentes directos da sociedade civil organizada e representam, no seu conjunto, a rede de acções de comunicação que, reflectindo o «mundo real», proporcionam à sociedade civil a base de acção indispensável.

9.7. O Comité só tem, portanto, a deplorar que tanto a comunicação da Comissão sobre «A promoção do papel das associações e das fundações na Europa» como o relatório sobre o segundo fórum europeu de política social de 1998, apenas mencionem a Comissão e o Parlamento Europeu como lugares de diálogo com o cidadão e não façam qualquer referência ao Comité.

(1) COM(97) 241 final.

(2) JO C 95 de 30.3.1998, p. 99.

10. O Comité como representante da sociedade civil organizada

10.1. Com a instituição do Comité Económico e Social, os Tratados de Roma asseguraram aos interesses funcionais o acesso ao processo de decisão europeu e transformaram o Comité em representante da sociedade civil organizada ao nível comunitário. Este deve, portanto, a sua posição especial de representante da sociedade civil organizada ao lugar que ocupa na estrutura institucional, às suas competências e à sua composição. Na Conferência a realizar em Outubro, poderia emitir sinais claros a favor do reforço do diálogo civil.

10.2. Os membros do Comité

10.2.1. Nos termos do artigo 257.º do Tratado CE, o Comité é composto «por representantes dos diferentes sectores da vida económica e social, designadamente dos produtores, agricultores, transportadores, trabalhadores, comerciantes e artífices, das profissões liberais e do interesse geral». Esta enumeração meramente exemplificativa fica deliberadamente em aberto, face ao carácter evolutivo da sociedade civil organizada.

É lícito perguntar se a composição do Comité reflecte verdadeiramente as mutações da sociedade nos últimos quarenta anos.

10.2.2. Por norma, os membros do Comité são nomeados pelas organizações representativas nacionais, mas não ficam vinculados às suas instruções. Embora exerçam um mandato livre, o seu trabalho encontra-se imbuído do conhecimento específico e da experiência que deram origem à sua nomeação. É deste modo que os membros representam os interesses pluralistas da sociedade civil organizada. Têm, além disso, de cumprir o seu dever de servir o interesse geral («Os membros do Comité ... exercerão as suas funções com plena independência, no interesse geral da Comunidade.» In 3.º parágrafo do artigo 258.º do Tratado CE). As decisões políticas tomadas pelo Comité não são necessariamente fruto da concorrência entre os grupos de interesses e o seu funcionamento obedece, em traços largos, ao princípio de acção da sociedade civil organizada. A forma especial como o Comité elabora os seus pareceres (grupo de estudo — secção — plenária) corresponde também ao princípio de consenso que é fio condutor da acção comunicativa da sociedade civil. Assim, a eventual falta de diversidade da composição dos membros do Comité é compensada pelos princípios que regem o exercício das suas actividades e pelas modalidades de tomada de decisões.

10.2.3. A razão de ser do Comité como órgão representativo da sociedade civil organizada ao nível comunitário provém não só da sua identidade como instituição da Comunidade Europeia, mas também da existência dos seus três grupos. Inicialmente, o Comité integrou no seu Regimento o direito de constituir grupos, inspirando-se nos critérios de nomeação do Conselho de 1958, presumivelmente com a preocupação primeira de facilitar os seus trabalhos. Mas é necessário esclarecer que o Comité não é constituído por delegações

nacionais mas por grupos europeus com interessantes semelhanças. O Comité assume assim a condição de porta-voz da sociedade civil organizada.

10.3. O papel do Comité no quadro institucional da Comunidade

10.3.1. O papel do Comité como órgão consultivo define-se da melhor maneira no contexto da sua relação com os outros órgãos, sobretudo o Parlamento Europeu: o Comité garante a concretização do modelo participativo da sociedade civil, possibilita a sua participação no processo decisório, contribui para reduzir o «défice democrático» e secunda, desse modo, a legitimidade dos processos democráticos de decisão.

10.3.2. A democracia manifesta-se pela vontade colectiva que, por sua vez, encontra expressão nas decisões da maioria. Para a minoria aceitar a vontade expressa pela maioria, tem de haver uma certa homogeneidade entre a maioria e a minoria e um sentimento de identidade comum. Ao nível nacional, tal não é geralmente um problema, já que esta identidade (no sentido lato do conceito *demos*) deriva da sua pertença à mesma nacionalidade (ao mesmo território), à mesma cultura, à mesma língua e ao mesmo sistema de valores.

10.3.3. A formação democrática de vontade ao nível europeu requer, todavia, novos critérios de identidade que permitam o surgimento de uma identidade europeia. Assim como a cidadania da União é definida como um somatório de todas as cidadanias nacionais, assim «o europeu» é o somatório (ou síntese) de uma multiplicidade de critérios (nacionais) de identidade que, no seu conjunto, assentam na tradição e nos valores da democracia e dos direitos humanos.

10.3.4. Isto significa, no entanto, que a democracia ao nível europeu — muito mais que ao nível nacional — tem de oferecer diversas vias de participação representativas dos cidadãos nas suas identidades específicas ou no respeito dos vários critérios de identidade. Estas terão ainda de reflectir a heterogeneidade do conceito de identidade europeia.

10.3.5. O Parlamento Europeu é eleito pelo cidadão europeu enquanto cidadão de um Estado (residente em determinado Estado-Membro). Por outras palavras, o cidadão exerce o seu direito democrático no âmbito da sua identidade nacional (territorial).

10.3.6. No entanto, a identidade do cidadão apenas se concretiza através da sua pertença a grupos sociais nas múltiplas formas intrínsecas à sociedade civil organizada. Estes critérios de identidade, determinantes da sua função na sociedade civil organizada, não são cobertos pela representação do PE. Ora, são justamente estes critérios de identidade que são levados em conta pelo Comité na sua qualidade de representante da sociedade civil organizada. O Comité contribui, assim, para a democratização ao nível europeu e pode invocar perante o Parlamento um valor acrescentado real no processo europeu de decisão. Devido às suas competências, o Comité não pode concorrer com o Parlamento, mas constitui um complemento lógico da sua legitimidade.

11. Medidas de apoio ao papel do Comité

11.1. Cooperação com a Comissão: As actuais relações de trabalho com a Comissão são estreitas e consideradas satisfatórias por ambas as partes. Não obstante, seria oportuno estabelecer contactos com cada um dos comissários de forma a assegurar que a Comissão convide mais frequentemente o Comité a emitir pareceres, a montante da tomada de decisões. Justamente nas questões que dizem respeito aos grupos sociais do Comité, este deveria ser chamado a intervir o mais cedo possível para ter a possibilidade de emitir eventualmente um parecer de iniciativa.

11.2. Cooperação com o Conselho: Cada presidência do Conselho estabelece, por regra, prioridades em termos de conteúdo. O Comité deveria ampliar a colaboração, bastante satisfatória, nas fases preparatórias e prever medidas de acompanhamento durante cada presidência (pareceres de iniciativas, audições e manifestações no local, iniciativas comuns com a presidência em exercício).

11.3. Cooperação com o Parlamento Europeu: O Tratado de Amsterdão dá ao Parlamento (ou às comissões parlamentares) a possibilidade de incumbir o Comité da elaboração de pareceres. O grupo interinstitucional do Comité junto do Parlamento Europeu desempenha, neste contexto, uma função-chave de grande alcance político. Se se lograr construir uma base sólida para a colaboração futura, talvez seja possível reduzir o actual afastamento psicológico dos cidadãos europeus em relação às instituições europeias e lembrar-lhes, através das actividades das organizações representativas, a sua responsabilidade perante a Europa e encorajá-los a participar.

11.4. Cooperação com o Comité das Regiões: A representação dos interesses locais e regionais pelo Comité das Regiões não entra em contradição com a representação funcional do Comité Económico e Social. Antes pelo contrário, aquela é, em muitos casos, complementar desta. Também aqui se poderia tirar partido das sinergias desencadeadas. Em Julho passado, a Mesa deu um passo muito importante rumo à cooperação ao criar um comité de contacto com o CR incumbido de acompanhar o processo de elaboração de um parecer do CES sobre o tema «A exploração das crianças e o turismo sexual»⁽¹⁾ e de adoptar, juntamente com o CR, uma das propostas deste parecer de criação de uma rede de cidades acolhedoras para as crianças.

O Comité deveria redobrar esforços no sentido de favorecer estas formas de colaboração esporádicas.

12. Criação no Comité de um plano de acção «Sociedade Civil Organizada»

12.1. Sendo o fórum ideal para o reforço do diálogo civil, o Comité terá de criar, o mais rapidamente possível, estruturas que permitam que este diálogo se estenda igualmente aos

actores da sociedade civil organizada que ainda não representa. Tal contribuiria decisivamente para a consolidação do modelo democrático de participação.

12.2. O Comité é o espaço institucional de encontro da sociedade civil organizada.

Sugere-se, por conseguinte, a criação de uma estrutura organizativa própria designada por «Sociedade Civil Organizada» que poderia assumir o carácter a plano de acção a realizar a curto prazo nos seguintes âmbitos:

- Manifestações no Comité, mas também audições fora do Comité que possibilitariam a participação de um público mais amplo. Ao darem a oportunidade de formação «discursiva» da opinião e da vontade, poderiam representar um valioso contributo para o diálogo civil.
- Ao mesmo tempo, poder-se-ia consolidar e intensificar os contactos interinstitucionais. Mesas redondas com os peritos externos permitiriam a preparação de pareceres conjuntos.
- Há igualmente grandes potencialidades na valorização, agora insuficiente, das contribuições dos grupos de peritos, cujo nível é muitas vezes notável. Uma reformulação em forma jornalística ou científica das contribuições centradas em questões pertinentes da sociedade civil, poderia não só enriquecer os conhecimentos dos membros do Comité mas despertar também o interesse de um público mais vasto.

12.3. Como fórum de desenvolvimento de uma identidade europeia: como já antes se referiu, a identidade europeia é multiforme e resulta de vários factores, sendo um dos principais o reconhecimento de valores comuns, baseados no respeito da dignidade humana e dos direitos humanos.

- A presidência alemã lançou uma iniciativa para elaboração de uma «Carta dos Direitos Fundamentais do Cidadão Europeu». Conforme declarou a Ministra da Justiça alemã na Cimeira de Colónia, a criação de um sistema comum de valores é tão fundamental para os cidadãos da UE que se afigura oportuna a sua legitimação democrática, na medida do possível.

- O Comité, enquanto representante da sociedade civil organizada, pode contribuir decisivamente para esta legitimação democrática. É, aliás, suas intenções elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema, esperando ser consultado, no âmbito do processo de redacção de uma lista de direitos fundamentais, sob os auspícios da presidência finlandesa.

- O Comité poderá, já na fase preliminar dos trabalhos, garantir, por meio de consultas e de audições, a participação do maior número possível de actores relevantes da sociedade civil organizada.

⁽¹⁾ JO C 284 de 14.9.1998, p. 92.

12.4. Como posto avançado da sociedade civil organizada no âmbito do alargamento:

- Face ao alargamento da UE, nunca é de mais valorizar os vários aspectos do trabalho do Comité, que está a ajudar a construir as estruturas da sociedade civil nos países que não puderam implantar ainda ou, pelo menos, não inteiramente este modelo de sociedade. A integração de novos membros na Comunidade exige, para além de critérios jurídicos, económicos, sociais e políticos, também estruturas análogas que permitam efectivamente a concretização do supracitado sistema comum de valores.
- O Comité tem envidado grandes esforços no sentido de facilitar aos países candidatos a criação de estruturas análogas ao Comité ou de Conselhos Económicos Sociais nacionais: o Comité Económico e Social coopera, em comités consultivos mistos, com as entidades dos países candidatos incumbidos da criação destas estruturas. Organiza programas de visitas recíprocas e dá a sua assistência, sempre que necessário, em questões técnicas e administrativas. Com base no plano de acção mencionado no pon-

to 12.2, poder-se-ia realizar progressos importantes nesse sentido, em colaboração com a secção competente e os serviços administrativos implicados.

13. **Súmula**

As novas formas de organização política — e a União Europeia, nesta fase posterior à assinatura do Tratado de Amsterdão, é uma delas — exigem novas ideias. Nestes tempos de mudança — a chamada mudança paradigmática —, precisamos de ideias visionárias e de esforços concertados que as transformem em realidade. Esta fase que antecede o alargamento representa um grande desafio, sobretudo para a Europa: a par da realização de grandes projectos socioeconómicos, terá de concretizar, a partir de um sistema comum de valores, os compromissos que assumiu a favor da democracia, da legitimidade e de uma identidade europeia comum.

O Comité sente-se apto a acompanhar esta evolução e a contribuir eficazmente para a integração europeia, na acepção dos Tratados de Maastricht e de Amsterdão.

Bruxelas, 22 de Setembro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social**(nos termos do n.º 3 do artigo 47.º do Regimento)**

Por ter recolhido um número de votos favoráveis que representavam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos, a seguinte proposta de alteração foi rejeitada no decurso do debate:

Ponto 12.1

Intercalar depois do primeiro período o seguinte texto:

«As diversas actividades resultantes do diálogo assim ampliado deveriam contribuir para aumentar também a participação de não membros do CES, provenientes das organizações actualmente representadas no Comité.»

Justificação

Além do problema com as organizações para quem o CES ainda não encontrou lugar na sua estrutura, temos dificuldade em difundir o que faz actualmente o Comité, até mesmo dentro das nossas próprias organizações. Por outro lado, algum do conhecimento especializado existente nas nossas organizações não é usado nos trabalhos regulares do CES. Ora, deveria ser possível aproveitar este conhecimento em acções internas e externas e tornar, assim, as pessoas mais conscientes do nosso trabalho.

Resultado da votação

Votos a favor: 27, votos contra: 40, abstenções: 11.
