

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A representatividade das organizações europeias da sociedade civil no quadro do diálogo civil»

(2006/C 88/11)

Em 25 de Setembro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «A representatividade das organizações europeias da sociedade civil no quadro do diálogo civil».

Nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, o Comité decidiu estabelecer um subcomité para preparar os trabalhos em causa.

O subcomité adoptou o seu projecto de parecer em 12 de Janeiro de 2006 (relator: Jan Olsson).

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 103 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Preâmbulo

1.1 Nos últimos 10 a 15 anos, o interesse das instituições europeias por um diálogo com a sociedade civil, em particular a sociedade civil organizada europeia, não parou de aumentar. De facto, as instituições reconheceram que não pode haver boas políticas sem que os cidadãos sejam ouvidos e sem que as pessoas a quem as decisões comunitárias dizem respeito participem no processo e dêem o seu aval.

1.2 A experiência e conhecimentos especializados dos actores da sociedade civil, o diálogo entre eles e com as autoridades e instituições públicas, a todos os níveis, a negociação e procura de convergência e, se possível, de consenso, permitem a elaboração de propostas que façam prevalecer o interesse geral, o que aumenta a qualidade e credibilidade das decisões políticas, visto que os cidadãos compreendem e aceitam melhor as decisões em causa.

1.2.1 Ao permitir aos cidadãos participar, com base num compromisso individual e colectivo, na gestão dos assuntos públicos através do contributo da sociedade civil organizada, a democracia participativa reforça a democracia representativa e a legitimidade democrática da União Europeia.

1.3 Neste contexto, convém lembrar e sublinhar que, dada a sua composição e o papel e missões que lhe são incumbidas pelos tratados desde a sua criação, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) é, historicamente, um precursor e actor de pleno direito da democracia participativa ao nível europeu, sendo o seu elemento mais antigo.

1.4 O direito à participação, reivindicado pela sociedade civil e pelas organizações activas ao nível europeu desde há muito, reveste-se actualmente de uma importância particular. Os desafios que União Europeia defronta exigem a mobilização de todos os actores de terreno e dos seus representantes.

1.5 Esta exigência foi reconhecida, nomeadamente, pelo Conselho Europeu de Lisboa (23 e 24 de Março de 2000), a propósito da aplicação da Estratégia de Lisboa⁽¹⁾, tendo sido novamente realçado pelo Conselho de 22 e 23 de Março de 2005, no contexto do relançamento desta Estratégia⁽²⁾.

1.6 No seu Livro Branco sobre a Governança Europeia⁽³⁾ de Julho de 2001, a Comissão considera a participação da sociedade civil na elaboração e aplicação das políticas da União um dos fundamentos da boa governança e um dos domínios de acção prioritários para renovar o método comunitário e reforçar o funcionamento democrático das instituições.

1.7 O princípio da democracia participativa é igualmente consagrado pelo artigo I-47.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa⁽⁴⁾. Neste contexto e não obstante os percalços do processo de ratificação do Tratado Constitucional, as instituições da UE devem seguir esta lógica e criar uma autêntica democracia participativa. Para que esta possa responder às exigências de uma governança europeia moderna, é necessário criar instrumentos que permitam aos cidadãos europeus e, nomeadamente, às organizações em que os mesmos são activos, realizarem debates, serem consultados e influenciarem efectivamente a evolução da União e das suas políticas no quadro de um verdadeiro diálogo civil estruturado com a sociedade civil organizada.

⁽¹⁾ No ponto 38 das suas conclusões (doc. SN 100/00), o Conselho Europeu declara que

«a União, os Estados Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria».

⁽²⁾ No ponto 6 das suas conclusões (doc. 7619/05), o Conselho Europeu sublinha que

«[a] par dos governos, todos os outros intervenientes interessados – parlamentos, instâncias regionais e locais, parceiros sociais, sociedade civil – devem fazer sua a Estratégia e participar activamente na realização dos seus objectivos».

⁽³⁾ COM(2001) 428 final de 25 de Julho de 2001 — JO C 287 de 12 de Outubro de 2001.

⁽⁴⁾ O n.º 2 do artigo I-47.º do Tratado Constitucional prevê que «[a]s instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil», ao passo que o n.º 1 obriga as instituições a dar a possibilidade às «associações representativas», recorrendo aos meios adequados, de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União.

1.8 Por seu turno, o CESE trabalha activamente para o desenvolvimento da democracia participativa, em parceria com as outras instituições da União e com as organizações representativas da sociedade civil.

1.8.1 Assim, o CESE organizou, em Outubro de 1999, a primeira Convenção sobre o papel e contributo da sociedade civil organizada para a construção europeia e publicou, desde então, vários pareceres na perspectiva de um maior desenvolvimento e estruturação do diálogo entre as organizações da sociedade civil e as instituições europeias ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

2. Os actores do diálogo civil ao nível europeu ⁽⁷⁾

2.1 Os actores do diálogo civil ao nível europeu são as organizações que representam interesses específicos e/ou gerais dos cidadãos. Assim, as organizações europeias de parceiros sociais estão naturalmente vocacionadas para participar no diálogo civil. Neste contexto, o diálogo social constitui um excelente exemplo da aplicação concreta do princípio da democracia participativa. Convém sublinhar, contudo, a diferença fundamental entre diálogo social e diálogo civil. O diálogo social europeu define-se claramente em termos de participantes, finalidades e procedimentos e os parceiros sociais europeus dispõem de poderes quase legislativos ⁽⁸⁾. A sua especificidade reside nos poderes especiais e nas responsabilidades dos seus participantes, que actuam de forma autónoma.

2.2 A nível europeu, estas organizações tomam várias formas e denominações, sendo *associação*, *federação*, *fundação*, *fórum* e *rede* particularmente comuns ⁽⁹⁾. Frequentemente, estas diferentes denominações são agrupadas como «organizações não governamentais» (ONGs), terminologia utilizada para todos os tipos de estruturas autónomas e sem fins lucrativos. Um número considerável de organizações europeias estão estruturadas ao nível internacional.

2.3 As organizações europeias coordenam as actividades dos seus membros e associados nos vários Estados-Membros e, frequentemente, noutros países. Por outro lado, cada vez mais

⁽⁵⁾ Cf. os documentos atinentes à «Primeira Convenção sobre a sociedade civil organizada a nível europeu» de 15 e 16 de Outubro de 1999 (CES-2000-012-FR) e os seguintes pareceres pertinentes: «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia», 23 de Setembro de 1999 (CES 851/1999 — JO C 329 de 17 de Novembro de 1999), «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria», 13 de Julho de 2000 (CES 811/2000 — JO C 268 de 19 de Setembro de 2000), «A sociedade civil organizada e a governação europeia — Contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco», 26 de Abril de 2001 (CES 535/2001 — JO C 193 de 10 de Julho de 2001) e «Governança Europeia — Um Livro Branco», 21 de Março de 2002 (CES 357/2002 — JO C 125 de 27 de Maio de 2002).

⁽⁶⁾ O CESE organizou igualmente duas outras conferências sobre esta questão, a primeira em 8 e 9 de Novembro de 2001 sobre «O papel da sociedade civil organizada na governação europeia» e a segunda em 8 e 9 de Março de 2004 sobre «Democracia participativa: estado e perspectivas abertas pela Constituição Europeia».

⁽⁷⁾ Para o Comité Económico e Social Europeu, o diálogo civil assume três formas:
a primeira é o diálogo entre as organizações europeias representativas da sociedade civil sobre a evolução e o futuro da União e das suas políticas;
a segunda é o diálogo estruturado e periódico entre o conjunto destas organizações e a União;
a terceira é o diálogo sectorial quotidiano entre as organizações da sociedade civil e os seus interlocutores do poder legislativo e executivo.

⁽⁸⁾ Cf. artigos 137.º e 138.º do Tratado.

⁽⁹⁾ A lista de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos constituídas ao nível comunitário, estabelecida numa base voluntária pela Comissão Europeia (base de dados CONECCS) inclui cerca de 800 organizações, algumas das quais pertencem à categoria socioprofissional.

estas associações criam redes europeias, como é o caso no domínio social, ambiental, dos direitos humanos, do desenvolvimento, consumo e economia social.

2.4 Tendo em vista ilustrar o papel das organizações europeias da sociedade civil e a forma como se organizam, o presente parecer inclui um anexo com uma síntese das organizações, federações e redes mais significativas nos vários sectores da sociedade civil organizada ao nível europeu, à excepção das organizações socioprofissionais. O documento identifica cerca de 20 sectores específicos.

2.4.1 Esta síntese ilustra uma estruturação cada vez maior da sociedade civil organizada europeia e uma diversidade na própria estruturação das organizações em causa: podem ser compostas exclusivamente por organizações nacionais e, nalguns casos, também por organizações regionais e locais representando um determinado sector; os seus membros podem ser organizações europeias e nacionais ou pessoas morais e físicas de todos os níveis. A constituição de uma rede obedece normalmente a uma de duas opções: ou esta é composta por organizações europeias de um dado sector, ou reúne organizações nacionais e europeias.

2.5 É óbvio que algumas organizações europeias da sociedade civil, para não citar determinadas organizações ou redes nacionais, dispõem geralmente de uma experiência e conhecimentos que as autorizam a reivindicar o direito a participar nos processos consultivos no âmbito da elaboração de políticas da UE. No entanto, é igualmente evidente que, devido à falta de critérios objectivos de apreciação, a representatividade das organizações europeias da sociedade civil que não as organizações de parceiros sociais é frequentemente questionada. O mundo associativo é visto como fragmentado, frequentemente segmentado em múltiplas organizações e representando, sobretudo, os interesses particulares dos seus membros, em vez do interesse geral, revelando pouca transparência. Muitos consideram-no igualmente incapaz de exercer uma influência real no processo de elaboração de políticas e de preparação de decisões.

3. A exigência de representatividade

3.1 O CESE reiterou em várias ocasiões que só uma representatividade claramente estabelecida pode conferir aos actores da sociedade civil o direito de participar de forma efectiva no processo de elaboração de políticas e na preparação de decisões comunitárias.

3.1.1 Além de ser um princípio democrático fulcral, a exigência de representatividade é igualmente uma forma de dar maior legibilidade e reforçar a influência da sociedade civil organizada ao nível europeu.

3.1.2 Neste contexto, o CESE definiu critérios de representatividade que reiterou, pela última vez, no seu parecer de 20 de Março de 2002 relativo ao Livro Branco sobre a Governança Europeia ⁽¹⁰⁾. Para poder ser considerada representativa, uma organização europeia deverá cumprir nove critérios:

- estar dotada de uma estrutura sustentável ao nível europeu;
- ter um acesso directo ao conhecimento especializado dos seus membros;
- representar interesses gerais, conformes aos interesses da sociedade europeia;
- ser constituída por organizações que, ao nível dos respectivos Estados-Membros, sejam consideradas representativas dos interesses que defendem;
- ter organizações filiadas na grande maioria dos Estados-Membros;
- prever uma obrigação de «prestar contas» da sua acção («accountability») aos membros da organização;
- dispor de um mandato de representação e de acção ao nível europeu;
- ser independente e não estar sujeita a orientações provenientes de interesses externos;
- ser transparente, em particular no que respeita às suas finanças e processos de tomada de decisões.

3.1.3 No mesmo parecer, o CESE propõe «a discussão destes critérios com as instituições e as organizações da sociedade civil, como base para cooperação futura».

3.2 De forma a evitar mal-entendidos no que se refere ao âmbito de aplicação dos critérios de representatividade estabelecidos no quadro do presente parecer, importa fazer uma distinção entre «**consulta**», aberta, em princípio, a todas as organizações com conhecimentos especializados num dado domínio e «**participação**», i.e. a possibilidade dada a uma organização de intervir formal e activamente num processo colectivo de determinação da vontade, no interesse geral da União e dos seus cidadãos. Este processo, que se baseia em princípios democráticos, permite às organizações da sociedade civil participarem efectivamente na elaboração de políticas e na preparação de decisões sobre a evolução e o futuro da UE e das suas políticas ⁽¹¹⁾.

3.2.1 Ainda que pareça um aspecto essencialmente académico, esta distinção é importante: a representatividade é um

⁽¹⁰⁾ Cf. nota de rodapé n.º 5, ponto 4.2.5 do parecer (CESE 357/2002).

⁽¹¹⁾ Cf. o parecer do Comité de 26 de Abril de 2001 sobre «A sociedade civil organizada e a governação europeia – contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco» (CESE 535/2001 — JO C 193 de 10 de Julho de 2001 — ponto 3.4.)

pré-requisito para a participação, na medida em que confere legitimidade. No quadro de um processo consultivo, o objectivo é escutar os pontos de vista e aproveitar os conhecimentos dos actores da sociedade civil sem impor condições prévias. O processo consultivo é uma parte fundamental do diálogo civil.

3.3 A Comissão previra, no Livro Branco supramencionado, a elaboração, em determinados sectores em que a prática de consultas já está bem estabelecida, de normas de parceria mais abrangentes do que as normas mínimas de consulta aplicáveis aos seus serviços. No entanto, a Comissão condicionava a conclusão de tais acordos a garantias por parte das organizações da sociedade civil em termos de abertura e de representatividade, sem referir os critérios a aplicar.

3.4 A Comunicação de 11 de Dezembro de 2002 ⁽¹²⁾ que estabelece os princípios gerais e as normas mínimas aplicáveis às consultas iniciadas pela Comissão com as partes interessadas distingue consultas «abertas», no quadro de uma abordagem global e não exclusiva, de consultas «específicas», no quadro das quais as partes interessadas e a quem a consulta diz respeito — os grupos-alvo — são claramente definidos com base em critérios de selecção que devem ser «bem definidos» e «transparentes», nos termos da Comunicação. Mais uma vez, não se definiram quaisquer critérios.

3.4.1 Nesta Comunicação, a Comissão sublinha igualmente a importância que confere aos contributos de organizações europeias representativas, remetendo para os trabalhos realizados pelo CESE a questão dos critérios de representatividade para a selecção de organizações susceptíveis de participar no diálogo civil.

3.5 Reforçado pelo Tratado de Nice como o intermediário privilegiado entre a sociedade civil organizada e as instâncias de decisão da UE, o CESE tem uma maior responsabilidade:

- por um lado, é responsável pela organização de intercâmbios de opiniões entre representantes da sociedade civil com diferentes motivações e com interesses divergentes e
- por outro lado, é responsável por facilitar um diálogo estruturado e contínuo entre as organizações e redes europeias da sociedade civil organizada e as instituições da União.

3.6 Importa, contudo, sublinhar que o presente parecer não diz respeito:

- ao diálogo sectorial quotidiano entre as organizações da sociedade civil e entre estas e os seus interlocutores dos poderes legislativos e executivos da União, em particular da Comissão ⁽¹³⁾;

⁽¹²⁾ COM(2002) 704 final.

⁽¹³⁾ A questão da representatividade é, neste contexto, uma questão primordial tendo em vista conferir às organizações da sociedade civil o direito efectivo não só de serem consultadas, mas também de participarem em processos de elaboração de políticas sectoriais da União e de preparação de decisões aferentes, bem como na aplicação e acompanhamento dessas decisões. No entanto, a Comissão levanta questões de natureza e alcance diferentes, em múltiplos aspectos, das questões abordadas pelo presente parecer, as quais serão oportunamente examinadas.

— ao diálogo social europeu e às organizações europeias de parceiros sociais, cuja representatividade se baseia claramente em critérios próprios destas organizações. O mesmo se aplica às organizações socioprofissionais que participam no diálogo social sectorial, que estão, contudo, vocacionadas para serem actores de pleno direito no diálogo civil.

3.7 Assim, a elaboração do presente parecer tem por primeiro objectivo clarificar e racionalizar as relações do CESE com as organizações e redes europeias da sociedade civil e dar mais credibilidade ao diálogo com a sociedade civil organizada, reforçando a legitimidade das suas organizações e redes.

3.7.1 O exposto tem em vista a criação de um diálogo reforçado e estruturado com a sociedade civil e organizada europeia:

— a um nível geral, sobre todas as questões de interesse comum ligadas, em particular, à evolução e ao futuro da União Europeia e

— no quadro do exercício, pelo CESE, da sua função consultiva ligada à definição e aplicação das políticas comunitárias.

3.8 O parecer poderia igualmente:

— ser um elemento de reflexão útil, ou mesmo um ponto de referência para as outras instituições, em particular na perspectiva de uma consolidação da democracia participativa ao nível europeu e da criação de um verdadeiro diálogo civil europeu e

— inaugurar um campo de cooperação interinstitucional que inclua a troca de boas práticas, em particular com a Comissão e o Parlamento Europeu, sem que isto signifique uma ingerência, pelo CESE, no modo de organização daquelas instituições no que se refere ao diálogo com a sociedade civil organizada europeia.

3.9 Neste contexto, o CESE sublinha que a criação de um sistema de acreditação das organizações da sociedade civil junto das instituições europeias tem vantagens e inconvenientes. O presente parecer não é, contudo, o quadro adequado para avaliar os méritos de tal sistema. No entanto, o CESE considera que há uma estreita relação entre esta questão e a questão da representatividade, pelo que ambas deverão ser analisadas paralelamente no quadro de um debate alargado que associe todas

as partes envolvidas, as instituições europeias e as organizações da sociedade civil.

4. O CESE e as organizações europeias da sociedade civil: uma estratégia pragmática e aberta

4.1 Consciente de que representa apenas parcialmente a diversidade e a evolução do que se entende por «sociedade civil organizada», o CESE levou a cabo iniciativas e realizou reformas para garantir uma representação tão ampla quanto possível da sociedade civil organizada.

4.2 Assim, o CESE associa às suas estruturas e trabalhos (cada vez mais e de diversas formas) as organizações e redes europeias da sociedade civil que não representa (ou que ainda não estão directamente representadas), sem que esta associação se baseie em critérios de representatividade concretos.

4.2.1 Assim, cada **Grupo** ⁽¹⁴⁾ do CESE reconhece organizações europeias conferindo-lhes um estatuto de organização reconhecida. Em princípio, os membros do Comité têm relações directas ou indirectas com estas organizações, mas não necessariamente.

4.2.2 Ao nível das **Secções Especializadas** ⁽¹⁵⁾, as organizações europeias que podem contribuir de forma efectiva para a elaboração de um parecer participam frequentemente nos trabalhos e são informadas sobre os trabalhos em curso, fazendo observações e podendo ser representadas por peritos e participar nas audições ou conferências organizadas.

4.2.3 O **CESE** organiza actividades (conferências, seminários, audições, etc) sobre temas transversais, por exemplo, recentemente, a Estratégia de Lisboa, o desenvolvimento sustentável e as perspectivas financeiras para 2007-2013. Importa referir igualmente as reuniões de acompanhamento dos trabalhos da Convenção Europeia ⁽¹⁶⁾.

4.2.3.1 Os participantes da sociedade civil organizada são escolhidos de forma pragmática com base nas propostas dos grupos, dos membros do CESE, das secções ou do secretariado. Em princípio, estas actividades estão igualmente abertas aos representantes de organizações da sociedade civil que tenham espontaneamente manifestado o seu interesse em participar.

⁽¹⁴⁾ O CESE é composto por três grupos que representam os Empregadores (Grupo I), os Trabalhadores (Grupo II) e outras organizações de carácter económico e social da sociedade civil organizada (Grupo III).

⁽¹⁵⁾ O CESE tem seis secções especializadas que cobrem os vários domínios da União Europeia em que o CESE tem função consultiva.

⁽¹⁶⁾ Nos termos da declaração do Conselho Europeu de Laeken de 15 de Dezembro de 2001, a Convenção Europeia estava incumbida de reforçar o diálogo com a sociedade civil. Esta tarefa foi assegurada por Jean-Luc Dehaene, vice-presidente da Convenção, com quem o CESE realizou oito encontros (não exclusivos) de informação e de diálogo com as organizações e redes europeias da sociedade civil, em que participaram membros da Convenção e, em particular, da sua Mesa. O êxito destes encontros foi confirmado pela cooperação positiva entre o Parlamento Europeu e o CESE na preparação e realização de audições de organizações e redes que precederam a adopção, pela Comissão de Assuntos Constitucionais, do seu relatório parlamentar sobre o Tratado Constitucional, em Novembro de 2004. Numa primeira fase, o CESE organizou uma audição dos representantes de todas as organizações interessadas, em presença do primeiro vice-presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais e de dois relatores do Parlamento Europeu. Numa segunda fase, os porta-vozes das redes representativas foram convidados a exprimirem-se directamente na Comissão parlamentar.

4.3 A criação, em 2004, de um **Grupo de Ligação** entre o CESE e os representantes dos principais sectores da sociedade civil europeia constituiu uma etapa suplementar desta cooperação. O Grupo tem actualmente — além dos dez representantes do CESE (incluindo a presidente do CESE e os presidentes dos três Grupos e das seis Secções Especializadas) — catorze membros provenientes das principais organizações e redes activas nos sectores representados no Grupo de Ligação, sejam ou não organizações com o estatuto de organização reconhecida.

4.3.1 O Grupo de Ligação tem por missão garantir, por um lado, uma abordagem coordenada do CESE no que respeita às organizações e redes europeias da sociedade civil e, por outro lado, acompanhar as iniciativas decididas em conjunto.

4.4 O exposto ilustra a estratégia pragmática adoptada pelo CESE, que se traduz, geralmente, por uma abordagem aberta e não exclusiva no quadro de uma estruturação progressiva das suas relações com a sociedade civil organizada europeia. No que diz respeito à concessão do estatuto de organização reconhecida ou às consultas sectoriais realizadas pelas secções, a abordagem é mais específica.

4.5 Neste contexto, o relatório final do grupo eventual «Cooperação estruturada com as organizações e as redes europeias da sociedade civil» de 10 de Fevereiro de 2004 sublinha que «[a] questão da representatividade merece incontestavelmente uma grande atenção» mas que «esta questão não deve obstar a um eventual» passo em frente e que «o bom senso neste campo não exclui a prudência, mas impõe abertura e pragmatismo».

5. Um procedimento em três dimensões para avaliar a representatividade

5.1 É óbvio que os critérios definidos pelo CESE no seu parecer relativo ao Livro Branco sobre a Governança Europeia são definidos com uma clareza variável. Importa precisar o seu significado e alcance para os tornar mesuráveis e aplicáveis na prática.

5.2 Neste contexto, o CESE considera que há que criar um procedimento claro, uniforme e simples de avaliação da representatividade das organizações europeias da sociedade civil, evitando problemáticas complexas e propícias a controvérsias.

5.3 Este procedimento deverá permitir examinar os critérios de forma adaptada à estrutura e ao funcionamento das organizações europeias e dever-se-á basear na participação das organizações propriamente ditas no processo de avaliação em causa. O CESE não tem a mínima intenção de atentar conta a autonomia destas organizações.

5.4 Tendo em conta o exposto, o procedimento dever-se-ia basear nos seguintes princípios:

- transparência;
- objectividade;
- não discriminação;
- possibilidade de verificação;
- participação das organizações europeias.

5.5 O CESE propõe que o procedimento tenha três bases de avaliação:

- as disposições dos estatutos da organização e a sua aplicação;
- a implantação da organização nos Estados-Membros;
- critérios qualitativos.

5.5.1 As duas primeiras bases de avaliação não suscitam dúvidas e dizem respeito à estrutura própria de cada organização, possibilitando avaliar de forma relativamente objectiva a representatividade da organização sem prejuízo da dinâmica da sociedade civil. A terceira base de avaliação é mais complexa.

5.6 O CESE defende que o procedimento proposto não implique qualquer encargo ou inconveniente particular para as organizações em causa, mas considera que o mesmo exige transparência no que diz respeito às suas estruturas e funcionamento. A transparência é um princípio democrático básico e de interesse geral, permitindo aos vários grupos de interesse da sociedade e aos cidadãos, a título individual, bem como às autoridades públicas, tomar conhecimento das estruturas e actividades das organizações, de forma a poderem fazer a sua própria apreciação.

5.7 A partir destes princípios e bases de avaliação, deveria ser possível ao CESE desenvolver um procedimento que permita avaliar a representatividade das organizações europeias da sociedade civil. Este procedimento poderia ser operacional para a aplicação de um instrumento especial de avaliação em colaboração, antes de mais, com o Grupo de Ligação e com as organizações e redes europeias da sociedade civil.

6. Os estatutos e sua aplicação

6.1 O CESE considera que há uma relação directa e estreita entre os critérios propostos e os estatutos das organizações europeias da sociedade civil.

6.2 Em princípio, todas as organizações activas ao nível europeu, com reconhecimento jurídico ou de carácter informal, deveriam ter regras estatutárias ⁽¹⁷⁾.

6.3 À luz dos critérios definidos supra ⁽¹⁸⁾ e tendo em vista torná-los plenamente operacionais, os estatutos de uma organização europeia deveriam indicar ou prever:

- as suas áreas de actividade e os objectivos que se propõe;
- os critérios de filiação;
- as modalidades de funcionamento, que devem ser democráticas, transparentes e ter em conta a noção de responsabilização («Accountability») dos órgãos dirigentes face às organizações-membro;
- os compromissos financeiros das organizações-membro;
- a apresentação anual de um relatório financeiro sujeito a uma auditoria, bem como de um relatório de actividades de carácter público.

6.4 Na ausência de legislação europeia, cada organização adopta, com toda a independência, os seus estatutos, no quadro da legislação nacional aplicável ⁽¹⁹⁾.

6.4.1 Neste contexto, cabe referir que já em 1991 ⁽²⁰⁾ a Comissão Europeia proporia um texto legislativo para permitir a constituição de «associações europeias». Este texto tinha por objecto a criação de uma forma jurídica que seria própria às associações com membros de vários Estados-Membros, como acontece com as sociedades anónimas e com as cooperativas. As disposições materiais desta proposta coincidem com o que é proposto supra a propósito do teor dos estatutos.

6.4.2 Esta proposta, que o CESE acolhera favoravelmente ⁽²¹⁾, foi bloqueada devido à oposição de um determinado número de Estados-Membros, tendo mesmo sido retirada, posteriormente, pela Comissão. O CESE continua convencido que tal estatuto é um instrumento essencial para a afirmação do direito de associação enquanto liberdade fundamental consagrada pela Carta dos Direitos Fundamentais da União e expressão da cidadania europeia. O CESE considera igualmente que os princípios enunciados no artigo I-47.º do Tratado Constitucional deveriam motivar a reabertura do dossier.

6.4.3 Assim, o CESE apela uma vez mais ao estabelecimento de um estatuto europeu das associações transnacionais, à semelhança do estatuto dos partidos políticos europeus, que entrou em vigor em Novembro de 2003 ⁽²²⁾. Este pedido vai ao encontro das propostas do presente parecer.

6.5 No entanto, importa partir do princípio que cabe às organizações-membro garantir, por mecanismos e procedimentos adequados, o controlo das regras estatutárias e da sua

⁽¹⁷⁾ Algumas grandes redes europeias estão dotadas de um estatuto. É o caso, por exemplo, da Plataforma de ONGs europeias do sector social e da CONCORD, rede de ONGs no domínio do desenvolvimento. Outras redes, contudo, não têm estatutos próprios. É o caso do «Green 9», grupo de ONGs ambientais e da Rede de Direitos Humanos, que reúne ONGs activas no domínio dos direitos humanos.

⁽¹⁸⁾ Cf. o ponto 3.1.2. supra.

⁽¹⁹⁾ A legislação belga prevê, por exemplo, o estatuto de associação internacional sem fins lucrativos (AISBL).

⁽²⁰⁾ COM(91) 273/1 e 2.

⁽²¹⁾ Parecer CESE 642/92 de 26 de Maio de 1992 — JO C 223 de 31 de Agosto de 1992.

⁽²²⁾ JO L 297 de 15 de Novembro de 2003.

aplicação no quadro de processos democráticos internos de decisão da organização em causa.

6.6 Tendo em vista garantir uma transparência efectiva do funcionamento das organizações europeias da sociedade civil, seria apropriado que os estatutos, o relatório financeiro e o relatório de actividades anuais e todas as informações sobre os compromissos financeiros das organizações-membro e as fontes de financiamento sejam tornados públicos, se possível também através de publicação no sítio internet das organizações em causa.

7. A implantação da organização nos Estados-Membros

7.1 Entre os critérios propostos pelo CESE inclui-se o critério de que uma organização europeia deve ter, na grande maioria dos países membros, organizações filiadas reconhecidas como representativas dos interesses que defendem.

7.2 No que se refere à aplicação prática deste critério, o CESE considera que uma organização europeia deve estar presente em mais de metade dos Estados-Membros da União Europeia para poder ser considerada representativa. Esta exigência afigura-se necessária, mesmo se o recente alargamento da UE torna a situação mais complexa.

7.3 De forma a permitir a avaliação da referida implantação, todas as organizações europeias deveriam publicar a lista das suas organizações-membro, quer se trate de organizações (pessoas morais) independentes de grupos de interesses externos e representando a sociedade civil nos países membros, quer sejam grupos europeus de organizações do mesmo tipo, quer se trate de ambos os tipos de estrutura.

7.4 A avaliação da situação de uma organização europeia ou de organizações nacionais filiadas a uma organização europeia, tendo em vista considerá-las reconhecidas e representativas, não é fácil. A referida avaliação deveria ter em conta os factores infra.

7.5 Convém partir do princípio de que a filiação de uma organização — nacional ou transnacional — em uma organização europeia responde não apenas aos critérios de filiação previstos pelos estatutos da organização europeia em causa, mas também aos critérios previstos pelos próprios estatutos da organização filiada.

7.6 Assim, importa que as organizações nacionais filiadas, tal como a organização europeia de que são membros, dêem a conhecer de forma transparente os seus estatutos e actividades, evidenciando a estrutura da organização e o seu modo de funcionamento. Seria igualmente desejável, como exige o Conselho da Europa, poder conhecer o número de membros individuais directa ou indirectamente filiados.

8. Critérios qualitativos

8.1 É possível fazer uma avaliação objectiva relativamente fácil dos critérios referidos supra, dadas as suas características. No que respeita aos critérios qualitativos, a aplicação e avaliação são mais difíceis. É um facto que os estatutos de uma organização, em particular os objectivos e meios de acção de que está dotada, bem como a extensão geográfica, constituem alguns factores de apreciação. No entanto, estes factores podem não ser suficientes para avaliar a representatividade de uma organização. Assim, os critérios qualitativos são, antes de mais, um instrumento de avaliação da capacidade de agir das organizações consideradas.

8.2 Neste contexto, importa reiterar que o presente parecer não diz respeito a organizações que tenham os conhecimentos especializados necessários para participar num processo consultivo aberto (ver supra), mas a organizações com vocação para participar efectiva e formalmente no processo de elaboração de políticas. O exposto justifica uma análise aprofundada.

8.3 Assim, os critérios qualitativos dizem respeito, por um lado, à experiência de uma organização e à sua capacidade de

manifestar os interesses dos cidadãos junto das instituições europeias e, por outro lado, à confiança nessa mesma organização e à sua reputação junto das instituições e de outras instâncias da sociedade civil organizada na Europa.

8.4 Por estas razões, importa avaliar a capacidade de acção de uma organização europeia e a sua representatividade qualitativa, analisando a forma como a organização em causa demonstra, nas suas actividades, o seu grau de empenhamento nos processos consultivos realizados pelas instituições europeias.

8.5 Neste contexto, é fundamental que as organizações europeias em causa apresentem os seus relatórios de actividades e todas as informações pertinentes de forma transparente. Poder-se-iam igualmente utilizar «indicadores de desempenho», como é o caso nos domínios universitário e da investigação, indicadores que seriam definidos em cooperação com as organizações europeias da sociedade civil.

8.6 O CESE tem a intenção de actuar de forma transparente, pragmática e objectiva no que diz respeito a este tema, no quadro de um processo dinâmico e aberto.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND
