

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia para os Balcãs Ocidentais»

(2004/C 80/36)

No contexto das actividades da presidência italiana, o representante permanente da Itália junto da União Europeia solicitou, por carta de 8 de Abril de 2003, ao Comité Económico e Social Europeu um parecer sobre o tema «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia para os Balcãs Ocidentais».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no relatório introdutório do relator R. Confalonieri, em 21 de Novembro de 2003.

Na 404.^a reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 2003 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 110 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Contexto

1.1. O presente documento tem origem nos «Pedidos de pareceres exploratórios para a Presidência italiana» e, neste caso concreto, de um parecer exploratório sobre o papel da sociedade civil no âmbito da nova política europeia para os Balcãs Ocidentais, elaborado com o objectivo de determinar de que modo a sociedade civil poderá contribuir para a realização da Agenda de Salónica para os países da zona e a União Europeia⁽¹⁾.

1.2. Nesta reflexão faz-se referência à comunicação da Comissão Europeia de 21 de Maio de 2003 intitulada «Os Balcãs Ocidentais e a integração europeia»⁽²⁾ e sublinha-se a continuidade do empenho do CESE em apoiar a criação e a organização de associações e de órgãos representativos da sociedade civil e das organizações não governamentais, que são os elementos fundamentais para o desenvolvimento da democracia⁽³⁾, ao nível regional, nacional e europeu.

2. Introdução

2.1. O papel da sociedade civil organizada (SCO) no âmbito da nova estratégia para os Balcãs Ocidentais é procurar

garantir, no percurso complexo e articulado de coesão e integração dos cinco países na UE, a consecução de objectivos de progresso social⁽⁴⁾ concretos e essenciais para os Balcãs e para toda a Europa.

2.2. A Agenda de Salónica⁽⁵⁾ indica as áreas de intervenção fundamentais em que se deve aferir o empenhamento dos governos: o apoio à construção de instituições democráticas, o desenvolvimento económico, a luta contra a criminalidade organizada e a corrupção, a integração regional e a cooperação política, ao nível regional e comunitário.

2.3. A proposta da Comissão Europeia, apresentada e ratificada na Cimeira de Salónica⁽⁶⁾, desenha a estratégia destinada a reforçar o processo de associação e de estabilização (PAE) e a preparar o terreno para os acordos de pré-adesão com os países dos Balcãs, através de mecanismos que se revelaram eficazes nos outros países candidatos. A inovação política de Salónica consiste no enriquecimento do programa de cooperação através de parcerias para a integração europeia⁽⁷⁾.

(1) Os países dos Balcãs Ocidentais são a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a Croácia, a ex-República Jugoslava da Macedónia, a Sérvia, Montenegro. Faz também parte desta zona a região do Kosovo.

(2) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Os Balcãs Ocidentais e a Integração Europeia — COM(2003) 285 final.

(3) Para o contexto da Europa Central e do Sudeste, ver o parecer do CESE sobre «As consequências económicas e sociais do alargamento para os países candidatos» in JO C 85 de 8.4.2003, p. 65 e o parecer do CESE sobre o tema «Promover a participação das organizações da sociedade civil do Sueste Europeu — Experiências do passado e desafios do futuro» in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

(4) Sobre o conceito de progresso social, consultar na Declaração de Copenhaga os compromissos 1-4. C. Turi, «Comunità internazionale e sviluppo sociale»: tendenze recenti; in *La Comunità internazionale*, Trimestrale SIOI, vol. LVI, n. 1, 2001, pagg. 53-74, Editoriale scientifica, Napoli, 2001.

(5) «Agenda de Salónica para os Balcãs Ocidentais: em direcção a uma integração europeia», Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas de 16 de Junho de 2003.

(6) Cimeira Balcãs Ocidentais-UE, Declaração de Tessalónica — Direcção-Geral de Relações Externas, 21 de Junho de 2003.

(7) Pode afirmar-se que as políticas de apoio em relação aos Balcãs se concentram nos objectivos de coesão, que vão mais longe do que a estratégia da reconstrução, tal como sugere o documento da presidência grega «Documento de Trabalho: Prioridades da Presidência Grega para os Balcãs Ocidentais» de Janeiro de 2003.

2.4. Neste novo quadro de relações e de cooperação entre a UE e os Balcãs Ocidentais, a SCO poderá ter um papel:

- na inovação das leis e das instituições em prol de uma democracia participativa, do diálogo social e civil e de uma melhor governação,
- na estabilização e na criação de contextos socioeconómicos e produtivos sãos e inovadores,
- na construção de novos horizontes socioculturais que permitam a difusão e a consolidação da plena legalidade, da convivência cívica e do diálogo intercultural, do pluralismo político e de uma compreensão da Europa também a partir dos Balcãs.

2.5. A Agenda de Salónica reflecte o modo como a Europa assimilou a experiência adquirida com os países da Europa Central e Oriental (PECO) e a intenção da UE em valorizar alguns ensinamentos importantes extraídos desta mesma experiência. São possíveis muitos avanços no processo de implantação de sistemas democráticos e da economia de mercado, mas um modelo democrático de governo não é por si só um garante da democracia. Também é necessário dispor de uma rede complexa de instituições e de processos formais e informais. Grande parte das instituições democráticas dos países a que se dirige esta nossa reflexão são ainda imaturas e denotam tendências que podem ser consideradas antidemocráticas, por exemplo, a de centralizar a informação e os processos de decisão. Tudo isto só serve para acentuar a importância da cooperação na instauração da democracia, na sensibilização para os problemas sociais e no lançamento de iniciativas sociais e económicas ao nível local (1).

2.6. Ao fazer esta afirmação não pretendemos apenas chamar a atenção para os problemas e os riscos susceptíveis de provocar o pessimismo e o derrotismo, mas também, e sobretudo, contextualizar com um espírito crítico as oportunidades existentes e os pontos fortes que é preciso valorizar para reforçar o papel da SCO nos Balcãs Ocidentais.

2.7. Neste caso concreto, o CESE está em condições de comparar as «possibilidades, limitações, perspectivas» do diálogo social nos países do Sudeste Europeu graças à sua experiência em 2002/2003 no âmbito do projecto *Phare* intitulado «Promover a cultura e a prática do diálogo social e a participação da sociedade civil e das suas redes nas regiões do Sudeste da Europa», patrocinado pela Fundação Europeia para a Formação (FEF). Esta mesma experiência ensina antes de mais como o contacto directo e o conhecimento recíproco são

a base inamovível da concepção de estratégias de intervenção realistas e consonantes com as verdadeiras necessidades dos interlocutores (2).

2.8. No cenário actual do Sudeste da Europa, a UE tem diante de si duas questões cruciais: como definir referências unívocas para a edificação do Estado social e da governação com base nos valores partilhados pelos países europeus e como promover os princípios e os valores consolidados na Europa para fazer face ao desafio do alargamento e aos riscos que a globalização comporta para os sistemas económicos e produtivos, os mercados de trabalho e, por conseguinte, para a qualidade de vida nos Estados-Membros e nos países candidatos e nas regiões adjacentes da Europa (3).

2.9. O presente parecer começa por versar na sua argumentação três aspectos primordiais do papel da SCO, ou seja, a importância política, institucional e cultural da sociedade civil face ao variado leque das suas componentes, enunciando depois certas características actuais da SCO dos países dos Balcãs Ocidentais. Propõe, em seguida, uma leitura da Agenda de Salónica na óptica do papel da sociedade civil. E, por último, considera algumas pistas que merecem ser exploradas para reforçar a SCO numa perspectiva regional, nacional e europeia.

3. Aspectos globais do papel da sociedade civil organizada

3.1. O papel da SCO, uma entidade complexa e heterogénea, é fundamental na situação actual para fazer avançar o processo de estabilização e de associação e escorar a nova estratégia de Salónica em que estão empenhados os Balcãs Ocidentais e a União Europeia.

3.2. Só uma participação activa da SCO tornará o significado dos programas de desenvolvimento, de coesão e de integração na UE perceptível para os seus verdadeiros destinatários finais: os cidadãos europeus e aqueles que aspiram a sê-lo.

(2) O estudo comparativo autor Darko Marinkovic está disponível na FEF. As considerações finais do projecto, bem como as suas conclusões e recomendações foram ratificadas pelos parceiros sociais do Sudeste da Europa, em 3-5 de Março em Zagrebe.

(3) Trata-se aqui de problemas muito complexos também do ponto de vista do sistema jurídico da UE. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia representa um dos avanços mais significativos no processo de integração na UE. A importância deste documento reside no objectivo que se propõe realizar, ou seja, sancionar de forma clara e inequívoca os direitos políticos, civis, económicos e sociais dos «cidadãos europeus». Para uma análise comparativa deste documento com a Carta Social Europeia e o Código Europeu de Segurança Social, consultar: S. Bertozzi, «I diritti socioeconomici dei cittadini nell'Europa del XXI secolo», in *La Comunità internazionale*, vol. LVII, n. 2, 2002, trimestrale della SIOI, Editoriale scientifica, Napoli, 2003, pagg. 233-244.

(1) «La realtà della cooperazione, 1997/1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG internazionali.» Sessione Assistenza occidentale ai Paesi ex comunisti in Europa centrale ed orientale, pagg. 212-220. A cura di Movimondo e Manitesse, Rosemberg e Sellier, Torino, 1998.

3.3. Os cidadãos só sentirão afinidade com os programas internacionais, se o empenho dos governos e das instituições públicas for total, transparente e responsável. O desenvolvimento da democracia participativa e dos contextos sociais e económicos é um problema muito mais político do que técnico.

3.4. A relevância em conferir um papel activo à SOC pode exprimir-se em termos:

- sociopolíticos e institucionais, visto a SCO ser a condição *sine qua non* para a instauração do diálogo social e civil e da democracia participativa;
- socioeconómicos, visto a SCO ser a variável fundamental do crescimento económico em consonância com o desenvolvimento humano das comunidades locais;
- socioculturais, visto a SCO ser o catalisador e a incubadora de novas perspectivas culturais e de intervenção, abertas ao pluralismo em todas as suas expressões sociais e consonantes com os princípios da União Europeia e da cooperação internacional: o diálogo civil; o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a busca da paz e de mais democracia e o desenvolvimento sustentável.

3.5. A sociedade civil manifesta-se em cada um destes aspectos globais e deve ser, por isso, vista como um complexo de componentes diversas. Com efeito, a SCO deverá ser entendida como um conjunto heterogéneo de ⁽¹⁾:

- organizações de trabalhadores e de empregadores;
- organizações representativas de outros interesses económicos e sociais, entre as quais as associações sectoriais, empresariais, industriais, profissionais, do terceiro sector, etc.;
- organizações não governamentais (ONG) que reúnem pessoas em torno de causas comuns, tais como as associações ambientalistas, as organizações de assistência e de socorros mútuos, de consumidores, de defesa dos direitos humanos, culturais, de educação e de formação;
- organizações ditas «de base» que oferecem a certos grupos de cidadãos (mulheres, jovens, famílias, idosos) a oportunidade de participarem na vida das comunidades locais;
- associações de inspiração religiosa.

(1) Para uma síntese dos critérios relativos à organização da sociedade civil recomendados pelo CESE às autoridades competentes, consultar o seu parecer in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82. As definições utilizadas no presente parecer exploratório são também coerentes com as adoptadas pelo PNUD e pela FEF.

3.6. Sendo assim, a sociedade civil organizada incorpora tudo aquilo que subsiste entre o indivíduo e o Estado. A identidade social e cultural de cada uma das componentes da sociedade civil está associada ao seu modo de funcionamento, mas tal não significa uma simplificação dos papéis realmente desempenhados e das responsabilidades assumidas.

3.7. Uma visão ampla do diálogo social pode abraçar todas estas componentes e dar origem a um conceito de diálogo social pluralista e multilateral. Porém, na realidade, nos países em causa a prática do diálogo social circunscreve-se a uma troca de opiniões — aliás nem sempre reconhecida — entre as autoridades governamentais e as organizações representativas do mundo laboral, ou seja, as organizações sindicais e as organizações patronais.

3.8. Logo aqui neste nível de diálogo social e de consulta tripartida surge o problema da independência efectiva dos parceiros sociais e económicos do governo e do aparelho do Estado, bem como dos interesses financeiros alheios à causa do diálogo social.

3.9. As organizações sindicais podem gabar-se de uma tradição mais consolidada no diálogo social, sempre no contexto heterogéneo dos cinco países balcânicos, sobretudo mas não exclusivamente nos contactos com as autoridades governamentais e no âmbito de grandes empresas estatais, ao passo que as organizações patronais só agora entram na cena socioeconómica e estão sobretudo incrustadas no tecido das pequenas e médias empresas. As câmaras do comércio e da indústria, quando existem e têm um papel activo, preenchem as funções das organizações de empregadores mas encontram-se imersas em dificuldades jurídicas e institucionais para afirmarem a sua independência, autonomia e representação de interesses ⁽²⁾. Os conselhos económicos e sociais dos Balcãs Ocidentais são também eles uma novidade, surgida no prolongamento do Pacto de Estabilidade e do Processo de Estabilização e de Associação e em sintonia com as recomendações da OIT ⁽³⁾.

3.10. No que se refere às componentes da SCO para além dos protagonistas do mundo laboral e das relações industriais, pode dizer-se que a situação dos Balcãs Ocidentais é bastante complexa e de difícil análise. Na realidade, estamos perante um tecido de sociedade civil muito rico que é fruto de um decénio de cooperação internacional na defesa dos direitos humanos e dos grupos sociais mais desfavorecidos, mas também e paralelamente, de intervenções técnicas em apoio da sociedade civil e das comunidades locais (inúmeras iniciativas no âmbito do desenvolvimento das capacidades, da delegação de poderes, da transparência, da atribuição de novas competências, da formação para a sustentabilidade, etc.).

(2) D. Marinkovic, «Social dialogue in Southeast European countries», in: *Collection/textbook for Trade Union education*, publicações em linha a cargo de Dragan Djuric, Junho de 2003, p. 15-18.

(3) Para uma análise comparativa do diálogo social nos diversos contextos nacionais, consultar o estudo publicado pela EFE, em Julho de 2002, Belgrado.

3.11. Esta realidade da sociedade civil coincide quase totalmente com as ONG que operam ao nível local. Importa, todavia, realçar que estas organizações independentes não são o resultado de movimentos sociais radicados no território nem têm capacidade para identificar as necessidades locais nem para encontrar com autonomia as respostas mais adequadas. Muitas ONG prestam serviços sociais mas são dependentes em grande medida dos grandesadores internacionais (as instituições financeiras internacionais (IFI), as agências das Nações Unidas e as grandes ONG internacionais que delas emanam) e tendem a concorrer entre si no mercado privado de assistência social. Trata-se por assim dizer de um sistema de prestação de serviços que procura subsistir no terreno ⁽¹⁾.

3.12. O verdadeiro desafio para as comunidades locais consiste, portanto, em lograr transferir as competências e as capacidades de serviços das ONG activas em diversas áreas para instituições e organizações sociais autónomas, criando e consolidando a independência da sua sociedade civil organizada.

3.13. Para sintetizar a situação actual da SCO nos Balcãs Ocidentais, teremos de regressar ao processo de transição comum aos vários países: uma transição não só posterior a um sistema comunista como a um período de guerra durante o qual tiveram de construir estruturas que antes não existiam e reconstruir as que foram violentamente destruídas pela guerra, pelo ódio e pelo crime.

3.14. A sociedade civil organizada é, em si, o exemplo mais marcante de tudo isto. Os cinco países terão de recuperar a não existência de uma sociedade civil independente e autónoma do Estado e a falta de direitos políticos, sociais e económicos e de direitos humanos que caracterizam os regimes totalitários. Tudo isto enquanto o processo de transição económica põe em evidência os custos sociais dele decorrentes e a emancipação do etnocentrismo nacional e das lógicas de pertença étnica que dominam o tecido social e a vida quotidiana das comunidades locais ainda só está a dar os primeiros passos.

3.15. Pode-se dizer, em suma, que existem actualmente quatro factores sinérgicos com impacto na situação da SCO dos Balcãs Ocidentais e no reforço do seu papel na democratização política e social da região:

- a capacidade autónoma de renovação e de afirmação dos parceiros sociais e económicos no contexto das reformas realizadas pelos vários países durante o processo de transição;

- os desenvolvimentos induzidos pelos contactos particularmente intensos com as políticas comunitárias (incluindo as recomendações da OIT e dos conselhos económicos e sociais);
- as tendências com origem nas experiências concretas de cooperação internacional, na capacidade autónoma de renovação e na afirmação de todas as outras componentes da sociedade civil para além dos parceiros sociais e económicos;
- a capacidade dos governos e das instituições do Estado não só de reagir a solicitações tão diversas, mas também de realizar concretamente reformas institucionais, económicas e sociais, capazes de resolver os problemas e de responder às expectativas das comunidades locais.

4. Sociedade civil organizada, democracia e desenvolvimento institucional

4.1. Pode definir-se governação social como o conjunto de modalidades que regem a participação da sociedade civil nos processos de decisão fundamentais ⁽²⁾ para a vida de um país.

4.2. Ora, a relevância e a eficácia da participação social nos processos políticos de decisão não dependem unicamente da existência de uma SCO dinâmica, devidamente estruturada e regida por um quadro legislativo adequado que regule as competências e as áreas de intervenção, mas também e essencialmente

- do nível de descentralização administrativa e política ao nível local;
- da paz, ou melhor, da ausência de conflitos;
- do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais por parte dos governos e por parte dos demais intervenientes nas parcerias internacionais (que podem ser, no âmbito dos programas de cooperação, as ONG estrangeiras ou locais que actuam por mandato de organismos ou agências internacionais).

4.3. Com esta síntese desejamos realçar dois aspectos críticos, relevados por vários observadores, que dizem respeito à situação actual do diálogo e da participação social nos países dos Balcãs Ocidentais e à perspectiva de uma melhoria estratégica com vista a ganhar a sua adesão para as políticas comunitárias.

⁽¹⁾ Para uma informação actualizada sobre este tema consultar a sessão «Sociedade civil» do Observatório dos Balcãs. Sítio de informação independente, especialmente o estudo intitulado «O papel das ONG e da sociedade civil na integração europeia» de Claudio Bazzochi, Janeiro de 2002.

⁽²⁾ Esta definição foi retirada do *Human development report — Albania 2002. Challenges of Local governance and Regional development*, elaborado pelo HDPC — *Human development promotion center* de Tirana, a pedido do PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — Sessão n.º 5 «Democratic governance framework», p. A1.

4.4. O primeiro aspecto crítico prende-se com a atitude dos governos e das instituições do Estado perante a SCO e as suas componentes. «Esta questão foi considerada como o principal obstáculo ao diálogo social e civil. Poucos foram os casos em que as autoridades se mostraram dispostas a associar as organizações da sociedade civil a verdadeiras consultas ou reconheceram a necessidade de fazê-lo. Nalguns casos, é necessária uma base jurídica mais adequada para as organizações da sociedade civil.»⁽¹⁾

4.5. É imperioso que todos os governos e todas as instituições estatais dos países dos Balcãs Ocidentais abandonem completamente esta atitude em prol de uma nova tomada de consciência sob os auspícios da UE. O papel da SCO na vida democrática não deve ser percebido como uma antítese ideológica nem como um sucedâneo operacional das instituições e administrações públicas, mas deve ser complementar e exercido em sinergia mediante modalidades privilegiadas de consulta e negociação entre as partes, a título de representação dos interesses colectivos, das competências específicas, sectoriais ou ligadas a áreas de intervenção específicas, e graças ao conhecimento directo das necessidades dos indivíduos e dos grupos sociais.

4.6. A autonomia e a independência da SCO dos governos e dos poderes públicos é um princípio essencial da democracia, mas é também um valor que carece de um substrato material e imaterial. Para a SCO, a possibilidade de crescer e de existir integralmente é sobretudo tributária de um círculo virtuoso entre política económica, política fiscal e política social, em todos os níveis de direcção e de execução, e de um debate político aberto.

4.7. O segundo aspecto crítico reside na desconfiança recíproca entre os principais representantes do mundo laboral e das relações industriais, mais exactamente, entre os actores do diálogo social em curso actualmente nos países dos Balcãs Ocidentais⁽²⁾.

4.8. Este aspecto está associado ao problema mais geral da ausência de um único modelo de Estado social e de preceitos e normas unívocos para a realização do diálogo social. O efeito mais patente, aos olhos da opinião pública e de acordo com a experiência colectiva, advém da coexistência de várias interpretações políticas e práticas operacionais das quais as diversas componentes da SCO são portadoras.

4.9. O CESE já se pronunciou, aliás, sobre a necessidade premente de dedicar mais atenção a estes aspectos críticos promovendo a coordenação das orientações comunitárias e apoiando a concepção e o desenvolvimento de sistemas sociais coerentes com princípios unívocos e conformes com as necessidades reais de cada país⁽³⁾.

4.10. Em termos mais gerais, é imprescindível que, para sensibilizar e persuadir os cidadãos, se fale mais abertamente e com imparcialidade dos custos sociais da transição, não só nos países dos Balcãs Ocidentais mas também na União Europeia.

4.11. Também aqui a sociedade civil, e sobretudo as componentes que apoiam o direito à informação e promovem os contactos com os meios de comunicação social, é a pedra angular do processo.

5. Sociedade civil organizada, crescimento económico e desenvolvimento humano

5.1. A acepção mais moderna e disseminada de desenvolvimento é a que vê nele um processo global de natureza económica, social, cultural e política cujo propósito é a melhoria contínua do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base na participação activa, livre e substantiva neste processo e a repartição equitativa dos benefícios dele derivados⁽⁴⁾.

5.2. O desenvolvimento enquanto direito humano precisa da sociedade civil e do diálogo social e assenta no seu funcionamento global que abarca não só as componentes que representam o mundo laboral e as relações industriais, mas também todas as outras. Para ilustrar o valor da SCO para o desenvolvimento, referir-nos-emos mais adiante àquilo que a PNUD designa por «medidas a favor do desenvolvimento humano da sociedade».

5.3. O crescimento económico, que é um factor essencial do desenvolvimento humano, apenas poderá estimulá-lo se o aumento do rendimento privado for equitativo e o crescimento económico confluir em investimentos públicos no desenvolvimento humano, nas escolas, nos serviços de saúde e de base e nos serviços sociais. O desenvolvimento humano depende, além disso, do trabalho «não remunerado» de homens e mulheres quer na família quer na comunidade, que prestam assistência ou realizam tarefas com valor e interesse comuns, em prol do ambiente e do património cultural e natural⁽⁵⁾.

5.4. A SCO constitui, como entidade activa, o índice de contextos socioeconómicos e políticos são, propensos à inovação, à mudança, ao espírito empresarial, à internacionalização. Os programas de desenvolvimento, de coesão e de integração entre a UE e os Balcãs Ocidentais deverão procurar reflectir tudo isto.

(1) Parecer do CESE in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

(2) D. Marinkovic, *opera citata*, p. 11-18.

(3) Ver o parecer do CESE in JO C 85 de 8.4.2003, p. 65.

(4) Ver Declaração de Copenhaga e mais exactamente o preâmbulo da declaração sobre o direito ao desenvolvimento que afirma a indivisibilidade e a independência dos vários aspectos do processo de desenvolvimento. Para uma reflexão mais aprofundada, ver C. Turi, *opera citata*, p. 61.

(5) PNUD, *Décimo Relatório sobre o desenvolvimento humano. A globalização com rosto humano*, Rosemberg e Sellier, 1999, p. 61.

6. Sociedade civil organizada, pluralismo cultural e cooperação internacional

6.1. As gigantescas mutações socioculturais por que passaram nos últimos anos os países dos Balcãs não podem ser unicamente expressas em termos de transição para a economia de mercado e para uma ordem social e política pluralista e liberal. A população dos Balcãs Ocidentais tem estado intensamente exposta:

- ao risco de instabilidade política e social;
- à pobreza;
- ao abuso da legalidade e dos direitos fundamentais;
- à brutalidade da criminalidade organizada;
- ao profundo desequilíbrio demográfico causado pela deslocação dramática e forçada de comunidades inteiras gerada por conflitos, pela urbanização descontrolada e pela emigração em massa de mão-de-obra;
- à exacerbação das diferenças «étnicas» ou à manipulação criminosa de evidências históricas e culturais como as diversas línguas, religiões, tradições e os diversos valores, imaginários e modos de vida.

6.2. O património do passado e do presente tem sido desvirtuado e moldado para fins políticos e materiais ignóbeis, segundo lógicas de conflito, de prepotência, de violência generalizada e, por último, de negação da convivência civil e do respeito pela diversidade cultural. Os investimentos a realizar em recursos e competências, imprescindíveis para reparar os danos provocados por estes fenómenos não podem ser inferiores aos previstos para o desenvolvimento e a liberalização económica e institucional dos Balcãs Ocidentais.

6.3. Tal não significa que não tenha havido, apesar das grandes disparidades entre os vários territórios, progressos notáveis na estabilidade das instituições locais e no crescimento económico. Mas ainda há muito por fazer pela população civil dos Balcãs Ocidentais no seu conjunto, com o devido respeito pela diversidade dos valores culturais e das tradições locais, e pela salvaguarda da vida democrática e do Estado de Direito em toda a região. Por aqui se vê como uma situação excepcional específica pode ameaçar seriamente o equilíbrio de uma região inteira.

6.4. Estas mudanças não podem, ainda menos do que quaisquer outras, ser impostas de cima para baixo, mas sim germinar dentro da própria população com base na sua vida quotidiana. Toda a região dos Balcãs é hoje percorrida pela ideia de uma nova sociedade civil, assente na promoção e na defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, na capacidade de reconstruir o diálogo civil e na participação

social, na convicção de que apenas assim será possível resolver os problemas locais que ultrapassam lógicas de pertença étnica. Nota-se como esta ideia está presente até mesmo nas iniciativas de muitas ONG empenhadas em acções de solidariedade, fundadas no voluntariado internacional laico ou religioso, nas intervenções a favor das comunidades e das instituições locais e, mais particularmente, na defesa dos direitos dos cidadãos mais carenciados, dos menores e das mulheres.

6.5. A experiência, os conhecimentos, a capacidade operacional quer directa quer de mediação cultural, revelados por estas componentes da SCO, devem sair da emergência e do isolamento a que estão votadas e ser institucionalizadas e colocadas ao serviço da vida social e democrática das comunidades locais. Convém voltar a sublinhar a importância de processos adequados de descentralização política⁽¹⁾ para o exercício da democracia a partir da base.

7. A importância de valorizar as experiências da cooperação internacional em prol da sociedade civil e das comunidades locais

7.1. A Agenda de Salónica aborda numa óptica transversal uma questão crucial: a relação entre as ajudas internacionais, os recursos locais e as abordagens culturais.

7.2. Nos Balcãs Ocidentais é necessário restaurar uma relação virtuosa entre os cidadãos e a administração pública, entre os indivíduos e a comunidade, entre os cidadãos e o território, para que os países da região possam prescindir da assistência humanitária sistemática e deixem de ficar passivamente à espera dos investimentos estrangeiros.

7.3. O papel da SCO encontra-se exactamente no núcleo desta questão fundamental.

7.4. Em contraposição com os pontos fracos e a vulnerabilidade da SCO que procuramos analisar no ponto 3, também existem pontos fortes e oportunidades trazidos à luz por dez anos de cooperação internacional em prol das organizações da sociedade civil e das comunidades locais dos Balcãs Ocidentais⁽²⁾.

(1) Tal diz respeito ao nível territorial do governo e às administrações locais.

(2) Para informação: *Guida ai Paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica*. Anuário político-económico, a cargo do CeSPI, Il Mulino, Bolonha; C. Bazzocchi, «Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea»: <http://auth.unimondo.org>, de 7.2.2002.

7.5. Trata-se, em suma, de competências e de boas práticas destinadas a consolidar os processos de democratização a partir da base, a assegurar um desenvolvimento económico baseado nos recursos locais disponíveis e no emprego activo de recursos externos, bem como a valorizar o capital social e humano em toda a sua diversidade.

7.6. Detenhamo-nos brevemente num caso interessante, o das agências da democracia local (ADL) para o Sudeste da Europa, e nas suas formas de intervenção propiciadoras da vida democrática das comunidades locais.

7.7. As ADL, das quais estão actualmente activas onze, nasceram de uma organização instituída em Estrasburgo em 1993, com o aval do Conselho da Europa, e mais especificamente do Congresso dos Poderes Locais e Regionais. Todas as ADL são chamadas a trabalhar em rede para reforçar o processo de estabilização e de desenvolvimento regional, no âmbito do Pacto de Estabilidade. Asseguram a promoção de programas de cooperação descentralizada através do estabelecimento de parcerias entre autarquias locais europeias e balcânicas, ONG e outras organizações da sociedade civil ⁽¹⁾.

7.8. Para além desta experiência de cooperação descentralizada, é obviamente impossível descrever todas as modalidades de cooperação internacional nos Balcãs geridas por organizações da sociedade civil, mas podemos asseverar que as intervenções da SCO se inscrevem em domínios cada vez mais precisos e específicos, tais como:

- o reforço das instituições,
- o desenvolvimento local,
- a formação e a emancipação do capital humano e social, tendo em conta a igualdade de oportunidades,
- a paz e a convivência cívica, o diálogo intercultural e a valorização das diferenças culturais,
- a imigração e a mobilidade dos cidadãos, bem como os problemas específicos dos refugiados, dos deportados e dos deslocados.

7.9. Todo este processo se insere numa perspectiva de cooperação horizontal entre os diversos países da região e de cooperação vertical com a Europa.

7.10. Devidamente apoiada e valorizada pelas instituições nacionais e internacionais, a cooperação da sociedade civil e das instituições locais poderá desempenhar um papel estratégico e relevante na Agenda de Salónica mais ampla e mais sistemática. Trata-se de uma cooperação que se alimenta

principalmente do diálogo contínuo e da activação de mecanismos capazes de articular em rede as organizações representativas da SCO, que estão em contacto directo com os problemas socioeconómicos, políticos e culturais dos vários territórios.

8. O papel da sociedade civil organizada no âmbito da Agenda de Salónica

8.1. Analisar o papel da SCO na nova estratégia europeia para os Balcãs Ocidentais significa antes de mais compenetrar-se de que a integração europeia não é um problema que diz respeito apenas aos governos e aos aparelhos de Estado mas representa um desafio para todas as forças sociais.

8.2. Nesta óptica, pode afirmar-se que as grandes áreas de intervenção delineadas na Agenda de Salónica abrangem campos de acção específicos para a organização da sociedade civil da Europa e dos Balcãs.

Consolidação institucional

8.3. No âmbito da utilização do TAIEX (Serviço de Intercâmbio de Informações sobre Assistência Técnica) que presta assistência técnica durante o processo de adequação das legislações nacionais ao acervo comunitário, e do instrumento de geminação (que permite aos funcionários do Estados-Membros levar aos países balcânicos os seus conhecimentos ao nível da administração pública), incumbe à SCO informar e controlar se estas intervenções técnicas e de intercâmbio conduzem a processos concretos e se facilitam realmente a implantação local de competências inovadoras capazes de influir positivamente nos vários níveis de governação.

Luta contra a criminalidade organizada e a corrupção, instauração da plena legalidade e cooperação política

8.4. Na cooperação prevista no âmbito da política externa e de segurança comum para a justiça e os assuntos internos, com vista à instauração do Estado de Direito, a SCO é chamada a desempenhar um papel activo na promoção e na difusão da cultura da plena legalidade em todos os níveis da vida social, a fortalecer a confiança dos cidadãos na administração e a servir de porta-voz das necessidades reais inerentes à livre circulação dos cidadãos e das mercadorias, às políticas migratórias e ao regresso dos refugiados. A SCO encontra-se na situação ideal para se pronunciar tanto sobre os progressos alcançados como sobre os eventuais fracassos.

Desenvolvimento económico

8.5. A participação da SCO é a única forma de evitar que as intervenções de interesse macroeconómico e infra-estrutural se desviem completamente dos objectivos de desenvolvimento económico e social radicados nos territórios e percebidos como progressos pelas comunidades locais e pelos cidadãos individualmente.

(1) As ADL realizam projectos de desenvolvimento económico, de integração europeia e de cooperação transfronteiras, de reforço das instituições locais, de ajuda humanitária e em prol dos direitos humanos. Pode extrair-se informação mais detalhada do sítio: <http://www.idaonline.org>, onde é possível consultar o Relatório publicado em Maio de 2003 sobre as actividades relativas a um período de dez anos.

Acesso aos programas comunitários

8.6. É impossível manter a SCO arredada das intervenções necessárias no âmbito da cooperação europeia nos Balcãs, nos domínios da educação, da formação, dos recursos energéticos e das fontes de energia não renováveis, como a água. Convém, contudo, sublinhar a urgência de fazer chegar às diversas organizações da sociedade civil e aos seus parceiros informação qualificada sobre as modalidades e os requisitos de acesso aos programas comunitários.

Linhas de acção consideradas no seu todo

8.7. A SCO desempenha, além disso, um papel primordial na disseminação das informações e dos conhecimentos, na tomada de consciência geral do percurso seguido pela UE e os Balcãs Ocidentais, bem como das dificuldades e das oportunidades que lhe são inerentes.

9. Perspectivas para o reforço da sociedade civil organizada

9.1. No processo de coesão e de integração dos Balcãs Ocidentais na UE, é imperioso superar os obstáculos mais evidentes e permitir que todas as componentes da SCO desempenhem um papel activo e eficaz. O CESE já realçou o imperativo de uma maior participação e consulta quer dos parceiros sociais quer das restantes componentes da SCO para assegurar um diálogo social e civil realmente construtivo nos Balcãs Ocidentais⁽¹⁾. As pistas a seguir nesta fase de reflexão são as seguintes:

- valorizar a parceria internacional garantindo a continuidade das iniciativas em termos de financiamento, recursos, competências, de acordo com o teor dos programas de intervenção previstos na Agenda de Salónica. A capacidade de resposta à Agenda de Salónica reside essencialmente na mobilização das organizações da sociedade civil enquanto proponentes/executores de projectos no âmbito dos programas comunitários, através de parcerias regionais e europeias;
- superar a desconfiança ideológica e a distância operacional entre as instituições do Estado, as administrações locais e a SCO e providenciar pela comunicação e conexão sistemáticas entre as suas várias componentes, em cada um dos países e entre si, sob a forma de uma rede regional orientada simultaneamente para a aplicação dos modelos aceites de coesão e de governação social coerentes com as directrizes europeias;

- continua, além disso, a ser essencial promover a criação de redes em todos os níveis de actividade entre organizações europeias e organizações dos vários países balcânicos.

O Banco Mundial e o FMI deveriam igualmente participar no reforço das organizações dos parceiros sociais e da sociedade civil em cooperação com o CESE e outras instituições da UE, bem como com a OIT.

9.2. Para reforçar o papel da SCO nos contextos locais, a sugestão que nos parece mais óbvia é a de estimular e apoiar a colaboração e a interligação sistemática entre as várias componentes das SCO, a fim de:

- a) reforçar a capacidade de consulta e de prestação de serviços dos parceiros sociais e económicos, desenvolvendo a sua aptidão para responder às necessidades dos cidadãos e das comunidades locais, através da conexão e da interacção sistemáticas com as demais componentes da SCO, entre as quais as organizações de base e de solidariedade e as ONG empenhadas em projectos de desenvolvimento local;
- b) destacar a importância das componentes da SCO para além dos parceiros sociais e económicos, ou seja, as componentes mais independentes das instituições públicas e centralizadas, o que não é o caso dos parceiros económicos e sociais, mas também mais vulneráveis e mais atreitas ao isolamento e ao célere esgotamento da sua capacidade de prestação de serviços e de intervenção; tal será possível mediante conexões e interacções interacção sistemáticas com os parceiros sociais e económicos susceptíveis de para favorecer a sedimentação das informações sobre as necessidades reais dos cidadãos e das comunidades locais, bem como das experiências e das práticas mais bem sucedidas.

A cooperação entre as várias componentes da SCO tem, portanto, vantagens recíprocas e poderá funcionar como alavanca para consciencializar e estimular a autoconfiança da sociedade civil, no seu todo, perante as instituições públicas centralizadas, sobretudo, em termos de:

- relevância da representação dos interesses colectivos;
- garantia do respeito dos direitos dos cidadãos e do seu livre acesso ao diálogo social e civil, à participação política e ao exercício da solidariedade;
- capacidade de consulta, de negociação e de proposta de todos os intervenientes da vida política e civil.

(1) Parecer CESE in JO C 208 de 3.9.2003, p. 82.

9.3. Uma outra sugestão é a de procurar a adopção de modelos europeus de coesão e de governação social. Pretende-se deste modo dar ênfase à necessidade de apoiar e de sustentar o papel da SCO accionando e controlando os mecanismos de aferição e de coordenação ao nível nacional ou regional e de coordenação com a União Europeia.

10. Conhecimento recíproco, diálogo e cooperação activa

10.1. Com a perspectiva de entrada certa na União Europeia, cabe à SCO definir objectivos precisos e mensuráveis para que a dimensão social do processo de integração se reflecta nos resultados alcançados e perceptíveis ao nível nacional, regional e europeu.

10.2. Se a meta a alcançar por toda região dos Balcãs Ocidentais é comum, já os percursos a percorrer são muito diversos exigindo prazos e soluções variáveis de país para país. Além disso, no âmbito da nova estratégia europeia para os Balcãs Ocidentais, vêem-se simultaneamente processos de longo e médio prazo tendo em mira os acordos institucionais de adesão e processos de médio e curto prazo na perspectiva de acordos de pré-adesão guiados por várias políticas comunitárias de referência.

10.3. Neste parecer exploratório tentamos pôr em evidência a importância do conhecimento recíproco e da consciência da diversidade cultural e da especificidade dos sistemas de organização social ao nível local, na actual fase do processo de estabilização e de associação (PSA).

10.4. Na nossa tentativa de passar de sugestões de ordem geral a propostas de cooperação viáveis, convém fixarmos a nossa atenção em dois âmbitos de intervenção indispensáveis para continuar a colmatar com eficácia as lacunas informativas, cognitivas e operacionais existentes entre as sociedades civis organizadas da UE e dos Balcãs Ocidentais.

10.5. O primeiro âmbito, em plena sintonia com as possibilidades oferecidas pela Agenda de Salónica, diz respeito

— à educação e à formação profissional a todos os níveis, ou melhor, em todas as competências elementares para as organizações da sociedade civil, sindicais e patronais, bem como para as representativas de interesses diversos e as ONG;

— ao intercâmbio de experiências e de boas práticas entre as organizações da sociedade civil europeia e as da região dos Balcãs, em cooperação com as autoridades e as instituições locais;

— à informação e à comunicação pública e sectorial.

10.6. As experiências anteriores permitem-nos dispor imediatamente de indicações utilizáveis e, sobretudo, ter a noção de que o investimento nos recursos humanos carece de prazos médios ou longos e de uma vontade genuína de capitalizar bens imateriais que, no jargão da formação profissional, são designados por «saber, saber-fazer e saber-ser», isto nas várias profissões da SCO que correspondem ao exercício civil da democracia ⁽¹⁾.

10.7. O segundo âmbito de intervenção diz respeito ao modelo dos comités consultivos mistos (CCM), já aplicado aos outros países candidatos da UE, cujas modalidades e calendário é preciso adaptar às várias situações nacionais da região dos Balcãs Ocidentais ⁽²⁾.

10.8. O repto continua a ser, de facto, agir simultaneamente em duas frentes: a da cooperação europeia com cada país em função das suas necessidades e especificidades locais, por um lado, e a da cooperação regional com dimensão e relevância estratégica europeias, por outro.

10.9. Neste contexto, gostaríamos de dedicar uma última reflexão à oportunidade de criar e manter amplos espaços de consulta multilateral para os representantes da SCO e dos Balcãs Ocidentais incidindo nos grandes temas transversais da integração e do alargamento, como o comércio e as vocações produtivas, os transportes e a sustentabilidade ambiental, a contenção de conflitos e a segurança internacional, o desenvolvimento local e o combate à pobreza.

10.10. É fundamental promover a participação dos actores da sociedade civil organizada em fóruns de debate e de concertação que lancem alguma luz não só sobre a relevância das representações dos vários interlocutores mas também sobre as suas competências directas, a capacidade organizativa e ainda sobre a importância das redes e das parcerias multilaterais nos projectos de cooperação de maior envergadura.

⁽¹⁾ Recordar-se as «Conclusões e recomendações» do documento aprovado pelos parceiros sociais do Sudeste da Europa em 3-5 de Março em Zagrebe (Anexo B do parecer JO C 208 de 3.9.2003) e a documentação elaborada e actualizada pela FEF.

⁽²⁾ Há uma referência formal a esta questão no atinente à Eslovénia no artigo 115.º do Acordo de Associação.

11. Conclusões

11.1. Neste parecer exploratório definimos a SCO como a única possibilidade de fazer chegar o verdadeiro significado dos programas de cooperação e de intervenção a todos os destinatários finais. Promover a organização e a coordenação da SCO da UE e dos países candidatos, também com recurso ao modelo dos comités consultivos mistos, amplifica esta possibilidade que irá beneficiar todos os cidadãos residentes em território da UE e dos países vizinhos. O papel da SCO nos Balcãs Ocidentais e na Europa é igualmente crucial para fazer face às principais ameaças que, aos olhos da opinião pública, provêm hoje da globalização descontrolada e podem ser porventura percebidas como riscos generalizados:

- a vulnerabilidade dos sistemas económicos e produtivos e dos mercados de trabalho europeus;
- a incerteza das políticas de segurança e de protecção social;
- a incompreensão por razões culturais da democracia participativa de tradição europeia;
- o desvirtuamento dos objectivos de desenvolvimento que devem ser os do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável e não uma mera corrida ao crescimento económico sem progresso social.

11.2. A UE poderá oferecer múltiplas perspectivas aos Balcãs Ocidentais através de acordos de pré-adesão capazes de introduzir em cada contexto nacional condições favoráveis ao intercâmbio de ideias entre os diversos países até chegar a uma única referência europeia, o que não exclui o risco de graves problemas institucionais e conjunturais causarem algumas perdas e criarem obstáculos demasiado grandes susceptíveis de

prejudicar o processo de aproximação dos cinco países à meta europeia.

11.3. À guisa de conclusão, o CESE veria com bons olhos o lançamento de iniciativas bem programadas e bem orientadas que permitissem o diálogo regular e pleno de sentido entre as representações da sociedade civil organizada da UE e dos Balcãs Ocidentais. Tal implica:

- acções de acompanhamento das actividades dos grupos de trabalho dentro do CESE, que compreendem o controlo actualizado da execução da Agenda de Salónica e do estabelecimento das parcerias nele previstas;
- a elaboração de projectos para a constituição de Comitês Consultivos Mistos (CCM) nos prazos devidos e nas modalidades que mais se coadunam com os vários contextos nacionais, em plena coerência com as recomendações da Comissão e do Conselho sobre os progressos dos acordos institucionais de cada país com a UE, de acordo com o modelo dos outros países candidatos;
- acções destinadas a apoiar uma estratégia europeia que crie as condições adequadas para as políticas agrícola, comercial e de segurança no âmbito dos quadros regulamentares de referência, bem como para os sectores de transportes e de energia;
- a realização de uma cimeira internacional sobre «O papel da sociedade civil no âmbito da nova estratégia europeia para os Balcãs Ocidentais» em que sejam relevadas a importância do papel da SCO e as prioridades de intervenção. Esta oportunidade de debate internacional deverá ser aproveitada para dar ênfase aos diversos processos de adesão e de pré-adesão. Haverá ainda que reservar aqui o espaço suficiente para os temas prioritários da integração e do alargamento, como a coesão social e a consolidação das instituições democráticas e ainda o desenvolvimento económico e sustentável.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH