

Coletânea de textos comunitários institucionais

ECONOMIA SOCIAL

GERAL

# ÍNDICE

## Economia Social | Geral

	<b>Página</b>
1994 - Resolução sobre a economia alternativa e solidária	<b>3</b>
1998 - Parecer do Comité Económico e Social sobre «A cooperação com as organizações de solidariedade enquanto atores económicos e sociais no campo da assistência social»	<b>7</b>
1998 - Decisão da Comissão de 13 de março de 1998 que cria um Comité Consultivo das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CMAF)	<b>18</b>
2000 - Documento de reflexão da Comissão «A Comissão e as organizações não governamentais: o reforço da parceria»	<b>22</b>
2000 - Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria»	<b>48</b>
2001 - Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os serviços sociais privados com fins não lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa»	<b>56</b>
2010 - Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de fevereiro de 2009, sobre a economia social	<b>63</b>
2012 - Criação de um estatuto europeu para as sociedades mútuas, associações e fundações - Declaração do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2011, sobre a criação de um estatuto europeu para as sociedades mútuas, associações e fundações	<b>72</b>

## GERAL

### Resolução sobre a economia alternativa e solidária [JO C 205 de 25.7.1994, p. 481]

---

## **8. Economia alternativa e solidária (artigo 52º do Regimento)**

**A3-0323/94**

### **Resolução sobre a economia alternativa e solidária**

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta a proposta de resolução apresentada pelo Deputado Pronk sobre uma iniciativa comunitária para a criação de mais postos de trabalho no âmbito da «economia social» (B3-0991/93),
- Tendo em conta o Tratado CE na redacção que lhe foi dada pelo Tratado da União Europeia, designadamente o artigo 2º e o Título VI, relativo à política económica e monetária,
- Tendo em conta a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores,
- Tendo em conta a comunicação da Comissão de 23 de Dezembro de 1992 «Para uma Europa das Solidariedades — Intensificar a luta contra a exclusão social, promover a integração» (COM(92)0542),

Sexta-feira, 6 de Maio de 1994

- Tendo em conta a sua Resolução de 15 de Maio de 1987 sobre o seguimento da resolução do Conselho de 7 de Junho de 1984 relativa ao contributo das iniciativas locais de emprego para o combate ao desemprego <sup>(1)</sup>,
  - Tendo em conta a sua Resolução de 26 de Maio de 1989 sobre o papel das mulheres nas sociedades cooperativas e iniciativas locais de criação de emprego <sup>(2)</sup>,
  - Tendo em conta o seu parecer de 20 de Janeiro de 1993 sobre o Estatuto da Associação, da Sociedade Cooperativa e da Mutualidade europeias <sup>(3)</sup>,
  - Tendo em conta a sua Resolução de 13 de Julho de 1993 sobre a luta contra a pobreza e a exclusão social na Comunidade Europeia <sup>(4)</sup>,
  - Tendo em conta a sua Resolução de 11 de Fevereiro de 1994 sobre o contributo das cooperativas para o desenvolvimento regional <sup>(5)</sup>,
  - Tendo em conta os pareceres do Comité Económico e Social aprovados em 21 de Outubro de 1993 <sup>(6)</sup>,
  - Tendo em conta a preparação da cimeira mundial da ONU «Para o Desenvolvimento Social» (Copenhaga — Março de 1995),
  - Tendo em conta o artigo 45º do seu Regimento,
  - Tendo delegado o poder de decisão, nos termos do artigo 52º do Regimento, na Comissão dos Assuntos Sociais, do Emprego e do Ambiente de Trabalho,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Sociais, do Emprego e do Ambiente de Trabalho (A3-0323/94),
- A. Considerando que, apesar dos esforços desenvolvidos no âmbito da União Europeia e pelos Estados-membros para revitalizar a economia, o número de desempregados e de excluídos continua a aumentar, atingindo níveis dramáticos;
- B. Considerando que, por esse motivo, é absolutamente necessário proceder a um reforço importante da política social da União Europeia;
- C. Constatando que a abordagem clássica de relançamento do crescimento é um instrumento insuficiente para fazer diminuir o desemprego;
- D. Consciente de que é cada vez maior o número de cidadãos da União Europeia que se encontram nesta situação insuportável e estão dispostos a apoiar iniciativas de solidariedade;
- E. Congratulando-se com os resultados positivos já atingidos por diversas iniciativas desenvolvidas por cidadãos no âmbito da economia alternativa e solidária ao longo dos últimos dez anos, as quais têm por base a inovação e a solidariedade e criaram milhares de empregos duradouros, estabelecendo simultaneamente múltiplas parcerias com as instituições locais, as autarquias locais e os outros sectores das empresas tradicionais;
- F. Considerando o importante papel que a economia social, desde que existe, tem vindo a desempenhar na Europa, assumindo diversas formas, inclusive a de sector gerador de empregos, e constatando que estas iniciativas desenvolvem positivamente o sector da economia social face aos novos desafios resultantes da crise, a saber o desenvolvimento da grande pobreza, as múltiplas formas de exclusão, uma crise urbana e rural preocupante, o enfraquecimento dos laços sociais;
- G. Desejando que tais iniciativas possam ser reforçadas e alargadas, através de medidas adequadas por parte da União Europeia e dos seus Estados-membros,

<sup>(1)</sup> JO C 156 de 15.6.1987, p. 208

<sup>(2)</sup> JO C 158 de 26.6.1989, p. 380

<sup>(3)</sup> JO C 42 de 15.2.1993, p. 84

<sup>(4)</sup> JO C 255 de 20.9.1993, p. 38

<sup>(5)</sup> JO C 61 de 28.2.1994, p. 231

<sup>(6)</sup> JO C 352 de 21.10.1993, p. 9

Sexta-feira, 6 de Maio de 1994

1. Entende que estas iniciativas de economia alternativa e solidária, lançadas em todos os países da União Europeia, assumem um carácter inovador da máxima importância e, embora a sua dimensão seja ainda modesta, são suficientemente exemplares para serem bem-vindas, apoiadas e reconhecidas como parte integrante da política económica e social da União Europeia;
2. Observa com interesse o sucesso crescente, junto da opinião pública, dos instrumentos financeiros de solidariedade (caixas de solidariedade — poupança ética e de proximidade — capital de risco — caução mútua — fundo de garantia) utilizados por redes de cidadãos nos diferentes países da União Europeia para ajudar a criar actividades e empresas a nível de um bairro, de uma cidade, de uma zona rural, de uma região ou até de um país;
3. Congratula-se de forma mais geral com as criações de empregos duradouros em produções e serviços social e ecologicamente úteis em domínios muito diversificados: habitação, cultura, saúde, quadro de vida, turismo, artesanato, comércio, transportes, agricultura, defesa do património natural, finanças, energias renováveis, comunicação, reciclagem de resíduos, novas tecnologias, formação, e tudo isto através de mobilizações de desenvolvimento local e da movimentação de milhares de redes de benévolos que identificam as necessidades, acolhem e acompanham os portadores de projectos;
4. Insiste no facto de que todas estas acções permitiram já a criação de milhares de empregos e contribuem simultaneamente para reconstituir um tecido sócio-económico destruído pela crise, para reconstruir solidariedades, o laço social;
5. Assinala que tais acções completam, felizmente, os dispositivos de inserção e de formação já existentes e desenvolvidos no âmbito da União Europeia, do Fundo Social Europeu e dos Estados-membros;
6. Manifesta a sua vontade de as apoiar politicamente, permitindo assim que se tornem mais visíveis e mais numerosas;
7. Exprime o desejo de que estas iniciativas e estruturas sejam devidamente coordenadas, tomadas em consideração e apoiadas a nível comunitário;
8. Solicita em especial que a União Europeia e os Estados-membros adoptem disposições para assegurar o reconhecimento e a promoção da representação comum destas estruturas no plano europeu, e apoiem algumas das actividades por elas conduzidas;
9. Solicita à Comissão que estude os meios que permitam:
  - a) reflectir sobre a possibilidade de facilitar o apoio dos bancos e os instrumentos financeiros destinados a estas iniciativas, e participar na montagem de instrumentos financeiros solidários e de fundos de arranque,
  - b) adoptar medidas para que este sector da economia alternativa e solidária possa beneficiar, à semelhança das empresas tradicionais, da política europeia de apoio às PME-PMI,
  - c) facilitar os encontros e intercâmbios de informações entre estas iniciativas,
  - d) criar, no seio dos serviços da Comissão, uma unidade especial de acompanhamento que defina uma política consistente orientada para estas acções,
  - e) apoiar igualmente a formação e o aperfeiçoamento profissionais dos produtores e dos animadores locais e regionais destas redes;
10. Insta a Comissão a, no âmbito do aprofundamento das propostas do Livro Branco, solicitar a realização, a curto prazo, de análises sobre o impacto da economia alternativa e solidária — designadamente a nível do emprego — e lhe comunique os respectivos resultados;
11. Exprime o desejo de que sejam debatidas as condições em que deverá ser actualizada a ideia de um terceiro sector económico: o de uma economia solidária e voluntária;
12. Solicita ao Conselho que, numa das suas reuniões, debata as realizações deste sector e o seu interesse;
13. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

## GERAL

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «A cooperação com as organizações de solidariedade enquanto atores económicos e sociais no campo da assistência social»  
[JO C 73 de 9.3.1998, p. 92]**

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «A cooperação com as organizações de solidariedade enquanto actores económicos e sociais no campo da assistência social»**

(98/C 73/23)

Em 20 de Março de 1997, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do nº 3 do artigo 23º do Regimento, elaborar parecer sobre «A cooperação com as organizações de solidariedade enquanto actores económicos e sociais no campo da assistência social».

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Assuntos Sociais, Família, Educação e Cultura emitiu parecer em 17 de Outubro de 1997, tendo sido relatora S. zu Eulenburg.

Na 350ª reunião plenária de 10 e 11 de Dezembro de 1997 (sessão de 10 de Dezembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 75 votos a favor, 6 contra e 7 abstenções, o parecer seguinte.

**COOPERAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES DE SOLIDARIEDADE ENQUANTO ACTORES ECONÓMICOS E SOCIAIS**

**Preâmbulo**

O trabalho das organizações de solidariedade é um dos elementos constituintes do conceito europeu de Estado social. Os seus múltiplos serviços e instituições têm origem histórica. A par do progresso económico, circunstâncias houve que levaram a desigualdades sociais e fenómenos de pauperização. A industrialização, no século XIX, provocou alterações significativas no dia-a-dia das pessoas. As igrejas e as comunidades religiosas, os cidadãos abastados e a nobreza, bem como organizações comunitárias de todo o tipo, como, por exemplo, associações de trabalhadores, desenvolveram actividade

social. Fundaram estabelecimentos e serviços sociais. Em vários países da Europa, o Estado começou por não intervir, só vindo a fazê-lo bastante tarde, de acordo com o grau de desenvolvimento dos respectivos sistemas de segurança social.

As organizações de solidariedade não representam apenas vectores de instituições e serviços sociais; motivam também as pessoas a empenharem-se voluntariamente pelo bem comum e assumem-se como advogados dos que necessitam de ajuda. Perseguem, assim, a ideia da justiça social.

As organizações de solidariedade fazem parte do «terceiro sector», que se reveste de importância para as economias nacionais europeias e que constitui um fenómeno complexo, difícil de delimitar com precisão. A diversidade das culturas nacionais, os diferentes níveis



de acção e principalmente a diversidade dos interesses originários (iniciativas de beneficência burguesa, actividades caritativas das várias igrejas, instituições de socorro mútuo do movimento operário) contribuíram para que o «terceiro sector» seja um fenómeno variegado. Mas é precisamente esta complexidade que o torna tipicamente europeu. A existência do «terceiro sector» marca a especificidade do conceito europeu de Estado social.

O «terceiro sector» é também aquela parte da economia em que o interesse participativo dos cidadãos se exprime de maneira mais directa, ou seja, não é mediado por interesses económicos privados ou ligados a intervenção estatal. Em todos os países da Comunidade existem, em geral, «sociedades de pessoas», caracterizadas pela adesão pessoal, livre e voluntária, sem participação em um capital social e sem objectivos lucrativos individuais. Estas sociedades dividem-se em três tipos: cooperativas, seguradoras mútuas e associações. A adesão às duas primeiras habilita a certos serviços e prestações. Nem sempre é esse o caso das associações, que podem intervir também a favor de pessoas que não sejam seus membros.

Em princípio, a actividade das organizações de solidariedade tem por alvo um público geral. Assim, os beneficiários são pessoas atingidas por determinado detrimento social, ou seja, cidadãos que, temporariamente ou a longo prazo, necessitam de ajuda social. Os serviços não são prestados com fins lucrativos próprios («non profit») e não se prestam, portanto, a selecção segundo um cálculo económico. Para as associações de utilidade pública, o grande desafio actual consiste na comercialização sistemática da satisfação das necessidades sociais. Caso as associações de utilidade pública tivessem de enfrentar a livre concorrência de prestadores de serviços com fins lucrativos, estes últimos, pela sua própria natureza, apenas desenvolveriam actividade nas áreas lucrativas da prestação de serviços sociais. Dificilmente as organizações de solidariedade poderiam, nesse caso, assumir a missão de prestadores do serviço social genérico, quanto mais não fosse pelos elevados custos inerentes à sua oferta permanente.

A função das organizações de solidariedade não é apenas prestar serviços sociais; é exactamente na colaboração com o voluntariado que elas revelam a sua filiação no «diálogo com o cidadão». Para a construção e desenvolvimento da colectividade é indispensável o empenhamento social voluntário do maior número possível de cidadãos. O conceito de subsidiariedade ganha vida sob muitas e variadas formas: grupos de ajuda mútua, ajuda entre vizinhos, leigos, actividade honorária de assistência, empenhamento «cidadão», em paróquias e associações seculares. As organizações de solidariedade constituem colectores destes empenhamentos.

Sem pretender ignorar os pontos de contacto com outras «sociedades de pessoas», o presente parecer debruça-se apenas sobre as «organizações de solidariedade», entendidas como organizações que têm por objectivo a solidariedade social e de acordo com a definição que se segue. Ter-se-á, assim, também em conta a diversidade

das formas jurídicas, em que se enquadra a prestação de trabalho social.

## 1. Introdução

1.1. Em todos os Estados-Membros da União Europeia (UE) existem organizações de solidariedade. Regra geral, entendem desempenhar um papel importante na protecção social, nomeadamente na qualidade de:

- defensores de direitos sociais;
- advogados dos desfavorecidos e das vítimas da exclusão social;
- multiplicadores dos empenhamentos sociais voluntários;
- foros de progresso sociopolítico;
- transmissores de inovações, no desenvolvimento das ajudas sociais;
- uniões representativas e com estatuto democrático de filiados em associações ou organizações com estatuto semelhante;
- instituições de utilidade pública e sem fins lucrativos, infra-estruturas de estabelecimentos e serviços sociais.

1.2. As solicitações, a que dão resposta (ajuda a nível social e de saúde, acompanhamento em casos de solidão, exclusão social e deficiência, etc.), são cada vez frequentes e mais complexas. As suas medidas influenciam qualitativamente as ajudas no sector da assistência pública e contribuem, no que diz respeito à selecção dos beneficiários e no sector com fins lucrativos, para uma mais vasta estratificação social da respectiva clientela. Representam, assim, a solidariedade e a responsabilidade na sociedade.

1.3. A mobilização de voluntários é parte constitutiva do trabalho das organizações de solidariedade. O seu trabalho é sempre um elemento complementar e não um elemento alternativo ao trabalho remunerado, que dá a garantia de continuidade e profissionalismo. A actividade voluntária e honorária nunca é um serviço alternativo, mas sim participação dos cidadãos na organização da colectividade. Os voluntários concebem o seu trabalho de acordo com as suas próprias ideias. Este trabalho constitui um dos instrumentos que permitem concretizar a relação entre liberdade e responsabilidade nas sociedades democráticas.

1.4. A importância das organizações de solidariedade na economia geral é frequentemente subestimada. Estas organizações ocupam um lugar intermediário entre o Estado e o mercado. Assim, e enquanto organizações não-estatais, não estão juridicamente obrigadas a prestar os serviços que prestam, fornecendo-os voluntariamente. Em contraste com o mercado, não têm os fins lucrativos das empresas na economia privada. Também o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias contemplou recentemente o lugar especial deste sector, declarando cada país livre, à face do direito comunitário, de dar às instituições deste sector tratamento prioritárias em relação a outros empreendimentos com fins lucrativos (processo — C-70/95 — Sodemare/Regione Lombar-

dia). Como se mostra no anexo I, as organizações de solidariedade atingiram já uma dimensão considerável.

1.4.1. Acresce que as organizações de solidariedade são capazes, mesmo em mercados de trabalho em estagnação ou crescimento moderado, de dar, em determinada medida, a sua achega para a criação de mais postos de trabalho. Os recursos mobilizados pelas organizações de solidariedade produzem alto rendimento, pois:

- os recursos são empregados pontualmente onde se verificam os problemas sociais mais graves;
- permitem apoiar a actividade de um grande número de ajudantes voluntários;
- são acrescidos por doações de particulares.

1.5. As organizações de solidariedade são reconhecidas na UE como actores sociopolíticos (ver anexo II). Na Acta Final do Tratado de Maastricht foi exarada a seguinte Declaração nº 23: «A Conferência salienta a importância de que se reveste, na prossecução dos objectivos do artigo 117º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a cooperação entre a Comunidade e as associações de solidariedade e as fundações, enquanto instituições responsáveis por estabelecimentos e serviços sociais.» A declaração foi reconhecida pelo Tratado de Amsterdão, na medida em que se estabeleceu a referência expressa ao preceito-quadro do artigo 117º do Tratado CE, preceito que, com a inclusão do Protocolo Social, passou a ter novo significado, mais duradouro.

1.6. Em Amsterdão foi acrescentada uma declaração relativa às actividades de voluntariado, que, no entanto, não se limita ao campo do trabalho social e que tem o seguinte teor:

«A Conferência reconhece o importante contributo prestado pelas actividades de voluntariado para o desenvolvimento da solidariedade social. A Comunidade incentivará a dimensão europeia das organizações de voluntariado, destacando especialmente o intercâmbio de informação e experiências, bem como a participação dos jovens e dos idosos nas actividades de voluntariado.»

## 2. Objectivo da iniciativa do CES

2.1. Por um lado, esta iniciativa do CES tem por objectivo reforçar o papel e a importância das organizações de solidariedade enquanto parceiros económicos e sociais na Europa, bem como na qualidade de actores importantes em diversas áreas da política social. Por outro, são apresentadas propostas concretas de medidas para consolidar e sistematizar a nível institucional a cooperação com as organizações de solidariedade.

2.2. A Declaração nº 23 na Acta Final do Tratado de Maastricht, relativa à cooperação com as associações de solidariedade, foi o ponto de partida para esta iniciativa. Esta declaração abrange igualmente a cooperação com todas as organizações activas no campo social, o que corresponde à opinião unânime ouvida na audição destas organizações realizada pelo grupo de estudo. É preciso, entretanto, que a expressão «estabele-

cimentos e serviços» de que as organizações de solidariedade são suporte, mencionada na Declaração nº 23, seja interpretada num sentido lato. Há-de abranger todas as organizações que levem a cabo acções, projectadas na longa duração e para obter efeito duradouro, a favor das pessoas dependentes de todos o tipo de ajuda social (sobre as especificidade das diferentes organizações de solidariedade, ver o anexo II).

2.3. Apenas uma tal leitura da declaração pode garantir que o processo de unificação europeia tenha em conta os diversos estatutos das organizações de solidariedade nos Estados-Membros da UE. A gama da actividade das organizações de solidariedade abrange, consoante a cultura social e a política social de cada país, desde a habilitação e motivação dos indivíduos para a auto-ajuda e para a ajuda «alheia» até à manutenção de empresas de utilidade pública na área da prestação de serviços sociais. Todas estas medidas têm por objectivo comum dar a pessoas que atravessassem determinadas situações na vida o apoio de que carecem. Só assim a Declaração nº 23 ganhará a nível comunitário a dimensão europeia pretendida.

2.4. É, especialmente, de atender a que o conceito de «organizações de solidariedade» tem conotações diferentes em cada língua oficial da UE, em função de cada cultura linguística. Ora, estes conceitos não podem ser equiparados, sem mais nem menos, ao entendimento localmente vigente de organização de solidariedade, que depende inteiramente do quadro de condições políticas e jurídicas do país em causa. Para efeitos da UE, trata-se, em todo o caso, de um conceito de direito comunitário de características singulares, que carece de constante interpretação europeia, na Comunidade e nos Estados-Membros. É precisamente este um dos objectivos do parecer de iniciativa do CES.

## 3. Razões para o reforço da cooperação da UE com as organizações de solidariedade

3.1. A solidariedade e a subsidiariedade têm de ser princípios fundamentais no funcionamento de qualquer política social. No atinente às organizações de solidariedade enquanto agentes de protecção social, entendida como solidariedade e coesão social, estes princípios, na relação dessas organizações com as instituições que constituem a infra-estrutura pública da política social, ainda estão muito longe de obter reconhecimento pleno, quer em sede de direito comunitário quer no plano político. Por exemplo, no Tratado UE, o princípio de subsidiariedade apenas é aplicável, por enquanto, na relação entre a Comunidade e os Estados-Membros. Em matéria de equiparação ou equivalência da actividade de tais organizações à actividade de instituições estatais, municipais ou privadas exploradas em regime comercial, mantêm-se, pelo menos a nível comunitário, muitas perguntas em aberto. Ainda assim, alguns primeiros passos se deram já no sentido de acolher estes princípios, caso, por exemplo, da anteriormente citada Declaração nº 23 relativa à cooperação com as associações de solidariedade, que não teria sentido fora deste contexto de debate político em torno dos dois princípios referidos.

3.2. Nos sistemas de protecção social de cada Estado-Membro, bem como a nível de uma União Europeia em integração, as organizações de solidariedade constituem um grupo económica e socialmente importante. Razão mais que suficiente para o CES acolher favoravelmente a representação no seu âmbito das organizações de solidariedade. Com uma representação adequada deste grupo no CES, ainda melhor se poderá concretizar o desejado diálogo civil.

3.3. Apesar das diferenças entre sistemas de protecção social, é crescente o consenso nos Estados-Membros da UE quanto ao balanço positivo da agregação à protecção social, como parte do sistema de ajudas públicas, dos serviços de ajuda propostos pelas organizações de solidariedade, sem limitação da autonomia destas. O trabalho e os serviços prestado pelas organizações de solidariedade têm uma função complementar da política social estatal, mas não a substituem. Por um lado, admite-se que as organizações públicas não podem responder a todas as solicitações de ajuda e de que apenas será possível reunir os recursos necessários através da colaboração entre a solidariedade pública e voluntária. Mas, por outro, também acabou por se aceitar a evidência de que os serviços prestados pelas organizações de solidariedade saem frequentemente financeiramente menos dispendiosos e respondem melhor às necessidades.

3.4. As organizações de solidariedade aceitam entrar em concorrência com instituições privadas e comerciais. Defendem-na, sobretudo, onde possa contribuir para aumentar a eficiência e a qualidade dos instrumentos e métodos de prestação de ajuda e, ainda, onde a concorrência possa surgir com base em padrões qualitativos comuns para as prestações sociais, fundados em carências idênticas, que se hão-de definir claramente. É sempre de rejeitar, em geral, a introdução de componentes da economia de mercado, quando delas resulte prejuízo para quem carece da ajuda. O modelo puro de mercado, orientado para o lucro máximo, não serve, como princípio geral, para o sector social.

3.5. O principal motivo deste parecer de iniciativa — confirmado depois de ouvidas as organizações convidadas para a 1ª reunião do grupo de estudo — baseia-se no reconhecimento político comum do papel-chave de organizações como as organizações de solidariedade que mantêm estabelecimentos e serviços sociais nos Estados-Membros da UE em fazer com que o maior número possível de cidadãos participe da paz social e em garantir-lhes as prestações sociais de que realmente necessitam.

3.5.1. Um dos riscos da tendência, observável tanto na Europa como à escala mundial, para a «economicização» de todos os processos sociais consiste na ameaça de exclusão de cada vez mais indivíduos destas ajudas. Esta exclusão ameaça a sua dignidade humana, que apenas a garantia de condições mínimas de subsistência salvaguarda. O fio condutor de todo o desenvolvimento da sociedade tem de ser o princípio de solidariedade.

#### 4. Propostas

4.1. Uma das tarefas decisivas das organizações de solidariedade consiste em dar voz, nos debates públicos e na legislação, aos interesses dos marginalizados, que são insuficientemente representados em público. Com este objectivo é necessário que, a nível comunitário, as organizações de solidariedade:

- sejam consultadas e ouvidas;
- sejam reconhecidas como defensoras dos direitos sociais e promotoras de serviços sociais e
- seja estimulada a interacção das organizações de solidariedade na Europa, bem como com a Comunidade.

É fundamental que as modalidades da colaboração com as organizações de solidariedade não sejam determinadas pela estrutura interna das várias direcções-gerais da Comissão. O que é certo é que, até à data, a Comissão não adoptou quaisquer disposições específicas de carácter institucional expressamente referidas à Declaração nº 23 ou ao domínio de política social que ela aborda. Em tais condições, as propostas que se seguem pretendem apenas funcionar como indicações para a eventual concretização da Declaração nº 23.

4.2. A Comissão poderia criar competências mais definidas, por exemplo, na Direcção-Geral V, do Emprego, Relações Laborais e Assuntos Sociais, indo ao encontro da necessidade de coordenar e promover o desenvolvimento da cooperação da Comunidade com as organizações de solidariedade. Devem ser observados e analisados os diferentes papéis das organizações de solidariedade em cada Estado-Membro, em função das diferentes tarefas nas várias áreas do trabalho social. Uma das tarefas deveria consistir na recolha de dados estatísticos precisos sobre o fenómeno social das organizações de solidariedade na UE, principalmente no âmbito do trabalho voluntário. Convida-se a Comissão a averiguar se os instrumentos para a realização destas tarefas já existem ou se terão de ser criados.

4.3. O mesmo se aplicaria a medidas administrativas que se tomassem na Direcção-Geral XXIII, de Política Empresarial, Comércio, Turismo e Economia Social, se a comunicação da Comissão sobre «organizações de utilidade pública» ali vier a dar origem a novas regras administrativas, podendo estas, então, contemplar a especificidade das organizações de solidariedade enquanto infra-estrutura de estabelecimentos e serviços sociais. Há, no entanto, que garantir que a dimensão sociopolítica global da beneficência privada não seja considerada unicamente nos seus aspectos económicos e empresariais.

4.4. Na distribuição prática de apoios, a Comissão deve ter em conta a situação específica das organizações de solidariedade. As modalidades de organização de concursos não devem ser impeditivas ou lesivas da

participação das organizações de solidariedade. No que respeita ao co-financiamento, devem ser reconhecidas todas as fontes de financiamento habituais nas organizações de solidariedade, incluindo o tempo de trabalho voluntário não remunerado.

4.5. Para a prática da cooperação seria importante, no seguimento dos projectos-piloto em curso na área da cooperação com as organizações de solidariedade, para dar continuidade ao respectivo fomento, prever um programa específico, financeiramente significativo, de cooperação com as organizações de solidariedade, de preferência instrumentado por decisão do Conselho.

4.5.1. Um dos objectivos prioritários deve ser a troca de opiniões e informações quanto às melhores formas

de actuação («best practices»), na cooperação entre organizações de solidariedade, no que concerne à angariação dos recursos especiais que são característicos das organizações de solidariedade, nomeadamente na cooperação com voluntários.

4.5.2. Este último ponto poderia, com vantagem, ser conciliado com as novas medidas práticas previstas no Tratado de Amsterdão para promoção dos serviços voluntários na Europa.

4.6. Decorridos três anos, no âmbito de uma nova iniciativa, deverá ser feita uma avaliação no sentido de apurar quais as propostas deste parecer de iniciativa que foram de facto concretizadas, partindo depois para a elaboração de novas propostas e de novas iniciativas.

Bruxelas, 10 de Dezembro de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

#### ANEXO I

##### Elementos estatísticos referentes à importância económica das associações de solidariedade

Existem muito poucas estatísticas significativas quanto às associações de solidariedade existentes na Europa (o mesmo se verifica em relação a todo o terceiro sector). As principais dificuldades na elaboração de estatísticas referentes ao terceiro sector e às associações de solidariedade residem na diversidade de estruturas nos diversos países. Essa diversidade resulta de evoluções históricas, políticas, religiosas e culturais não coincidentes. A falta de elementos comparáveis tem contribuído grandemente para subvalorizar a importância social e económica das associações de solidariedade na UE.

As três tabelas seguintes apoiam-se essencialmente em: Salamon, Laster M.; Anheier, Helmut K.; Sokolowski, S. Wojciech e associados: *The Emerging Sector: A Statistical Supplement — The John Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore 1996*. As seguintes estatísticas da Comissão foram utilizadas para fins comparativos: *European Communities — Comissão (D-G XXIII): The cooperative, mutual and non-profit sector in the European Union — Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo 1997*.

Os números aqui apresentados não provêm nem de uma estatística oficial nem de uma estatística cuja recolha tivesse sido acertada entre os Estados-Membros da UE. Para que os elementos das três tabelas possam ser correctamente lidos, há que atender ao seguinte.

##### Esclarecimentos

Com o objectivo de estabelecer bases estatísticas comparáveis, o John Hopkins Institute for Policy Studies de Baltimore lançou um programa de investigação em vários países, entre os quais figuram cinco Estados-Membros da UE. O objectivo desta investigação é dar uma descrição estatística do significado económico e social do terceiro sector. A metodologia estabelecida teve rigorosamente em mente a comparabilidade dos levantamentos estatísticos levados a cabo nos diversos países.

O programa John Hopkins analisou todo o terceiro sector, de acordo com as mesmas normas, em cinco Estados-Membros — França, Alemanha, Itália, Suécia e Inglaterra (analisados foram também, entre outros países, a Hungria, o Japão e os EUA). A análise incidiu sobre organizações de utilidade pública:

- sem fins lucrativos,
- formalmente estruturadas,

- com organização própria (independente do Estado),
- administração autónoma e
- de filiação não obrigatória.

Não foram abrangidas, deliberadamente, as seguintes organizações:

- empresas e instituições públicas (incluindo «régies»),
- organizações com objectivos prioritariamente religiosos (por ex., grupos religiosos e de culto ou quaisquer iniciativas administradas pela igreja),
- organismos com objectivos prioritariamente políticos (por ex., partidos políticos),
- cooperativas (por ex., de produção ou de consumidores),
- sociedades mútuas (por ex., seguros).

As organizações seleccionadas foram integradas num só tipo de classificação (International Classification of Non-Profit-Organizations, abreviado: ICNPO) e divididas em 12 grupos:

- 1) cultura e saúde;
- 2) educação e investigação;
- 3) saúde (por ex., hospitais e estabelecimentos semelhantes, lares e estabelecimentos semelhantes, hospitais psiquiátricos e estabelecimentos semelhantes, outras organizações relativas ao sistema de saúde);
- 4) serviços sociais (serviços sociais e organismos de política social, protecção a catástrofes e apoio em caso de catástrofe, ajuda financeira e subsídios);
- 5) ambiente;
- 6) desenvolvimento, alojamento e emprego (desenvolvimento, trabalho comunitário, alojamento, emprego e formação profissional);
- 7) direitos cívicos, interesses do cidadão e do consumidor, política;
- 8) fundações, doações, cargos honorários;
- 9) actividades internacionais;
- 10) religião;
- 11) associações de carácter económico, associações profissionais, sindicatos;
- 12) outros.

Com base nos dados reunidos, a classificação descrita permite concluir quais as actividades das diversas organizações de solidariedade. De acordo com o seu perfil e tipo de actividade, as organizações de solidariedade incluem-se principalmente nos grupos 3 (saúde) e 4 (serviços sociais), verificando-se também sobreposições nas actividades do grupo 6 (desenvolvimento, alojamento e emprego). As actividades de cooperação no campo do desenvolvimento integram-se no grupo 9 (actividades internacionais), verificando-se novas sobreposições ao grupo 2 (educação e investigação), bem como ao grupo 7 (direitos cívicos, interesses do cidadão e do consumidor, política) e ao grupo 8 (fundações). Como representativos da actividade das organizações de solidariedade podem tomar-se os dados estatísticos referentes aos grupos de saúde (ICNPO 3) e dos serviços sociais (ICNPO 4), havendo ainda a ter em conta os grupos de desenvolvimento, alojamento e emprego (ICNPO 6) e o das actividades internacionais (ICNPO 9).

Globalmente, há algumas limitações a ter em conta: a) as diferenças estruturais dos vários países, já atrás referidas; b) o projecto do John Hopkins Institute for Policy Studies tinha como objectivo analisar todo o terceiro sector e não essencialmente as organizações de solidariedade. Daí resulta que os elementos para a distribuição/organização temática das organizações de solidariedade (os acima mencionados grupos ICNPO) tiveram de ser obtidos directamente e, em consequência disso, com alguma falta de definição; c) a terceira limitação é de carácter mais geral — em sociedades altamente complexas há, em relação a muitas organizações, problemas de ordenação, o que determina novas indefinições.

O programa John Hopkins é, até hoje, o único trabalho de investigação, que permite fazer comparações a nível internacional. Apesar das críticas que se lhe possam fazer a nível de pormenor, é reconhecido como trabalho científico, servindo de referência à Comissão, que o cita, por exemplo, no seu parecer «A promoção do papel das associações e das fundações na Europa» (COM(97) 241 final).

Por seu turno, a Comissão publicou em 1997 um estudo sobre as cooperativas, os sociedades mútuas e o sector dos organismos sem fins lucrativos na UE (citação supra). As estatísticas, principalmente as estatísticas referentes ao sector não-lucrativo, são muito gerais, estão articuladas sem atenção a detalhes e incompletas. Comparando-o com o da Comissão, o trabalho do John Hopkins Institute é muito mais completo e a sua articulação temática é muito mais adequada.

Em relação a França, à Alemanha e a Inglaterra é possível comparar os dois estudos (no caso de Itália, o trabalho da Comissão utiliza os elementos do John Hopkins). Para estes três países é possível confrontar os elementos do sector «health and social work» com os do estudo de John Hopkins ICNPO 3 (política da saúde) e ICNPO 4 (serviços sociais). Percentualizando os dados referentes à «saúde e serviços sociais», obtém-se para França 1,45 % do produto interno bruto em John Hopkins e 1,39 % no estudo da Comissão; para a Alemanha, John Hopkins indica 2,07 % contra 1,92 % da Comissão, e para Inglaterra coincidem ambos nos 0,72 %. Apesar das diferenças de metodologia dos dois projectos, a informação estatística é muito aproximada. Ambos os trabalhos sublinham a importância económica das organizações de solidariedade.

TABELA 1

**Postos de trabalho (postos de trabalho a tempo inteiro) no terceiro sector e nas organizações de solidariedade, ano de 1990**

País	Participação de terceiro sector na totalidade dos postes de trabalho <sup>(1)</sup> em %	Postos de trabalho <sup>(1)</sup> nas organizações de solidariedade <sup>(2)</sup>			
		Totalidade dos postos de trabalho		Postos de trabalho no sector de prestação de serviços em %	Percentagem no terceiro sector
		em milhares	em %		
França	4,20	487,5	2,57	6,15	61,2
Alemanha (Occidental)	3,70	720,9	2,79	7,75	74,6
Itália	1,80	223,7	0,96	2,93	53,4
Suécia	2,50	24,7	0,75	1,55	29,9
Inglaterra	4,00	245,7	1,21	2,92	30,2

<sup>(1)</sup> Em equivalente de emprego a tempo inteiro.

<sup>(2)</sup> ICNPO 3, 4, 6 e 9.

TABELA 2

**Produto (despesa) do terceiro sector e das organizações de solidariedade, ano de 1990**

País	Participação do terceiro sector no produto interno bruto (PIB)	Participação das organizações de solidariedade no produto interno bruto (PIB) <sup>(1)</sup>	
		em % do PIB	Participação no terceiro sector
França	3,34	1,70	50,9
Alemanha (Occidental)	3,58	2,65	73,9
Itália	1,99	0,84	41,3
Suécia	3,95	1,03	25,9
Inglaterra	4,80	1,27	26,5

<sup>(1)</sup> ICNPO 3, 4, 6 e 9.

TABELA 3

Variação nos postos de trabalho no terceiro sector e nas organizações de solidariedade em França e na Alemanha comparativamente com a economia global (entre 1980/1981 e 1990/1991)

País	Período	Variação do número de postos de trabalho, todos os dados em %		
		Terceiro sector	Organizações de solidariedade	Economia na totalidade
França	1981-1991	+ 40	+ 67 <sup>(1)</sup>	+ 3,1
Alemanha (Occidental)	1980-1990	+ 36	+ 30 <sup>(2)</sup>	+ 5,3 <sup>(3)</sup>

(1) Apenas dados relativos a ICNPO 3 e 4.

(2) Cálculos do autor a partir de dados estatísticos sobre os serviços de solidariedade na Alemanha («Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege», Bona, 1994).

(3) Serviço Federal de Estatística 1996 («Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung»).

## ANEXO II

### As organizações de solidariedade na UE

#### PARLAMENTO EUROPEU

##### Declaração nº 23, rubrica orçamental B 3-4101

O Parlamento Europeu começou a ter em consideração a Declaração nº 23, afectando desde 1993 ao orçamento recursos para a «Cooperação com as organizações de solidariedade», num montante de 2 milhões de ECU (no ano de 1996). No orçamento para 1997, está prevista uma nova rubrica orçamental B 3-4101 para a cooperação com as organizações de solidariedade e com as organizações e associações não governamentais para a defesa dos interesses dos idosos, dotada com 4 milhões de ECU. Uma nova rubrica orçamental intitulada «Diálogo civil», proposta para 1997 por S. Hughes, presidente da Comissão dos Assuntos Sociais do Parlamento Europeu, não foi aceite pelo Parlamento. Para 1998, a Comissão renovou a proposta, no âmbito da rubrica simplificada «Cooperação com as organizações de solidariedade», de uma rubrica orçamental independente, desta vez num montante de 4,5 milhões de ECU, que será provavelmente aceite pelo Parlamento. A Comissão transpôs as rubricas orçamentais para uma série de medidas, sob a forma de projectos correspondentes realizados por diferentes organizações. A cooperação com as ONG e as organizações de solidariedade foi diversas vezes objecto de questões colocadas pelos deputados do Parlamento Europeu (ver por último a questão de J. Iversen, publicada no JO C 60 de 26.2.1997, p. 101).

#### COMISSÃO EUROPEIA

##### Fórum europeu sobre a política social, o papel das ONG

A Declaração nº 23 encontrou, além disso, um primeiro eco no documento da Comissão intitulado «Programa de Acção Social a Médio Prazo 1995-1997» (COM(95) 134 final). Referindo-se expressamente a esta declaração, o documento anuncia nomeadamente um «Fórum europeu sobre a política social», devido a «as organizações voluntárias, outras organizações representativas e os sectores interessados deverem ser consultados sobre uma série de questões sociais». Este fórum, realizado em Março de 1996, teve ecos muito diversificados. No «relatório dos sábios», redigido na altura do fórum em 1996, encontra-se referência às organizações. Está indicado que «É necessário que as organizações com fins não lucrativos e as fundações, bem como, de um modo mais geral, os actores colectivos que agem na sociedade civil, participem nos processos de decisão de política social. Deve ser atribuído um lugar especial às associações de solidariedade que lutam contra a exclusão e a pobreza e defendendo a reinserção dos desempregados.» (Relatório, parte V, capítulo 1, Bruxelas 1995 — Fevereiro 1996).

Na sua última comunicação em matéria de política social «Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia», a Comissão insta os parceiros sociais, além das instituições da UE e dos Estados-Membros, a tomar novamente posição, atribuindo às ONG apenas um papel de participante no segundo

fórum sobre a política social, previsto para 1998. As organizações de solidariedade nem sequer foram mencionadas e, deste modo, nem sequer reconhecidas como actores independentes da protecção social.

#### Economia social, estatuto da associação europeia

A Comissão mostrou igualmente interesse por um outro aspecto relativo em particular às organizações. No tocante às cooperativas, sociedades mútuas e outras associações — sem se limitar às que trabalham no domínio social —, a Comissão apresentou, para cada uma destas organizações reunidas sob a designação «Economia social», projectos de formas jurídicas que lhes permitirá obter uma forma jurídica europeia para o exercício das suas actividades.

Deste modo, deve ser reconhecida a estas organizações um conjunto de objectivos e de aspectos práticos, independentemente da diversidade dos seus estatutos jurídicos. Estes estatutos devem ser aplicados, de preferência, em função da legislação dos Estados-Membros. A Comissão propôs criar para as sociedades de pessoas de direito europeu sistemas de transição entre estes três tipos de organizações (cooperativas, sociedades mútuas, associações).

Uma adopção pelo Conselho não está, todavia, prevista de momento, especialmente porque as directivas sobre os comités das empresas no âmbito de organismos deste tipo, apresentadas simultaneamente, relançaram o debate europeu controverso sobre a co-decisão. Os programas plurianuais a favor da «economia social», apresentados ainda pela Comissão neste contexto, ainda não foram aprovados pelo Conselho por diferentes razões. O bloqueio destas propostas explica-se igualmente pela insuficiente tomada em consideração da heterogeneidade das organizações nos Estados-Membros. Contudo, a Comissão executou medidas neste sentido, apoiando-se em meios financeiros já postos à disposição para este efeito nos diferentes orçamentos. Existe ao nível da Comissão em Bruxelas um «comité consultivo», que reagrupa os representantes destas organizações de todos os Estados-Membros. A 6 de Junho de 1997, a Comissão apresentou uma comunicação sobre «A promoção do papel das associações e das fundações na Europa» (COM(97) 241 final), que menciona nomeadamente a Declaração nº 23 atrás mencionada, referindo-se a todas as organizações de utilidade pública (por exemplo, no domínio do desporto, da cultura, etc.) e baseando-se num «Livro Branco sobre as associações, etc.», apresentado informalmente há já bastante tempo.

#### A COOPERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE SOLIDARIEDADE NA EUROPA

Em 1992, numa referência expressa à Declaração nº 23, foi criada uma Mesa redonda europeia das organizações de solidariedade (European Round Table of Charitable Social Welfare Associations — ETWelfare), que desde 1996 se apresenta sob a forma jurídica de um Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE) com fins não lucrativos. Com o apoio da Comissão, ETWelfare realizou, por exemplo, dois projectos-piloto financiados pelas rubricas orçamentais atrás mencionadas, por forma a melhorar a cooperação com as organizações de solidariedade através do intercâmbio de informações entre as organizações de todos os Estados-Membros. Com o objectivo de preparar o fórum sobre a política social de 1996, as ONG que trabalham no domínio social criaram uma «plataforma social das ONG sociais», em que S. zu Eulenburg, membro do CES, foi a porta-voz na apresentação final.

É possível distinguir entre associações activas abrangentes sectoriais e intersectoriais. Um bom exemplo deste trabalho sectorial é a existência de um conjunto de acções na Comunidade e nos Estados-Membros contra a pobreza e a exclusão social (rede europeia das associações de luta contra a pobreza e a exclusão social, REALPES), a Federação europeia das associações nacionais que trabalham com os sem abrigo (FEANTSA) e as associações de pessoas e de responsáveis por estabelecimentos e serviços sociais que trabalham no âmbito do Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência e do Fórum da Juventude. Todas elas têm por missão defender os direitos e os interesses das pessoas que atravessam situações difíceis, de angústia ou de conflito e que se uniram para ultrapassar estas dificuldades.

Tal não excluiu de modo algum a organização em comum de certas acções importantes relativas às exigências gerais da política social. É, por exemplo, o caso da «plataforma das ONG que trabalham no domínio social», criada para preparar o fórum sobre a política social de 1996, bem como o fórum seguinte, previsto para 1998. Estes dois fóruns visam nomeadamente desenvolver o diálogo com os parceiros sociais, o que necessita de uma cooperação e de uma coordenação das ONG que trabalham no domínio social.

As organizações que geram, enquanto organizações de solidariedade e fundações, uma vasta gama de estabelecimentos e de serviços sociais e que neste momento oferecem prestações sociais e defendem os direitos sociais das pessoas interessadas, ocupam um lugar à parte (ver, por exemplo, a Mesa redonda europeia das organizações de solidariedade — ETWelfare, onde cooperam as federações desses estabelecimentos e serviços, actualmente de 14 Estados-Membros).



## ANEXO III

## ao parecer do Comité Económico e Social

As propostas de alteração seguintes recolheram mais de um quarto dos sufrágios expressos, mas foram rejeitadas no decurso do debate:

**Ponto 3.2**

Dê-se a redacção seguinte:

«4.7. Nos sistemas de protecção social de cada Estado-Membro, bem como a nível de uma União Europeia em integração, as organizações de solidariedade constituem um grupo económica e socialmente importante que contribui para a solidariedade social. Apraz ao CES acolher a representação no seu âmbito destas organizações. A representação adequada destas organizações significa que no CES está presente a mais ampla representação da sociedade civil, o que o habilita a concretizar e a pôr em acção o “diálogo civil”. Mediante o exercício deste papel, com base, em especial, na sua actual composição, o CES está em posição de cumprir as missões que lhe foram confiadas.»

*Justificação*

No atinente à expressão «solidariedade social» ver a justificação da alteração ao ponto 3.1.

A alteração proposta modera o ponto 3.2, tal como consta da corrigenda, sem lhe introduzir alterações profundas.

As afirmações feitas na presente versão deste ponto representam um rude golpe auto-desferido à autoridade do CES e à credibilidade geral da sua actividade e dos seus membros, posto que, na forma actual, o texto em causa afirma que:

- a representação actual não é apropriada já que as organizações de solidariedade terão de ser adequadamente representadas (o que pressupõe que à data não o são);
- devido à sua representação inadequada, o CES não poderá concretizar o desejado diálogo civil (cf. ponto 3.2 da corrigenda «Com uma representação adequada deste grupo no CES, ainda melhor se poderá concretizar o desejado diálogo civil»).

Ao contrário do actual ponto 3.2, a alteração proposta sanciona a presença no CES dos representantes das organizações de solidariedade, frisando ao mesmo tempo que, mercê da mesma, o CES dispõe de uma composição adequada, que o habilita a representar e a dar plena expressão à sociedade civil.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 36, votos contra: 47, abstenções: 9.

**Ponto 3.3**

Elida-se o último período:

«Mas, por outro, também acabou por se aceitar a evidência de que os serviços prestados pelas organizações de solidariedade saem frequentemente financeiramente menos dispendiosos e respondem melhor às necessidades.»

*Justificação*

É uma afirmação excessiva, já que seria impossível às organizações de solidariedade assumir responsabilidade por assistência no domicílio e refeições às pessoas idosas.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 38, votos contra: 40, abstenções: 13.

## GERAL

Decisão da Comissão de 13 de março de 1998  
que cria um Comité Consultivo das Cooperativas,  
Mutualidades, Associações e Fundações (CMAF)  
(Texto relevante para efeitos do EEE)  
[JO L 80 de 18.3.1998, p. 51-53]

## DECISÃO DA COMISSÃO

de 13 de Março de 1998

### que cria um Comité Consultivo das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CMAF)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(98/215/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Considerando que as cooperativas, mutualidades, associações e fundações são, todas elas, empresas com características próprias que determinam a sua integração na categoria das empresas da «economia social»;

Considerando que estas empresas devem poder beneficiar, exactamente como as outras empresas do sector comercial, das oportunidades decorrentes da realização do mercado único e da união económica e monetária;

Considerando que a Comissão apresentou, em 18 de Dezembro de 1989, uma comunicação ao Conselho de Ministros sobre «As empresas da economia social e a realização de um mercado europeu sem fronteiras» [SEC(89) 2187 final] e que, em seguida, em 1992, submeteu à aprovação do Conselho três propostas de regulamentos alteradas em 1993, que instituem os estatutos da sociedade cooperativa europeia, da mutualidade europeia e da associação europeia, bem como três propostas de directivas que completam esses estatutos no que se refere ao papel dos trabalhadores<sup>(1)</sup>;

Considerando que, em 17 de Fevereiro de 1994, a Comissão apresentou uma proposta de decisão do Conselho relativa a um programa plurianual (1994-1996) de acções a favor das CMAF na Comunidade, decisão alterada em 8 de Junho de 1995 na sequência do parecer do Parlamento Europeu<sup>(2)</sup>;

Considerando que as CMAF desempenham um papel cada vez mais importante na representação dos cidadãos, na defesa dos seus direitos democráticos e na resposta às suas necessidades;

Considerando que, em 4 de Junho de 1997, a Comissão apresentou uma comunicação sobre «a promoção do papel das associações e das fundações na Europa»<sup>(3)</sup>;

Considerando que há um número crescente de políticas comunitárias com impacto nas empresas da economia social e que convém velar pela integração, nas outras políticas comunitárias, da política da Comissão relativamente às cooperativas, mutualidades, associações e fundações;

Considerando que, a fim de melhor situar a sua política no que se refere a este sector, a Comissão deve poder consultar as organizações socioprofissionais do mesmo sobre todas as matérias susceptíveis de ter incidência na actividade das empresas da economia social; que um contacto estreito e contínuo com os representantes do sector pode contribuir para a realização da sua política;

Considerando que, actualmente, as organizações do sector das CMAF são consultadas por intermédio de um comité consultivo que funciona desde 1995, com base em subvenções concedidas anualmente pela Comissão;

Considerando que o meio mais apropriado de organizar estes contactos é instituir, junto da Comissão, um comité consultivo no interior do qual os operadores da economia social estejam representados,

DECIDE:

#### *Artigo 1.º*

É instituído, junto da Comissão, um Comité Consultivo das Cooperativas, Mutualidades Associações e Fundações (CMAF), a seguir denominado «o comité».

#### *Artigo 2.º*

O comité pode ser consultado pela Comissão sobre todas as questões relativas à promoção e realização da política comunitária sobre a economia social; tem por missão dar pareceres à Comissão sobre todos os problemas respeitantes, nomeadamente, a:

— acções e programas a favor de cooperativas, mutualidades, associações e fundações na Comunidade,

<sup>(1)</sup> Texto inicial: JO C 99 de 21. 4. 1992; texto alterado: JO C 236 de 31. 8. 1993.

<sup>(2)</sup> A Comissão decidiu retirar esta proposta em 29 de Julho de 1997, visto o Conselho não ter chegado a adoptá-la e o programa se ter tornado obsoleto.

<sup>(3)</sup> COM(97) 241.

- participação de cooperativas, mutualidades, associações e fundações na realização das diferentes políticas comunitárias,
- papel desempenhado pelo sector das cooperativas, mutualidades, associações e fundações na criação de postos de trabalho e no reforço da coesão económica e social,
- propostas de medidas legislativas relacionadas com as cooperativas, mutualidades, associações e fundações.

#### Artigo 3.º

1. O comité compreende 24 membros.
2. Os lugares no comité serão atribuídos equitativamente a delegados de organizações representativas das três famílias que compõem o sector da economia social, a saber oito pelas cooperativas, oito pelas mutualidades e oito pelas associações/fundações.

#### Artigo 4.º

1. Os membros do comité serão nomeados pela Comissão.
2. Serão nomeados membros suplentes nas mesmas condições que os membros titulares e em igual número. O membro suplente substituirá de pleno direito o membro titular ausente ou impedido de comparecer.

Sem prejuízo do artigo 7.º, o membro suplente só assistirá às reuniões do comité e participará nos seus trabalhos em caso de impedimento do membro titular que lhe corresponde.

3. Para cada um dos lugares que lhes forem atribuídos, as organizações representativas das três famílias proporão à Comissão três candidatos titulares e três candidatos suplentes.
4. O mandato de membro tem uma duração de três anos e é renovável.
5. O mandato de um membro, titular ou suplente, termina antes da expiração do período de três anos se o referido membro se demitir, deixar de pertencer à organização que representa, a organização que representa deixar de existir ou a organização que representa pedir a sua substituição. Nestes casos, a nomeação de novos membros far-se-à a partir da última lista de candidatos, prevista no n.º 3, para o resto do mandato interrompido.
6. As funções exercidas não serão objecto de remuneração.
7. No termo do período de três anos, os membros mantêm-se em funções até se proceder à sua substituição ou à renovação do respectivo mandato.

#### Artigo 5.º

A lista dos membros, titulares e suplentes, será publicada pela Comissão no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, para informação.

#### Artigo 6.º

1. O comité será presidido por um representante da Comissão. O comité elegerá três vice-presidentes, um por cada família, por um período de três anos. Esta eleição será feita por maioria de dois terços dos membros presentes.
2. O comité pode, sempre por maioria de dois terços, adicionar outros membros à mesa que prepara e organiza os trabalhos do comité.

#### Artigo 7.º

O presidente ou a mesa podem convidar a participar nos seus trabalhos, na qualidade de peritos, todas as pessoas com competências específicas em matérias inscritas na ordem do dia. Os peritos só participarão nas deliberações relativas às questões que tiverem motivado a sua presença.

#### Artigo 8.º

O comité poderá constituir grupos de trabalho entre os seus membros, após acordo da Comissão.

#### Artigo 9.º

1. O comité reunirá na sede da Comissão, mediante convocação desta instituição. Reunirá, no mínimo, uma vez por ano. As reuniões terão um quórum mínimo obrigatório de oito membros presentes com, pelo menos, um membro por família.
2. Em caso de urgência, o comité poderá, a pedido da Comissão, ser consultado por escrito.
3. A mesa executiva reunirá mediante convocação do presidente.
4. Os representantes dos serviços interessados da Comissão participarão nas reuniões do comité, da mesa e dos grupos de trabalho.
5. A Comissão assegurará o secretariado do comité, da mesa executiva e dos grupos de trabalho.

#### Artigo 10.º

1. As deliberações do comité incidirão sobre os pedidos de pareceres formulados pela Comissão. O comité poderá também emitir pareceres de iniciativa. As tomadas de posição dos membros e, eventualmente, de cada família figurarão numa acta a enviar à Comissão e os membros (titulares e suplentes) do comité.

2. Ao solicitar o parecer do comité, a Comissão pode fixar o prazo em que o parecer deverá ser emitido.

*Artigo 11.º*

1. Sem prejuízo das disposições do artigo 214.º do Tratado CE, os membros do comité não poderão divulgar as informações de que tiverem tido conhecimento através dos trabalhos do comité ou dos grupos de trabalho, sempre que a Comissão os informar de que o parecer solicitado ou a questão levantada incide sobre matéria com carácter confidencial.

2. Nos casos descritos no número anterior, só os membros do comité e os representantes dos serviços da Comissão assistirão às sessões.

*Artigo 12.º*

A presente decisão entra em vigor em 20 de Março de 1998.

Feito em Bruxelas, em 13 de Março de 1998.

*Pela Comissão*  
Christos PAPOUTSIS  
*Membro da Comissão*

## GERAL

Documento de reflexão da Comissão «A Comissão e as organizações não governamentais: o reforço da parceria»  
/\* COM/2000/0011 final \*/



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.1.2000  
COM(2000)11 final

**DOCUMENTO DE REFLEXÃO DA COMISSÃO**

**“A COMISSÃO E AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS: O REFORÇO  
DA PARCERIA”**

## **1. INTRODUÇÃO**

Nas duas últimas décadas, a parceria entre a Comissão Europeia e as ONG desenvolveu-se a todos os níveis. Esta intensificação abrangeu um conjunto de questões, do diálogo sobre políticas e respectivos resultados à gestão de projectos e programas, simultaneamente na UE e nos seus países parceiros. Este processo decorre de um certo número de factores interligados, relativos tanto à alteração e à evolução das próprias instituições europeias como ao desenvolvimento das ONG. À medida que a Comissão Europeia adquiria responsabilidades suplementares em vários novos domínios, crescia o número de ONG activas na Europa e fora dela, bem como o seu âmbito de actividade. Esta tendência ressalta do número crescente de ONG nacionais que criam ou que aderem a associações e redes europeias frequentemente com sede em Bruxelas. Com o alargamento da UE que se perfila num horizonte não muito longínquo e com o maior interesse do público relativamente aos assuntos europeus, não existe qualquer razão para que este processo abrande, bem pelo contrário.

Apesar de a actual prática da Comissão comprovar claramente a sua vontade de manter e reforçar a sua parceria com as ONG, as estruturas e os procedimentos não acompanharam esta evolução. Actualmente, mais de 1 milhar de milhão de euros por ano são afectados a projectos de ONG directamente pela Comissão, na sua maior parte no domínio das relações externas para a cooperação para o desenvolvimento, direitos humanos, programas de apoio à democracia e, em especial, ajuda humanitária (em média, 400 milhões de euros). Outras dotações importantes situam-se no sector social (cerca de 70 milhões de euros), na educação (cerca de 50 milhões de euros) e na protecção do ambiente na União Europeia. Várias centenas de ONG na Europa e no mundo recebem fundos da União Europeia. Por conseguinte, a Comissão contribuiu substancialmente a fim de atingir o nível de ajuda dado pelo público europeu às ONG, sublinhando desta forma a importância de manter um nível elevado de ajuda pública para apoiar o papel das ONG.

Contudo, a complexidade das políticas comunitárias, bem como o número crescente de regulamentos e fontes de financiamento (rubricas orçamentais), às quais acrescem os recentes problemas de segurança financeira criaram uma grande incerteza entre as ONG quanto à cooperação com a Comissão. Tanto a Comissão como as ONG pretendem estabelecer as suas relações em novas bases. Esta iniciativa parte do reconhecimento pelas ONG de que muitas áreas de política se decidem agora a nível europeu, bem como do aumento do financiamento da União Europeia disponível para as ONG. Uma nova Comissão empenhada na mudança e na reforma significa ter chegado a altura certa para tomar uma nova iniciativa.

A Comissão lançou recentemente um vasto processo de reforma administrativa, que tem nomeadamente por objectivo um comportamento mais baseado na noção de serviço e uma melhoria da cultura de gestão da instituição. Será desenvolvido um maior esforço para melhorar a transparência e a responsabilização face aos seus principais interlocutores e para reforçar a eficácia, por exemplo, acelerando os pagamentos a todos os beneficiários. Estes objectivos reflectem-se no presente documento de reflexão, que representa um passo em frente na definição e melhoria de uma relação que irá obviamente evoluir.

### **1.1. OBJECTIVO DO DOCUMENTO DE REFLEXÃO**

O presente documento tem um duplo objectivo. Em primeiro lugar, dar uma panorâmica geral das relações existentes entre a Comissão e as ONG e fazer o ponto da situação sobre certos problemas actuais. Em segundo lugar, indicar eventuais vias para desenvolver estas relações,



abordando as medidas necessárias para melhorar e reforçar as relações entre a Comissão e as ONG.

Este documento de reflexão trata em especial da questão do apoio dado pela Comissão às actividades das ONG e refere métodos mais eficazes de diálogo e de consulta. Examina igualmente as medidas que permitem organizar melhor o financiamento comunitário das actividades geridas pelas ONG e propõe meios para estabelecer um quadro mais coerente a nível da Comissão para a cooperação, organizada até agora numa base sectorial.

Simultaneamente, o diálogo e a cooperação entre a Comissão e as ONG estão a funcionar bem em alguns domínios, o que poderia servir de modelo para outras áreas. O objectivo de reexaminar as relações entre a Comissão e as ONG não consiste de modo algum em impor restrições nos casos em que estas relações são satisfatórias, mas sim em alargar as "boas práticas" a todos os sectores.

Certos Estados-Membros estão também a examinar actualmente a questão da cooperação com as ONG ou fizeram-no recentemente e as suas propostas revelaram-se muito úteis para o presente documento.

O presente documento deve também relançar o processo em curso de avaliação interna e externa da cooperação entre a Comissão e as ONG. Ainda que apresente uma declaração inicial de base sobre os princípios a longo prazo da Comissão e o compromisso face ao sector das ONG, é evidente que as propostas específicas devem ser estabelecidas de forma coerente no âmbito do processo global de reforma administrativa.

## **1.2. Características comuns das organizações não governamentais**

O sector das ONG tem frequentemente sido descrito como um sector extremamente diverso, heterogéneo e que agrupa organizações cujos objectivos, estrutura e motivações variam consideravelmente. Por conseguinte, não é fácil encontrar uma definição comum da expressão "organização não governamental". Esta não pode basear-se numa definição legal tendo em conta a grande diversidade das legislações que regem as actividades das ONG; uma ONG pode ter por exemplo o estatuto de organização caritativa, de associação sem fins lucrativos ou de fundação. A expressão "ONG" pode contudo ser utilizada genericamente para descrever toda uma série de organizações que têm em comum as seguintes características<sup>1</sup>:

- as ONG não são criadas para realizar benefícios pessoais. Ainda que possam ter assalariados e desenvolver actividades que produzam receitas, não distribuem lucros aos seus membros nem à sua direcção;
- as ONG têm um carácter benévolo, ou seja, são constituídas a título benévolo e existe em geral um elemento de participação benévolo na sua organização;
- as ONG distinguem-se dos agrupamentos informais ou *ad hoc* por disporem de uma certa base formal ou institucional. Em geral, as ONG têm estatutos legais ou um outro documento que define a sua missão, os seus objectivos e o seu âmbito de acção. São responsáveis perante os seus membros e os seus doadores;

---

<sup>1</sup> A presente lista inspira-se na das características comuns das associações propostas pela Comissão na sua Comunicação de Junho de 1997 denominada "Promoção do papel das associações e das fundações na Europa" (COM/97/0241 final).

- as ONG são independentes, em especial do Governo e dos poderes públicos em geral, bem como dos partidos políticos ou das organizações comerciais;
- as ONG são desinteressadas quanto aos objectivos que prosseguem e aos valores que defendem. O seu objectivo consiste em tomar parte activa na vida pública em geral, relativamente a questões e problemas associados ao bem estar geral da população, de certos grupos específicos da população ou da sociedade no seu conjunto. Não defendem os interesses comerciais ou profissionais dos seus membros.

Apesar de estas características comuns poderem ajudar a definir a noção de "ONG", é conveniente recordar que a sua dimensão e o seu âmbito de actividade podem variar de forma considerável. Algumas ONG são compostas por um número de pessoas bastante limitado, enquanto outras podem contar com milhares de membros e centenas de efectivos. A nível funcional, as ONG podem ter essencialmente actividades operacionais ou de defesa de certos interesses. As ONG operacionais contribuem para a prestação de serviços (tal como no domínio da protecção), enquanto o principal objectivo das ONG que defendem certos interesses é o de influenciar a política dos poderes públicos e a opinião pública em geral.

Numa acepção mais lata, os sindicatos e as organizações sectoriais ou profissionais podem igualmente ser consideradas organizações não governamentais. No entanto, o presente documento refere-se essencialmente às organizações activas no chamado "terceiro sector", ou seja, nos domínios não governamental e não económico. No entanto, deve acrescentar-se que a abordagem proposta no presente documento no que diz respeito aos procedimentos de consulta deve servir de modelo para outras categorias de organizações, caso estas consultas não se desenvolvam num quadro específico (por exemplo, o diálogo social).

### **1.3. JUSTIFICAÇÃO DA COOPERAÇÃO ENTRE A COMISSÃO E AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS**

A cooperação existente e o desejo de a reforçar e de a desenvolver baseiam-se em cinco considerações essenciais:

#### **1.3.1 REFORÇAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

O processo de tomada da decisão na UE é em primeiro lugar e principalmente legitimado pelos representantes eleitos pelos povos europeus. Contudo, as ONG podem contribuir para reforçar uma democracia mais participativa quer na União Europeia quer fora dela.

A União Europeia baseia-se nos princípios da liberdade, democracia, respeito dos direitos do homem e liberdades fundamentais, bem como no Estado de direito, princípios comuns aos Estados-Membros. O direito de associação dos cidadãos para prosseguirem um objectivo comum constitui uma liberdade fundamental numa democracia. Ao pertencer a uma associação, os cidadãos têm a possibilidade de participar activamente na vida social de uma forma diferente, ou a título complementar, da adesão a partidos políticos ou a sindicatos. Para além disso, reconhece-se que as ONG constituem uma componente importante da sociedade civil e apoiam de forma eficaz os regimes democráticos. Os Governos e as organizações internacionais conferem-lhe agora mais importância e fazem-nas participar no processo de elaboração de políticas e de tomada de decisão.

Este aspecto constitui um elemento particularmente importante no contexto do alargamento. Segundo os critérios de Copenhaga, a adesão à União Europeia pressupõe que o país

candidato disponha de instituições estáveis que garantem a democracia, o Estado de direito, o respeito dos direitos do homem e o respeito e a protecção das minorias. As ONG podem desempenhar um papel não negligenciável no desenvolvimento da democracia e da sociedade civil nos países candidatos.

Desenvolver e consolidar a democracia constitui igualmente o objectivo geral prosseguido pela Comunidade na sua cooperação com os países em desenvolvimento, ultrapassando portanto em muito o processo de alargamento. A parceria com ONG locais nos países em desenvolvimento assume um interesse especial nesta perspectiva.

### **1.3.2 REPRESENTAR AS POSIÇÕES DE GRUPOS ESPECÍFICOS DE CIDADÃOS JUNTO DAS INSTITUIÇÕES EUROPEIAS**

O papel das ONG de representação junto das instituições europeias de certas categorias de cidadãos (por exemplo, as pessoas com deficiência ou as minorias étnicas) ou apresentar questões específicas (tais como a protecção do ambiente, o bem-estar dos animais, o comércio mundial). Em especial, muitas ONG conseguem atingir os grupos de população mais pobres e mais desfavorecidos, permitindo-lhes que façam ouvir a sua voz, uma vez que nem sempre têm acesso a outros canais de expressão.

No contexto europeu, as ONG desempenham este papel não apenas relativamente à Comissão, mas igualmente face ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social, ao Comité das Regiões e ao Conselho. O seu papel na definição e na execução das políticas contribuem para que a União Europeia seja aceite pela opinião pública. Em certos casos, desempenham um papel de equilíbrio nas actividades e nos pareceres de outros agrupamentos de interesses na sociedade.

### **1.3.3 CONTRIBUIR PARA A DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS**

As competências específicas que as ONG podem introduzir nas discussões políticas. Graças aos laços que desenvolvem a nível local, regional, nacional e europeu, as ONG podem contribuir com conhecimentos muito úteis para a definição das políticas europeias. Assim, podem dar informação sobre o êxito ou o fracasso de políticas bem precisas, permitindo desta forma que a Comissão defina e execute as suas políticas, tendo plenamente em consideração a sua responsabilidade política.

### **1.3.4 CONTRIBUIR PARA A GESTÃO DE PROJECTOS**

O contributo específico que as ONG podem fornecer para a gestão, supervisão e avaliação dos projectos financiados pela União Europeia. A contribuição das ONG afigura-se particularmente importante quando se trata de problemas como a exclusão social e a discriminação, a protecção da natureza ou ainda a prestação de ajuda humanitária e ao desenvolvimento. O saber-fazer e a dedicação do pessoal das ONG e a sua disponibilidade para trabalharem em condições difíceis significa que as ONG são parceiros vitais para a Comissão, tanto na União Europeia como fora dela.

### **1.3.5 CONTRIBUIR PARA A INTEGRAÇÃO EUROPEIA**

Ao incentivar as ONG nacionais a colaborarem para atingirem objectivos comuns, as redes europeias de ONG contribuem de uma forma importante para a formação de uma "opinião pública europeia", geralmente considerada como uma condição prévia para o estabelecimento de uma verdadeira entidade política europeia. Contribuem igualmente para a promoção da integração europeia de uma forma prática e frequentemente a nível das bases.

Para além disso, a capacidade das associações e redes de ONG europeias para canalizarem e centralizarem os pontos de vista das várias ONG nacionais é de grande utilidade para a Comissão.

Por conseguinte, reforçar a relação entre a Comissão e as ONG pode ajudar ambas as partes a terem mais êxito na prossecução dos seus respectivos objectivos. Simultaneamente, a Comissão necessitará de reconhecer e apoiar o desenvolvimento e a independência do sector das ONG.

### **1.4. RELAÇÕES EXISTENTES**

Os diferentes aspectos das relações que a Comissão desenvolve actualmente com as ONG podem ser resumidos da seguinte forma:

- promover o desenvolvimento do diálogo civil e da sociedade civil a nível europeu e reforçar a sociedade civil enquanto objectivo dos programas de cooperação com os países terceiros;
- dialogar/discutir com os representantes das ONG e consultá-los no contexto da definição das políticas. Certas ONG e redes de ONG, em especial a nível europeu, foram criadas ou seleccionadas para fornecerem informações e darem a conhecer a sua experiência e o seu saber-fazer. Algumas direcções-gerais criaram estruturas específicas a fim de proporcionar um enquadramento para o diálogo;
- as ONG enquanto centros de informação. As ONG europeias e respectivas redes e membros nacionais podem servir à Comissão como canais suplementares para garantir que a informação sobre a União Europeia e as políticas comunitárias chegue a uma audiência mais vasta das pessoas implicadas nessas políticas e por elas afectadas;
- financiar as actividades desenvolvidas pelas ONG, na Comunidade e no estrangeiro, que são conformes às políticas comunitárias e contribuem para a sua aplicação. Estes programas caracterizam-se pelo número elevado de acções financiadas propostas pelas próprias ONG;
- as ONG enquanto actores responsáveis pela execução dos programas e projectos comunitários, em especial no âmbito da cooperação com os países terceiros. Nestes casos, as ONG foram escolhidas enquanto parceiros devido à sua especificidade e ao seu saber-fazer e capacidade técnica.

### **1.5. PROBLEMAS QUE ACTUALMENTE ENTRAVAM A COOPERAÇÃO**

Os problemas que se seguem ilustram os domínios em que a cooperação entre a Comissão e as ONG poderia ser utilmente melhorada:

- a cooperação com as ONG é organizada numa base sectorial (ambiente, assuntos sociais, ajuda humanitária e ao desenvolvimento, comércio, etc.), o que explica as diferenças consideráveis nas suas relações com a Comissão de sector para sector no que diz respeito ao acesso à informação, à organização do diálogo e da consulta e à disponibilidade do financiamento de base. Embora reconhecendo a especificidade dos diferentes sectores, a maior parte das ONG considera que a Comissão poderia desenvolver um maior esforço a fim de definir uma abordagem coerente para o conjunto dos seus serviços;
- a informação fornecida às ONG, em especial no que diz respeito aos financiamentos e aos procedimentos financeiros, é insuficiente. Estas apreciariam certamente poderem dispor de uma melhor informação relativamente aos procedimentos de pedidos e formulários mais compreensíveis;
- o sector das ONG é um sector dinâmico e em evolução constante. Os serviços da Comissão consideram muitas vezes difícil acompanhar esta evolução; em especial, não estão suficientemente informados sobre as diferentes ONG com as quais entram em contacto;
- os procedimentos internos da Comissão são frequentemente complexos. Ainda que as ONG se tenham congratulado no seu conjunto com o Vademecum da Comissão sobre a gestão das subvenções, que apresenta regras claras, estão preocupadas com a possibilidade de a exigência de rigor financeiro vir a sobrecarregar ainda mais as ONG que solicitam um financiamento;
- no âmbito da sua política global em matéria de transparência, a Comissão deveria fornecer às ONG uma melhor informação e melhorar a sua comunicação a fim de estabelecer uma verdadeira parceria.

Algumas das consequências da situação actual são atrasos consideráveis no tratamento dos pedidos, procedimentos desadaptados, em especial no que diz respeito aos projectos de pequena dimensão, bem como uma quebra de confiança.

## **1.6. MEDIDAS A TOMAR PARA QUE ESTAS RELAÇÕES FUNCIONEM**

Embora por seu lado a Comissão reconheça que deve melhorar e reforçar as suas relações com as ONG, estas devem igualmente reconhecer que têm uma responsabilidade a assumir para garantir que estas relações funcionam. Cada parceiro deve reconhecer e tomar em consideração as prioridades e as realidades do outro. Tal não exclui evidentemente discussões abertas ou mesmo divergências de pontos de vista.

No domínio do diálogo político, a Comissão deve cumprir as suas responsabilidades interinstitucionais nesta matéria, proporcionando simultaneamente, dentro destes limites, possibilidades de diálogo e de consulta com as ONG enquanto representantes da sociedade civil. A comunidade das ONG deve reconhecer e tomar em consideração esta estrutura institucional formal. Podem existir outras obrigações em matéria de representatividade (ver ponto 2.2), de boa comunicação da informação às organizações membros e de respeito, se for caso disso, da confidencialidade das informações comunitárias.

No que se refere ao financiamento, as ONG devem admitir, por exemplo, a necessidade legítima da Comissão de impor certas condições e determinados controlos para preservar os fundos comunitários. As ONG têm o dever de demonstrar que têm as competências, os

sistemas de gestão e os sistemas de controlo de qualidade internos adequados para as actividades de que se encarregam em nome da Comissão.

## **2. DIÁLOGO E CONSULTA**

Os procedimentos de diálogo e de consulta entre as ONG e a Comissão devem ser perspectivados no âmbito do processo democrático de tomada de decisão das instituições europeias. Muitas instituições europeias e, em especial, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, desenvolvem tradicionalmente contactos estreitos com as ONG. A Comissão tem acompanhado com muito interesse as recentes iniciativas tomadas no âmbito do Comité Económico e Social no sentido de reforçar os seus laços com a sociedade civil, nomeadamente com as ONG, a fim de melhorar o diálogo com os cidadãos europeus. Tomou igualmente parte activa na Primeira Convenção das Organizações da Sociedade Civil, organizada pelo Comité Económico e Social em Outubro de 1999.

Neste contexto, o diálogo entre a Comissão Europeia e as ONG complementa de forma importante o processo institucional de definição das políticas. O valor específico destas consultas decorre em primeiro lugar do direito de iniciativa da Comissão. A consulta atempada de todos os interessados no início da definição de uma política corresponde cada vez mais à prática da Comissão no sentido de proceder a uma vasta consulta, em especial, antes de propor medidas legislativas, a fim de melhorar a definição das políticas e aumentar a sua eficácia.

É conveniente notar que, em Junho de 1998, a Comunidade Europeia assinou a Convenção CEE/NU sobre o acesso à informação, a participação do público e o acesso à justiça no domínio do ambiente, denominada Convenção Aarhus.

Ao assinar esta Convenção, a Comunidade Europeia demonstrou o seu empenhamento a nível internacional a favor da transparência e da abertura, bem como a sua vontade de garantir uma consulta adequada do público na elaboração da política comunitária em matéria ambiental.

A ratificação pela Comunidade Europeia da Convenção Aarhus constitui uma prioridade para a Comissão.

### **2.1. CONTACTOS EXISTENTES**

Em diversos domínios, a Comissão desenvolveu contactos alargados com as ONG no contexto da definição das políticas. Estes contactos vão desde reuniões *ad hoc* e da participação de representantes das ONG em grupos de peritos até estruturas mais formais, tais como reuniões regulares com as associações e redes europeias de ONG ou ainda a participação das ONG em comités consultivos no quadro do processo formal de consulta.

Embora seja lógico que a consulta em matéria de definição de políticas e execução de programas ou projectos específicos seja melhor realizada a nível sectorial, é desejável em certas circunstâncias uma certa coordenação geral de carácter horizontal.

#### **A. Reuniões *ad hoc* entre os serviços da Comissão e as ONG**

Na sua Comunicação de 2 de Dezembro de 1992, intitulada "Um diálogo aberto e estruturado entre a Comissão e os grupos de interesses especiais", a Comissão reafirmou a sua convicção

de que seria necessário continuar aberta ao exterior<sup>2</sup>. Por conseguinte, a instituição permanece aberta e acessível a toda uma série de organizações, nomeadamente as ONG, que pretendem dar a conhecer o seu ponto de vista.

Exemplo: As Direcções-Gerais da Agricultura, do Emprego e dos Assuntos Sociais e do Ambiente, bem como as que são responsáveis pela cooperação com os países terceiros, realizam inúmeras reuniões *ad hoc* com as ONG (tanto europeias como não europeias) relativamente a diversas questões.

## **B. Diálogo/cooperação estruturados**

Existe uma prática bem estabelecida de reuniões sistemáticas e regulares com as ONG a fim de discutir questões políticas, mas fora de qualquer estrutura formal de um comité ou outro órgão formal.

Exemplo - Reuniões bianuais entre os serviços da Comissão e todas as organizações membros da Plataforma das ONG sociais europeias.

Exemplo - O Comité de Ligação das ONG para o Desenvolvimento constitui uma estrutura europeia representativa que conta com grupos de trabalho bem estabelecidos e realiza reuniões trimestrais com a Comissão para discutir questões de política e de carácter processual. Não se trata de uma estrutura consultiva formal, mas uma tradição de 25 anos confere-lhe um tal estatuto "de facto" junto das instituições europeias.

Exemplo - A Direcção-Geral do Comércio realiza trocas de pontos de vista regulares, tanto horizontalmente como sector a sector, sobre as questões ligadas à política comercial e em especial à Organização Mundial do Comércio.

Representantes das ONG acompanharam igualmente a delegação da Comissão à reunião ministerial da OMC que se realizou recentemente em Seattle.

Exemplo - O acordo-quadro de parceria concluído pela ECHO com mais de 160 ONG permite discutir questões de interesse mútuo e examinar em comum os objectivos e princípios da ajuda humanitária.

Exemplo - Duas vezes por ano, as principais ONG pan-europeias activas no domínio do ambiente ("Grupo dos Oito") reúnem-se com o Director-Geral para discutir o programa de trabalho da Direcção-Geral do Ambiente, bem como as relações globais entre as ONG e esta Direcção-Geral. Todos os problemas que surgiram nos seis meses precedentes podem ser discutidos nestas sessões. A Direcção-Geral do Ambiente organiza igualmente duas vezes por ano um "Diálogo sobre a adesão com as ONG da União Europeia e dos países candidatos".

Para ilustrar o valor desta abordagem horizontal, pode citar-se o seminário organizado pela Comissão em Novembro de 1998 para apresentar o Vademecum da Comissão sobre a gestão das subvenções a cerca de 200 representantes de ONG com sede em Bruxelas. Os representantes de quatro "famílias de ONG" (ambiente, assuntos sociais, ajuda ao desenvolvimento e direitos do homem) participaram activamente neste seminário. Os representantes das mesmas quatro "famílias" estão em contacto regular com a rede de gestão

---

<sup>2</sup> JO C 63 de 5 de Março de 1993.

das subvenções no âmbito da aplicação do Vademecum. O grupo de acompanhamento considera que a actual cooperação informal é útil e deseja prosseguir-la.

### **C. Consulta formal**

Casos em que existe um compromisso político/formal de consulta de uma ONG ou de um agrupamento de ONG relativamente a uma questão específica durante o processo de tomada de decisão. Casos em que as ONG participam enquanto membros ou observadores em grupos/comités consultivos com procedimentos definidos.

Exemplo: O Comité Consultivo das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações foi oficialmente criado pela Comissão para a aconselhar em matéria de políticas que envolvam a economia social (incluindo o sector das instituições sem fins lucrativos/ONG).

Exemplo: Durante cerca de 40 anos, os comités consultivos agrícolas constituíram de mecanismos formais para a consulta regular e sistemática das ONG e das organizações socioprofissionais.

Exemplo: A União Europeia propõe actualmente que seja atribuído um papel consultivo formal às organizações da sociedade civil na Europa e nos países ACP na futura Convenção pós-Lomé, quer a nível das instituições, quer para a definição e aplicação dos programas.

## **2.2. PAPEL ESPECÍFICO DAS ASSOCIAÇÕES E REDES DE ONG EUROPEIAS**

É importante que as ONG e os agrupamentos de ONG sejam democráticos e transparentes no que diz respeito aos seus membros e à sua representatividade. Neste contexto, a Comissão Europeia incentiva estas organizações a agruparem-se em associações e redes comuns a nível europeu, dado que estas formas de colaboração facilitam consideravelmente o processo de consulta. No entanto, para que essas consultas se possam realizar através destas associações e redes, estas organizações devem assegurar-se de que a sua estrutura é representativa, em especial no que diz respeito ao seu enraizamento nos diferentes Estados-Membros da União Europeia. A representatividade, que constitui sem dúvida um critério importante, não deve no entanto constituir o único factor determinante para a participação num comité consultivo ou no diálogo com a Comissão. Outros factores, tais como a experiência comprovada e a capacidade para contribuir de forma substancial para a discussão, são igualmente importantes.

## **2.3. MELHORIA DAS FORMAS DE DIÁLOGO E DE CONSULTA COM AS ONG**

A Comissão defende o princípio da gestão aberta dos assuntos público e considera por conseguinte necessário definir um certo número de princípios orientadores claros a fim de que as consultas sistemáticas e regulares com as ONG se desenvolvam também de uma forma útil, eficaz e transparente.

### **2.3.1 ORIENTAÇÕES PARA AS BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA DE CONSULTA**

A fim de serem úteis para ambas as partes, o diálogo e a consulta exigem em primeiro lugar e principalmente uma boa planificação e um elevado grau de empenhamento por parte de todos os participantes ao longo do processo. A Comissão deseja por conseguinte definir um conjunto de princípios que permitam estruturar melhor o diálogo que desenvolve com as



ONG. Este processo deve dar origem à elaboração de uma série de recomendações que incluam as melhores práticas em matéria de consulta, que deveriam ser utilizadas por todos os serviços da Comissão.

É conveniente neste contexto examinar os pontos que se seguem, ainda que continuem abertos ao debate mais aprofundado com as ONG parceiras da Comissão, cujo ponto de vista sobre a melhor forma de melhorar o diálogo com esta instituição será tomado em consideração:

- Como definir melhor o âmbito e a natureza do diálogo ou da consulta e garantir uma publicidade adequada destes debates?
- Como fornecer informações de base suficientes e atempadamente a fim de que as ONG possam consultar de forma adequada os seus próprios membros (ajudando assim a melhorar a qualidade e a representatividade do contributo das ONG), numa linguagem e num estilo acessível à audiência das ONG?
- Como divulgar da forma mais eficaz os pareceres expressos pelas ONG destinados aos serviços/funcionários competentes da Comissão e, tanto quanto possível, garantir que essas ONG sejam informadas sobre o modo como o seu contributo e os seus pareceres influenciaram a eventual decisão final, de forma a transformar esta relação num verdadeiro diálogo?
- Quais os meios mais apropriados (Internet, correio electrónico, listas de destinatários e boletins de informação) para assegurar uma ampla publicidade ao conjunto do processo de consulta?
- Como estabelecer em conjunto o programa das consultas? A Comissão deve dispor de recursos (funcionários) suficientes para fornecer a assistência necessária para a organização, gestão e acompanhamento de qualquer processo de consulta e de diálogo, quer para recolher o parecer das ONG sobre um Livro Verde ou um documento de reflexão, quer para a organização de reuniões.
- Como seleccionar da melhor forma as ONG a incluir nos diferentes processos de consulta? Em determinados sectores, a Comissão deveria ter os seus próprios critérios objectivos e previamente estabelecidos para a selecção das ONG para efeitos de diálogo ou consulta, nomeadamente:
  - a sua estrutura e membros;
  - a transparência da sua organização e o seu modo de funcionamento;
  - a sua participação anterior em comités e grupos de trabalho;
  - a sua experiência, que comprove a sua competência para intervir num domínio específico;
  - a sua capacidade para funcionar como catalisador para a troca de informações e de pontos de vista entre a Comissão e os cidadãos.

É conveniente recordar que a selecção, pela Comissão, dos seus interlocutores segundo tais critérios pode não ser possível ou adequada em todos os seus sectores de actividade. A auto-selecção pela comunidade das ONG, através da designação de representantes e criação de redes ou plataformas, pode constituir uma alternativa útil.

### **2.3.2 MELHORIA DA TRANSPARÊNCIA**

Na prática, maior transparência significa mais informação sobre a forma como a Comissão selecciona os seus parceiros nas consultas regulares, sobre os grupos consultivos existentes e respectiva composição, bem como sobre as ONG participantes.

Quando é a comunidade das ONG que designa os interlocutores encarregados de participar no diálogo com a Comissão, as associações e redes de ONG devem fornecer informações sobre os critérios e as razões que orientaram a sua escolha.

A questão de saber se devem ser acordados entre as ONG e a Comissão critérios comuns deve ser examinada.

Outras consultas com as ONG sobre estas questões farão parte do seguimento dado ao presente documento de reflexão (ver Capítulo 6).

### **2.3.3 MELHORIA DA INFORMAÇÃO SOBRE AS REUNIÕES**

A título de primeira medida destinada a melhorar a informação sobre as consultas em curso e previstas, a Comissão tenciona anunciar todas as grandes reuniões de consulta no sítio EUROPA da União Europeia, com ligações a informações mais específicas nas diferentes Direcções-Gerais.

### **2.3.4 LISTA DAS ONG PARTICIPANTES EM CONSULTAS FORMAIS ESTRUTURADAS**

Uma lista dos comités e grupos de trabalho que participam em consultas formais e estruturadas e das ONG a eles pertencentes será estabelecida e incluída num sítio específico do EUROPA consagrado às ONG<sup>3</sup>. Quando são organizadas de uma forma regular consultas com um número limitado de associações e redes de ONG e ONG a título individual (por exemplo, no contexto de comités consultivos ou outras formas de consulta estruturadas), afigura-se desejável, no interesse da transparência, informar o grande público sobre estas estruturas e sobre as ONG que nelas participam. Estas informações poderiam por exemplo incluir o estatuto jurídico das ONG, os seus objectivos, membros e principais fontes de financiamento. Estes grupos e as ONG poderiam então ser convidados a cooperar com a Comissão a fim de disponibilizar informações, eventualmente completando as que figuram já no repertório dos grupos de interesses especiais sem fins lucrativos disponível no sítio da Web mencionado anteriormente ou criando um novo sítio com ligações com as Direcções-Gerais, que disponibilizam já essas informações.

## **2.4. ACREDITAÇÃO**

Algumas ONG levantaram a questão de beneficiarem de um estatuto consultivo oficial segundo os sistemas em vigor nas Nações Unidas e no Conselho da Europa<sup>4</sup>. A Comissão

---

<sup>3</sup> Pode ser consultada uma página sobre os grupos de interesses especiais em:

[http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index\\_en.htm](http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index_en.htm)

Uma lista das ONG que cooperam com a ECHO está disponível em [http://europa.eu.int/comm/echo/en/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html)

<sup>4</sup> Em 1996, o Conselho da Europa contava com 380 ONG acreditadas divididas em nove grupos.

rejeitou sempre este estatuto consultivo oficial, uma vez que tal como indica nomeadamente na sua Comunicação denominada *"Um diálogo aberto e estruturado entre a Comissão e os grupos de interesses especiais"*<sup>5</sup>, *"pretendeu sempre desenvolver um diálogo tão aberto quanto possível [...] sem ter que aplicar um sistema de acreditação."* Para além disso, contrariamente ao sistema em vigor nos organismos internacionais, o processo de decisão na União Europeia é legitimado em primeiro lugar e principalmente pelos representantes eleitos pelos povos europeus.

Contudo, o diálogo com as outras instituições europeias e as ONG no seguimento a dar ao presente documento de reflexão poderia incluir de forma útil uma discussão sobre se uma abordagem mais formal apresentaria uma mais-valia.

## **2.5. UMA BASE JURÍDICA NO TRATADO PARA A CONSULTA DAS ONG**

Contrariamente ao que existe para o diálogo social com os parceiros sociais, o Tratado não estabelece qualquer base jurídica para o diálogo com as ONG ou a sua consulta, ainda que no que diz respeito à política social e ao diálogo civil, se possa citar a Declaração 23 em anexo ao Tratado de Maastricht.

Embora o Tratado não mencione especificamente o diálogo civil, um certo número de instâncias de diálogo e de consulta tem-se vindo a desenvolver em diversos domínios. Desta forma, a Direcção-Geral do Emprego e dos Assuntos Sociais, por exemplo, procura desenvolver na prática o diálogo civil através da participação das ONG em diversos comités e grupos de ligação, em reuniões com a Plataforma das ONG sociais e em grupos de trabalho informais.

Em especial, várias ONG de carácter europeu invocaram a possibilidade de se estabelecer no Tratado uma base jurídica para as relações com as ONG no contexto da próxima Conferência Intergovernamental.

## **1. 3. QUESTÕES ORÇAMENTAIS**

### **3.1. FINANCIAMENTO DE BASE**

#### **3.1.1 SITUAÇÃO ACTUAL**

A Comissão concede já montantes consideráveis a título de financiamento de base para os custos de funcionamento de diversas organizações. O Vademecum sobre a gestão das subvenções aprovado pela Comissão em Julho de 1998 estabelece regras especiais para o financiamento de organizações que recebem um financiamento de base. Tal significa evidentemente que estas organizações devem ser bem identificadas. Ainda que tal tenha sido efectuado em relação à Parte A (dotações administrativas) do Orçamento e que a lista conste do sítio da Web<sup>6</sup> da rede de gestão das subvenções, a situação é muito mais complicada em relação à Parte B do Orçamento (dotações de funcionamento). No entanto, está actualmente a

---

<sup>5</sup> JO C 63 de 5 de Março de 1993.

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_en.htm)

ser elaborada uma lista das rubricas orçamentais que fornecem um financiamento de base, bem como os nomes dos beneficiários. Só quando estas informações estiverem disponíveis será possível avaliar em que medida as ONG recebem já um financiamento de base. A situação complica-se também pelo facto de, em certos casos, a concessão de ajuda financeira a projectos realizados por uma ONG poder na realidade contribuir de forma significativa para as despesas de funcionamento dessa organização. Certas rubricas orçamentais podem fornecer financiamento simultaneamente para o projecto enquanto tal e um financiamento de base.

Para além disso, mesmo quando as ONG recebem já um financiamento de base, tal não se processa de forma coordenada ou com base em critérios comuns para o conjunto da Comissão. Esta prática desenvolveu-se pontualmente inserindo certas ONG nas Partes A e B do Orçamento comunitário.

### **3.1.2 PROPOSTAS DE MEDIDAS A TOMAR PARA MELHORAR A COERÊNCIA**

A questão do financiamento de base está associada à política geral seguida pela Comissão em matéria de parceria com as ONG, em especial com as organizadas a nível europeu, e deve ser analisada de forma aprofundada à luz das melhores práticas<sup>7</sup> e dos fracassos verificados. Tal como indicado no Capítulo 1, ao incentivar as ONG nacionais a colaborarem entre si para atingir objectivos comuns, as redes europeias de ONG contribuem de uma forma vital para a formação de uma "opinião pública europeia", geralmente considerada uma condição prévia para o estabelecimento de uma verdadeira entidade política europeia. Em especial, a capacidade de as associações e as redes europeias de ONG canalizarem e centrarem os pontos de vista das diversas ONG nacionais é extremamente útil para a Comissão, parecendo por conseguinte razoável que esta lhes dê apoio prático.

No interesse da transparência, afigura-se preferível que este apoio seja concedido através de rubricas orçamentais específicas para o financiamento de base. As bases jurídicas destas rubricas deveriam especificar os critérios de elegibilidade e as condições em que este financiamento de base seria concedido às ONG. Estes critérios deveriam ter nomeadamente em conta os seguintes elementos:

- A natureza verdadeiramente europeia da actividade desenvolvida;
- a representatividade quer das ONG europeias que solicitam este tipo de financiamento, quer dos organismos que apoiam a ONG ou a actividade em questão; e
- a viabilidade financeira a longo prazo da ONG ou da actividade.

Para além disso, a Comissão respeitará o direito das ONG ou das actividades que financia desta forma de apresentarem pontos de vista abertos, exactos e bem fundamentados sobre questões directamente associadas ao objectivo declarado da referida ONG ou actividade.

---

<sup>7</sup> Por exemplo, o "Programa de acção da Comunidade de apoio às organizações não governamentais dedicadas principalmente à protecção do ambiente" (baseada na Decisão 872/97/CE do Conselho) é considerado um excelente enquadramento para a cooperação simultaneamente pela DG Ambiente e pelas ONG activas neste domínio.

### **3.2. FINANCIAMENTO DOS PROJECTOS**

As bases jurídicas existentes relativas ao financiamento do projecto devem ser reexaminadas a fim de identificar as principais incoerências. Simultaneamente, a natureza e o efeito dos comentários do orçamento devem igualmente ser analisados para verificar se estão conformes com as bases jurídicas. Quando estas últimas tiverem de ser renovadas, será necessário desenvolver esforços para as harmonizar com outras bases jurídicas a fim de garantir uma abordagem mais coerente. Quando uma mesma acção pode ser financiada de diversas formas (por exemplo, no caso de uma ajuda ao processo eleitoral nos países em desenvolvimento), devem ser estabelecidos critérios ou orientações explícitos a fim de especificar qual o instrumento mais adequado.

### **3.3. REESTRUTURAÇÃO DO ORÇAMENTO/RACIONALIZAÇÃO DAS RUBRICAS ORÇAMENTAIS**

Actualmente, a Comissão encontra-se face a um grande número de rubricas orçamentais, cada uma com a sua base jurídica e que não estão organizadas de forma coerente, nem em função da sua posição no orçamento comunitário nem da complementaridade dos seus objectivos. Estas são em grande medida desenvolvidas a partir de orientações específicas fixadas pela autoridade orçamental, em especial, o Parlamento Europeu.

No seu segundo relatório sobre a reforma da Comissão, o Comité de Peritos Independentes sublinhou a necessidade "de criar uma estrutura orçamental propícia a uma gestão transparente e a um controlo eficaz. A distinção entre despesas administrativas e despesas operacionais deverá ser abandonada<sup>8</sup>". Em especial, interroga-se sobre a necessidade de dividir o orçamento numa Parte A (dotações administrativas) e numa Parte B (dotações de funcionamento). Para ilustrar o facto de esta distinção entre as duas partes ser frequentemente ignorada, são citados casos de concessão de subvenções a organizações culturais tanto a título da Parte A como da Parte B.

A necessidade de clarificar a estrutura do orçamento foi igualmente sublinhada no relatório da Comissão Orçamental do Parlamento no seu relatório sobre o Projecto de Orçamento para 2000. A Comissão é convidada a adoptar uma nova abordagem em matéria de separação das dotações na Parte A e na Parte B do orçamento aquando da apresentação do Projecto de Orçamento para 2001.

O Anteprojecto de Orçamento para 2001 reflectirá uma nova abordagem e incluirá determinados elementos de Elaboração do orçamento com base em actividades (EBA). O EBA é a componente orçamental da abordagem mais ampla da Gestão com base em actividades (GBM), que se destina a melhorar a cultura de gestão na Comissão no âmbito do processo global de reforma administrativa. Todavia, dado que a definição das actividades e das políticas estará associada à actual estrutura organizacional da Comissão, a EBA por si só não permitirá resolver os problemas de falta de coerência entre as rubricas orçamentais.

A fim de resolver este problema, devem ser lançadas consultas o mais rapidamente possível com a autoridade orçamental a fim de examinar em conjunto as formas de racionalizar as rubricas orçamentais, segundo a abordagem referida supra. É evidente que esta questão interessa a todos os beneficiários e não apenas às ONG.

---

<sup>8</sup> Comité dos Peritos Independentes, Segundo Relatório 2.1.15.

É certo que a autoridade orçamental pretenderá sempre conservar o seu direito de estabelecer as prioridades e será nesse caso necessário saber como tal será possível, garantindo que serão previstas e resolvidas de forma adequada as consequências a nível administrativo e a nível dos recursos humanos.

É necessário simultaneamente utilizar melhor a "programação" anual de forma a reflectir as prioridades do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão.

#### **4. PROBLEMAS DE GESTÃO**

O presente capítulo tem por objectivo dar uma panorâmica geral dos desafios com que se colocam actualmente à gestão das subvenções comunitárias e identificar algumas abordagens que permitam melhorar os procedimentos de financiamento e gestão existentes, uma vez que afectam as ONG em particular. Embora qualquer reforma da gestão das subvenções da Comissão seja realizada no interesse de todos os beneficiários, a Comissão está consciente de que as ONG são os seus principais parceiros para a realização de projectos em inúmeros domínios. Estas organizações são por conseguinte afectadas de forma especial pelos problemas que se colocam actualmente e podem legitimamente esperar que sejam encontradas soluções adequadas.

As diferentes formas de subvenções representam uma parte importante das despesas da Comunidade. A maior parte não é paga directamente pela Comissão Europeia, mas através das autoridades nacionais e regionais dos Estados-Membros. É o caso dos pagamentos a título da Política Agrícola Comum e da maior parte dos pagamentos no âmbito dos instrumentos financeiros da política estrutural.

No entanto, a Comissão paga também subvenções directas aos beneficiários (organismos públicos ou privados - universidades, empresas, grupos de interesse, ONG - e em certos casos, a particulares) para a execução de políticas comuns em inúmeros domínios (políticas externas, investigação e desenvolvimento, educação, formação, ambiente, defesa dos consumidores e política da informação). O financiamento europeu, através da concessão de subvenções, proporciona à Comunidade um instrumento flexível que contribui para a prossecução dos objectivos das suas diversas políticas.

##### **4.1. O DESAFIO DA GESTÃO DAS SUBVENÇÕES**

A Comissão confronta-se actualmente com várias dificuldades na gestão das subvenções que são concedidas sob a sua responsabilidade directa. Muitos dos problemas referidos seguidamente são relevantes para a gestão das subvenções directas em todos os serviços da Comissão, mas alguns deles dizem mais particularmente respeito às políticas externas devido à diversidade das rubricas orçamentais e às dotações relativamente elevadas que lhes são atribuídas no Orçamento Geral.

Um dos problemas fundamentais da Comissão reside no número reduzido de pessoal em relação aos recursos financeiros a gerir, se compararmos com as estruturas de gestão semelhantes dos Estados-Membros ou das organizações internacionais<sup>9</sup>. Para fazer face a esta situação, a Comissão criou diferentes sistemas de gestão, que têm como característica comum

---

<sup>9</sup> Poderão obter-se informações relativas aos auxílios externos numa avaliação dos auxílios europeus realizada pelo Overseas Development Institute em 1997.

a delegação de certas actividades administrativas ou de apoio em diversos organismos externos, incluindo ONG.

A Comissão optou em certos casos por concentrar os recursos disponíveis num número mais reduzido de projectos importantes, a fim de limitar a sobrecarga administrativa que a gestão das subvenções representa. A Comissão está contudo consciente de que esta abordagem não pode ser generalizada, uma vez que, em certos domínios, a dimensão reduzida de um projecto gerido por uma ONG pode precisamente ser determinante para o seu êxito.

Uma outra questão de preocupação em matéria de gestão das subvenções concedidas às ONG é a forma como a Comissão aplica os seus procedimentos destinados a garantir uma gestão adequada dos fundos comunitários. Dado que o dinheiro do contribuinte deve ser utilizado de forma criteriosa, económica e transparente, a concessão e a gestão de subvenções comunitárias são sujeitas a condições e exigências precisas a cumprir pela organização que as solicita, nomeadamente no que diz respeito à sua capacidade operacional (técnica e de gestão) e financeira. Por outras palavras, a Comissão deve ser capaz de avaliar a capacidade das ONG de executarem os projectos que lhes são confiados e de responder adequadamente pela utilização dos fundos.

Por outro lado, determinadas características do sector das ONG, tais como a sua dimensão reduzida, uma tesouraria por vezes limitada e dificuldades em fornecer garantias financeiras, fazem com que a sua estrutura e capacidades internas não permitam dar facilmente resposta às exigências administrativas impostas pelas instituições europeias quando estas ONG solicitam subvenções. Assim, nestes últimos anos, um controlo mais estrito, em especial por razões de segurança financeira das subvenções, deu origem a um aumento das exigências que se traduziu por vezes em maiores atrasos. Em especial, a questão das garantias financeiras a fornecer pelas ONG suscitou certas fricções nestes últimos meses.

Importa por conseguinte criar procedimentos de gestão que forneçam as garantias necessárias sobre uma utilização adequada dos fundos públicos, mas que não sobrecarreguem desnecessariamente as ONG em termos financeiros ou administrativos, tanto mais que muito frequentemente a Comissão não é o único doador de fundos de uma determinada ONG e deverá deixar-lhe uma margem de manobra suficiente para que esta se conforme às exigências dos diferentes doadores.

A Comissão reconhece que, em especial, os projectos inovadores ou as operações realizadas nos países em desenvolvimento ou no âmbito de acções humanitárias ou de urgência comportam um elemento de risco inevitável.

É igualmente conveniente ter em conta que a cooperação entre a União Europeia e as ONG significa que podem ser financiadas e executadas acções que nem o sector privado nem os Governos locais poderiam realizar de outra forma.

Neste contexto, a Comissão deve actualmente dar resposta aos seguintes desafios:

- Como melhorar o enquadramento institucional, em especial no que se refere ao recurso a organismos intermediários, para a gestão das subvenções concedidas às ONG?
- Como simplificar a gestão do grande número de propostas recebidas em certos sectores (por exemplo, para o co-financiamento de projectos de desenvolvimento das ONG), tendo em conta os recursos humanos e financeiros limitados de que a Comissão dispõe? Trata-se neste caso de reduzir o número de projectos, de contratos e de operações sem desincentivar

os pedidos provenientes de ONG de dimensão reduzida (que estão frequentemente na origem de ideias inovadoras), nem excluir o financiamento de pequenos projectos, quando estes correspondem às prioridades da União Europeia.

- Como garantir que os fundos limitados da União Europeia sejam canalizados para projectos de elevada qualidade geridos por ONG com a capacidade financeira e operacional necessária para assegurar o seu êxito?
- Como simplificar os procedimentos e melhorar a transparência e a coerência relativamente ao conjunto das rubricas orçamentais a fim de facilitar e incentivar um amplo acesso das ONG ao financiamento comunitário?

#### **4.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES**

Qualquer nova política que se destine a melhorar a gestão dos programas comunitários estará votada ao fracasso se não tiver em conta o seu efeito potencial sobre os beneficiários destas subvenções. Por esta razão, a Comissão continua empenhada em respeitar os princípios orientadores que se seguem e que devem reger a gestão dos projectos e programas das ONG:

- a necessidade de respeitar a diversidade e a heterogeneidade das ONG;
- a necessidade de ter em conta a autonomia e a independência das ONG;
- a necessidade de ter em conta as necessidades específicas das ONG, consoante o sector, a dimensão, a experiência e os resultados anteriores da(s) ONG em causa;
- a necessidade de melhorar a abertura e a transparência, nomeadamente fornecendo informações sobre as subvenções da Comunidade e respectivos beneficiários;
- a necessidade de velar por que as medidas tomadas integrem e sublinhem a dimensão europeia das políticas comunitárias bem como as subvenções que lhes estão associadas.

#### **4.3. MELHORIA DA GESTÃO DAS SUBVENÇÕES CONCEDIDAS ÀS ONG**

Conceber e aplicar medidas que permitam melhorar a gestão das subvenções constitui uma tarefa intersectorial que afecta a quase totalidade dos serviços da Comissão. Uma das primeiras medidas importantes adoptadas pela Comissão em 1998 para tratar estas questões de uma forma coerente no conjunto dos seus serviços é o Vademecum sobre a gestão das subvenções e a Rede de gestão das subvenções, que continuará a desempenhar um papel essencial prosseguindo a reforma neste domínio, nomeadamente identificando e divulgando as melhores práticas. Esta rede constituiu igualmente um subgrupo sobre as parcerias a fim de analisar a melhor forma de cooperar com determinados beneficiários nos domínios em que a Comissão e os seus parceiros têm importantes interesses mútuos e partilham objectivos gerais.

No futuro, será contudo necessário tomar outras medidas, incluindo o alargamento do âmbito desta rede e a participação de outros intervenientes. A Comissão velará em especial por que a reforma da gestão das subvenções faça parte integrante do processo de reforma global, atribuindo um papel de coordenação essencial à Task Force para a Reforma Administrativa.

A Comissão sublinha nos pontos que se seguem as principais características das medidas que pretende tomar, uma vez que podem afectar as subvenções concedidas às ONG. Algumas



destas medidas serão aplicadas bastante rapidamente, enquanto outras exigirão uma análise mais aprofundada e a realização de consultas.

#### **4.3.1 ACORDOS INSTITUCIONAIS E ORGANISMOS INTERMEDIÁRIOS**

A experiência da Comissão não é unívoca em matéria de descentralização ou de delegação de tarefas em organismos intermediários, tais como certas instituições dos Estados-Membros, agências a nível nacional ou europeu ou gabinetes de assistência técnica. Em certos casos, estas estruturas têm funcionado bastante bem, mas noutras a Comissão deparou com graves problemas de gestão.

Afigura-se que a avaliação necessária do papel dos organismos intermediários ultrapassa os regimes de subvenções a favor das ONG e exigirá por conseguinte uma abordagem intersectorial. No entanto, em conformidade com o que foi referido no capítulo do presente documento de reflexão relativo à consulta, a Comissão tenciona envolver as ONG no reexame e na reforma destes mecanismos na medida em que estes tenham sobre elas repercussões directas.

Se se recorrer a organismos intermediários, a Comissão deve velar em especial por que estes tenham uma vasta experiência no sector das ONG. Neste contexto, a Comissão analisará igualmente de perto a possibilidade de incluir nos concursos as ONG/os grupos de consultoria em matéria de cooperação. Por outro lado, as tarefas que relevam da competência da autoridade pública, devem ser conservadas pela Comissão.

#### **4.3.2 REDUÇÃO DO NÚMERO DE PROJECTOS A TRATAR PELA COMISSÃO**

Ainda que tal não constitua uma panaceia para todos os problemas de gestão, é inevitável que em certos domínios e, em especial, no das relações externas, o número de projectos, de contratos e de operações a tratar pela Comissão deva ser reduzido. Este objectivo pode ser atingido através da aplicação das seguintes medidas:

- aumentar a dimensão mínima dos projectos e programas financiados por fundos comunitários, embora garantindo, se for caso disso, montantes mínimos indicativos para os projectos de menor dimensão (introdução de percentagens de fundos disponíveis a reservar para os projectos de menor e maior dimensão nos convites à apresentação de propostas);
- incentivar as ONG a constituírem consórcios para a apresentação e execução de projectos;
- incentivar as ONG a constituírem redes que incluam um organismo representativo bem definido encarregado de exercer actividades em nome dos membros da rede;
- lançar contratos-programa, nomeadamente para as ONG parceiras de longa data, no âmbito dos quais a Comissão e estas últimas acordam um programa-quadro baseado nas políticas e estratégias das ONG, nos seus principais sectores de actividade, nos seus parceiros, etc., e nos termos dos quais estas ONG poderão exercer actividades que serão objecto de um controlo *ex-post* pela Comissão;
- prever subvenções globais sujeitas a uma avaliação dos anteriores resultados obtidos pelas ONG em causa e fornecer fundos às ONG a título individual e às redes de ONG para o financiamento de actividades em pequena escala, se existir um programa de trabalho acordado. Estas actividades serão objecto de um controlo *ex-post*.

A aplicação destas medidas basear-se-á numa análise aprofundada das necessidades específicas do sector e das ONG nele activas. Serão decididas em consulta e de acordo com o sector das ONG directamente interessado.

#### **4.3.3 MELHORIA DOS PROCEDIMENTOS DE SELECÇÃO E DA QUALIDADE DOS PROJECTOS SELECIONADOS**

A melhoria do procedimento de selecção através de uma planificação mais eficaz constituirá um outro meio para garantir a qualidade do serviço na gestão das subvenções. Neste contexto, o recurso sistemático aos convites à apresentação de propostas (segundo a sugestão do Vademecum sobre a gestão das subvenções) revelou-se um instrumento importante, que será desenvolvido no futuro. Esta prática deve ser acompanhada por um diálogo mais aprofundado com as ONG para a definição do âmbito de acção, das prioridades, bem como dos domínios em que as actividades das ONG são complementares das da União Europeia.

Para além disso, a aplicação de programas plurianuais numa base sectorial, temática ou geográfica, deverá aumentar o efeito e a qualidade dos projectos e simplificar as tarefas de gestão.

Por outro lado, afigura-se que uma utilização adequada e rigorosa da abordagem de gestão do ciclo de projectos, tendo em conta a natureza específica e as características próprias das ONG, facilita muito uma boa gestão das subvenções. Trata-se em especial de prever projectos de acordos que estabeleçam claramente os resultados pretendidos, os indicadores de resultados, os controlos de qualidade e os procedimentos de acompanhamento e de apresentação de relatórios. No que diz respeito à fase de selecção, a Comissão tenciona considerar a hipótese de recorrer a especialistas externos para a avaliação das propostas.

#### **4.3.4 AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE FINANCEIRA E OPERACIONAL DAS ONG**

Embora a Comissão admita que a concessão de subvenções em certas circunstâncias comporta certos riscos (ver 4.1), deve como é evidente limitar estes riscos tanto quanto possível. O Vademecum fixa normas e critérios claros para a apreciação, pelos serviços da Comissão, da elegibilidade de uma ONG, bem como das suas capacidades técnicas e financeiras para realizar as actividades para as quais obtém subvenções.

##### **4.3.4.1 GARANTIAS FINANCEIRAS**

Em Julho de 1999, a Comissão adoptou orientações preliminares sobre a segurança financeira das subvenções concedidas às ONG no domínio das relações externas. A experiência resultante destas orientações até hoje comprovou que constituíam uma solução viável simultaneamente para a Comissão e para as ONG. A Comissão pretende por conseguinte confirmar estas medidas, que são descritas em anexo ao presente documento de reflexão.

##### **4.3.4.2 TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO SOBRE AS ONG PARCEIRAS**

A necessidade de uma informação claramente melhorada sobre todos os tipos de beneficiários foi igualmente sublinhada em várias ocasiões. Tanto a Inspeção-Geral da Comissão, como o último relatório sobre a reforma da Comissão elaborado pelo Comité de Peritos Independentes apontaram a necessidade de os serviços da Comissão disporem de uma fonte de informação

fiável sobre os beneficiários das subvenções e nomeadamente sobre as subvenções já concedidas ou as que estão em vias de o ser. O Vademecum sobre a gestão das subvenções especificava também que os gestionários deviam controlar as subvenções já concedidas antes de conceder outras. Os serviços da Comissão não dispõem ainda de um instrumento de informação contínua deste tipo.

Neste contexto geral, melhorar o tratamento da informação sobre as ONG, que beneficiam de subvenções, seria benéfico simultaneamente para a Comissão e para as ONG parceiras. Para a Comissão, facilitaria a avaliação do risco que estas actividades comportam, enquanto para as ONG evitaria terem de fornecer as mesmas informações relativamente a cada projecto que se propõem realizar.

É conveniente analisar as modalidades de um sistema de informação melhorado sobre as ONG e que inclua os seguintes elementos:

- uma base de dados que forneça informações exactas sobre as ONG e nomeadamente o seu perfil operacional e financeiro, as suas realizações anteriores, os projectos financiados pela União Europeia e outros doadores, bem como outros dados regularmente actualizados. Esta base poderia partir das informações de que a Comissão já dispõe e que seriam objecto de uma coordenação. Se puderem ser encontrados recursos suficientes para assegurar o funcionamento e a manutenção deste sistema, tal constituiria um instrumento extremamente útil para os funcionários da Comissão em Bruxelas e nas delegações no estrangeiro;
- sistemas de registo para os beneficiários de subvenções (incluindo as ONG), baseados num estudo aprofundado da sua estrutura organizacional, capacidade e na superfície financeira do beneficiário realizada por auditorias externas. Quanto a este aspecto, poderiam ser tomados em consideração os sistemas existentes na Comissão (ECHO), nos Estados-Membros e nas instituições internacionais doadoras, tais como o Banco Mundial. Deverão igualmente ser analisadas as possibilidades de melhorar os intercâmbios de informações com estes organismos e/ou o sistema de "reconhecimento mútuo".

Estes sistemas de informação deverão ter em conta as necessidades dos parceiros locais dos países terceiros.

#### **4.3.5 SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS**

Os fundos comunitários repartem-se por inúmeras rubricas orçamentais e são disponibilizados a diferentes intervenientes e beneficiários potenciais, incluindo as ONG. As subvenções são concedidas com base em critérios e procedimentos diversos que implicam para os candidatos requisitos também diferentes. A Rede de gestão das subvenções continuará, em cooperação estreita com as ONG e outros parceiros/beneficiários, a reforçar tanto quanto possível a coerência e a aplicar as melhores práticas nos procedimentos de gestão da Comissão. Este esforço dirá nomeadamente respeito à harmonização e melhoria dos formulários utilizados para apresentar o orçamento dos projectos.

Está actualmente a ser aplicado um contrato-tipo para as subvenções no domínio dos programas de ajuda externa da Comunidade a fim de substituir os inúmeros contratos-tipo existentes em relação a esses programas. Embora respondendo às exigências específicas dos projectos e dos programas no domínio da ajuda externa, este contrato baseia-se no contrato-tipo geral anexo ao Vademecum sobre a gestão das subvenções e proporciona por

consequente uma ligação fundamental e a convergência com o ou os contratos-tipo a utilizar noutros sectores em que são concedidas subvenções comunitárias.

É interessante referir neste contexto a criação da ECHO. Quando este organismo foi instituído, a Comissão estabeleceu como um dos seus principais objectivos melhorar a eficácia das operações humanitárias e sublinhou relativamente a este aspecto a necessidade de um enquadramento para organizar as relações com as ONG e as agências internacionais especializadas. Adoptou, por conseguinte, em Maio de 1993 o acordo-quadro de cooperação a fim de acelerar os procedimentos e simplificar o processo de decisão.

Em 1 de Janeiro de 1999 entrou em vigor um novo acordo-quadro de cooperação. A sua revisão visava três objectivos principais:

- reforçar a parceria;
- simplificar e clarificar o texto;
- flexibilizar o sistema mantendo simultaneamente um controlo adequado da utilização dos fundos;
- garantir uma avaliação orientada para a qualidade das propostas e respectiva execução.

Até ao momento, assinaram o acordo-quadro de cooperação mais de 160 ONG. A ECHO tenciona alargar a sua rede de parceiros e os processos de verificação em relação a mais de 130 ONG decorrerão no primeiro semestre do ano 2000.

## **2. 5. INFORMAÇÃO**

### **5.1. INFORMAÇÃO DESTINADA AO PÚBLICO, AOS BENEFICIÁRIOS E BENEFICIÁRIOS POTENCIAIS, INCLUINDO AS ONG**

Foi já disponibilizado ao grande público, aos beneficiários e aos beneficiários potenciais, um volume de informação considerável relativamente às formas de financiamento directo por parte da Comissão Europeia; estes dados são constantemente actualizados e melhorados. As ONG e outras partes que procuram informar-se sobre estes sistemas de financiamento têm necessidade de dados diferentes, nas diversas fases do procedimento de apresentação do pedido, a começar por informações de carácter geral sobre as fórmulas disponíveis e informações exactas sobre os critérios aplicáveis aos diferentes programas de ajuda, bem como sobre a forma de responder e os prazos a cumprir.

#### **5.1.1 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS FINANCIAMENTOS**

Encontram-se disponíveis informações gerais num sítio da Web denominado "Informações sobre os financiamentos efectuados pela UE"<sup>10</sup>. Actualmente, a principal fonte de informações gerais sobre as subvenções é uma versão electrónica do Guia de 1997 intitulado "Subvenções e empréstimos da União Europeia". Esta brochura será substituída durante 2000 por um novo guia, disponível no EUROPA, que estabelecerá uma ligação entre uma descrição das políticas comunitárias e uma descrição dos programas de subvenções disponíveis a título destes programas e as informações pormenorizadas que constam nos sítios Internet dos diferentes serviços da Comissão. Por conseguinte, recorrendo às ligações ou utilizando um

---

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_en.htm)

sistema de procura simples, uma organização que pretende obter um financiamento encontrará os pormenores sobre as subvenções disponíveis, bem como os critérios detalhados a satisfazer e os procedimentos a seguir para a apresentação de um pedido.

### **5.1.2 INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE OS FINANCIAMENTOS**

Um dos principais objectivos do Vademecum sobre a gestão das subvenções publicado em 1998 consistia em obrigar os serviços a melhorarem a publicidade sobre as subvenções disponíveis e as concedidas a título destes programas. A Comissão considerou que era necessária uma informação mais completa e mais convivial a fim de alargar o círculo das organizações que solicitam subvenções à Comissão. Este Vademecum estabelece regras específicas e muito pormenorizadas sobre os dados a fornecer pelos serviços quando lançam convites para apresentação de propostas.

Os serviços devem dar ampla publicidade aos convites para apresentação de propostas, utilizando para o efeito pelo menos o servidor EUROPA.

### **5.2. PONTO DE CONTACTO DAS ONG/REDES DE PONTOS DE INFORMAÇÃO DAS ONG NA COMISSÃO**

Um dos métodos que permitiria fornecer um serviço de melhor qualidade às ONG seria o de estabelecer um certo número de balcões únicos ou de pontos de informação nos serviços da Comissão e respectivas delegações exteriores que trabalham com as ONG. O papel destes pontos de informação deveria ser cuidadosamente definido e seria conveniente analisar as suas implicações a nível dos recursos. No que se refere às informações sobre os financiamentos, seria mais lógico colocar estes pontos de informação à disposição de todos os beneficiários potenciais, ainda que para inúmeros serviços, as ONG sejam os principais beneficiários dos financiamentos directos da Comissão.

Afigura-se igualmente desejável assegurar uma coordenação geral das relações entre a Comissão e as ONG através de um serviço horizontal, que poderia contribuir para promover e alargar o debate a nível dos serviços da Comissão sobre questões relacionadas com as ONG, respeitando simultaneamente a especificidade do diálogo Comissão/ONG nos diferentes sectores. De qualquer modo, dada a natureza específica e a competência das diversas categorias de ONG, a principal responsabilidade pela gestão da relação Comissão/ONG em cada sector deveria continuar a caber ao serviço responsável da Comissão.

Este serviço seria nomeadamente responsável pelas medidas de coordenação a tomar para melhorar simultaneamente a informação destinada às ONG e a informação sobre as ONG destinada aos serviços da Comissão.

## **6. CONCLUSÃO**

A Comissão reconhece a necessidade de estabelecer uma abordagem mais coerente nas suas relações com as ONG, mantendo e baseando-se nas "boas práticas" existentes em diferentes sectores.

Contudo, dado que muitas das propostas incluídas no presente documento estão estreitamente relacionadas com as propostas sobre a reforma administrativa, que serão apresentadas em Fevereiro, considera-se que uma comunicação da Comissão relativa à cooperação com as

ONG não deve ser finalizada antes desta data. Esta solução garantirá que as propostas apresentadas no presente documento de reflexão sejam plenamente compatíveis com o processo global de reforma.

A Comissão considera o presente documento de reflexão uma primeira etapa de um processo que deve incluir amplas trocas de pontos de vista com as ONG.

Para facilitar esta consulta, a Comissão criará um sítio no servidor EUROPA que será aberto logo que a Comissão tenha aprovado o documento de reflexão. Este sítio conterá o texto do documento em todas as línguas oficiais. Existirá igualmente um endereço electrónico para o qual as ONG poderão enviar as suas observações, que por sua vez serão incluídas no sítio em questão.

**Anexo**  
**Garantias financeiras**

No que se refere às subvenções concedidas às ONG, são tomadas as seguintes medidas:

1. No que diz respeito a qualquer subvenção igual ou superior a 100 000 euros, as organizações beneficiárias deverão quer apresentar um relatório da auditoria financeira da organização, efectuado por um contabilista independente, ou apresentar um relatório de auditoria sobre a utilização da subvenção durante ou após a realização da acção.
2. Será exigida uma garantia financeira para o pagamento de qualquer adiantamento igual ou superior a 1 milhão de euros. Podem justificar-se certas excepções, quando os programas sejam aplicados por uma ONG da União Europeia cuja reputação de colaboração satisfatória com a Comissão está estabelecida há longa data, que foi reconhecida como cumprindo os critérios técnicos e operacionais da Comissão e por outras ONG internacionalmente reconhecidas e apoiadas, para o efeito, por outros doadores bilaterais ou internacionais.
3. Para além do acompanhamento regular das operações em curso, os serviços da Comissão efectuarão auditorias por amostragem a fim de controlar o desenrolar das acções, em especial as de menor dimensão, que não são objecto de auditorias sistemáticas.

## GERAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria»  
[ JO C 268 de 19.9.2000, p. 67-73 ]



---

**Parecer do Comité Económico e Social sobre «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria»**

(2000/C 268/15)

Em 25 de Janeiro de 2000, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o documento supramencionado.

Na reunião plenária de 26 e 27 de Janeiro de 2000, o CES decidiu criar, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 11.º e n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, um subcomité para elaborar um projecto de parecer.

O subcomité emitiu projecto de parecer em 28 de Junho de 2000 (relatora: A.-M. Sigmund).

Na 374.ª reunião plenária de 12 e 13 de Julho de 2000 (sessão de 13 de Julho), o Comité Económico e Social adoptou por 92 votos a favor, 16 votos contra e 21 abstenções o seguinte parecer.

## **1. Introdução**

1.1. No documento de reflexão sobre o tema «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria<sup>(1)</sup>» a Comissão formula propostas tendentes a aumentar a eficácia da sua cooperação com as ONG e a assegurar uma melhor utilização dos recursos orçamentais previstos para o efeito. Este documento integra-se no contexto do programa geral de reforma da Comissão; constitui também uma resposta à reestruturação socioeconómica e à maior projecção das ONG. O número de organizações da sociedade civil prontas e em condições de participar num modelo europeu de democracia participativa aumentou sensivelmente nos últimos 20 anos e

esses representantes da sociedade civil organizada fazem valer, com razão, o valor acrescentado que podem trazer para a construção europeia. Neste contexto, o Comité já se pronunciou no parecer de 10 de Dezembro de 1997 sobre «A cooperação com as organizações de solidariedade enquanto actores económicos e sociais no campo da assistência social<sup>(2)</sup>» e no parecer de 28 de Janeiro de 1998<sup>(3)</sup> sobre a «Comunicação da Comissão sobre a promoção do papel das associações e das fundações na Europa».

1.2. No ano passado, por ocasião de uma Convenção<sup>(4)</sup>, o Comité analisou em pormenor o papel e a contribuição da

---

<sup>(1)</sup> COM(2000) 11 final.

---

<sup>(2)</sup> JO C 73 de 9.3.1998, p. 92.

<sup>(3)</sup> JO C 95 de 30.3.1998, p. 99.

<sup>(4)</sup> Primeira Convenção da Sociedade Civil Organizada — 15 e 16.10.1999.

sociedade civil organizada para a integração europeia. Para preparar esta Convenção, o comité adoptou um parecer em 23 de Setembro de 1999 <sup>(1)</sup> que, a par de uma análise histórica da sociedade civil, abordou as características e especificidades das organizações que a representam. Por último, este parecer apresentou também propostas sobre as formas e os recursos de que o Comité dispõe, na sua qualidade de fórum da sociedade civil organizada, para cumprir a missão que lhe foi conferida pelos Tratados. As conclusões desta «Primeira Convenção da Sociedade Civil Organizada a nível europeu», de Outubro de 1999, confirmaram a importância do Comité enquanto fórum institucional da sociedade civil organizada. Ainda durante esta manifestação, a Comissão convidou o Comité a reforçar as suas iniciativas neste domínio.

1.3. As reflexões e propostas do Comité, incluídas no parecer de Setembro de 1999, devem ser consideradas parte integrante do presente parecer que lhes dá continuidade. O parecer tem também em conta os debates sobre a Convenção, de Outubro passado, e ainda as conclusões da audição dos representantes da sociedade civil organizada, em 28 de Abril de 2000.

1.4. O presente parecer destina-se a analisar o documento de reflexão na perspectiva da concretização, pretendida pelo Comité, das orientações saídas da Convenção, elaboradas com os representantes da sociedade civil organizada. Assim, o Comité não tem de modo nenhum a intenção de intervir nos processos que já deram provas no plano operacional. Mas os membros do Comité entendem dever assumir plenamente as suas responsabilidades como representantes <sup>(2)</sup>, na acepção do artigo 257.º do Tratado, da sociedade civil organizada, dispondo-se a contribuir, com os seus conhecimentos especializados, para a criação de sinergias entre a sociedade civil organizada e as instituições comunitárias. Uma vez que o Comité é a única instituição europeia que representa toda a sociedade civil organizada, está vocacionado e tem condições para contribuir com o correspondente valor acrescentado para este projecto.

1.5. Por este motivo, o Comité analisará apenas os aspectos fundamentais e de conteúdo da cooperação da Comissão com as ONG e só abordará questões relativas ao orçamento, à afectação e à utilização de recursos, também analisadas no documento de reflexão da Comissão, se implicarem questões de fundo relevantes para o presente parecer.

## 2. Observações na generalidade

2.1. A própria Comissão sublinha a ligação estreita existente entre o documento de reflexão e as suas propostas de

reforma administrativa e indica que «é evidente que as propostas específicas devem ser estabelecidas no âmbito do processo global de reforma administrativa <sup>(3)</sup>». As reflexões da Comissão sobre a forma de facilitar a actividade das ONG e de melhorar os processos de consulta existentes são elaboradas na óptica de uma melhoria da transparência e da responsabilidade e de um reforço da eficácia e a coordenação das relações de trabalho da Comissão com as ONG.

O Comité saúda esta iniciativa da Comissão tendente a suprimir as deficiências a nível da cooperação operacional com as ONG e a tomar medidas que permitam melhorar mais ainda a cooperação. Para o Comité, é também neste sentido que se deve interpretar o título do documento de reflexão.

2.1.1. O Comité aprecia vivamente o presente documento de reflexão e considera-o um primeiro contributo da Comissão no sentido de melhorar, através de propostas administrativas, a base de cooperação com as ONG. A Comissão reconheceu, e bem, que, por uma questão de credibilidade, os princípios de eficácia, responsabilização, transparência, responsabilidade e serviço devem ser rapidamente convertidos em medidas concretas. Os cidadãos da Europa estão cépticos em relação às declarações programáticas de Bruxelas. Trata-se, portanto, de passar das palavras aos actos. Por este motivo, o Comité apoia a abordagem pragmática da Comissão de criação de estruturas claras, com que pretende facilitar e melhorar as possibilidades de participação dos cidadãos ou dos seus representantes. Esta intenção coincide plenamente com os objectivos do Comité que pretende também contribuir para um espaço europeu de liberdade, segurança e direito. No ver do Comité, são ainda necessários esforços de reforma, e os correspondentes pré-requisitos jurídicos e administrativos, para que a democracia participativa e a proximidade dos cidadãos na Europa possam também tornar-se uma realidade.

2.1.2. No entanto, o Comité considera igualmente essencial definir claramente o alcance do documento de reflexão para evitar mal-entendidos e não suscitar falsas expectativas. Portanto, a Comissão devia ter afirmado claramente que, com este documento, pretendia antes de mais organizar mais eficazmente a sua parceria com as ONG a nível europeu, mas não contribuir para a definição e concretização do diálogo civil.

2.2. Não há dúvida de que os parceiros sociais e as ONG europeias, dentro das suas respectivas competências, são os parceiros privilegiados da Comissão em matéria de consulta, e devem continuar a sê-lo. O mesmo sucede com os demais representantes da sociedade civil organizada, mas em especial com os parceiros sociais europeus. Esta situação não exclui a possibilidade de, em determinados casos, se consultarem as ONG nacionais, ou mesmo regionais e locais. Poderia ser esse o caso, se a experiência das várias organizações pudesse contribuir para obter soluções e não existisse (ainda) uma organização a nível europeu.

<sup>(1)</sup> JO C 329 de 17.11.1999, p. 30.

<sup>(2)</sup> Artigo 257.º do Tratado que dispõe, designadamente, que o «Comité é composto por representantes dos diferentes sectores da vida económica e social ...».

<sup>(3)</sup> Cf. ponto 1.1, último período.

2.2.1. O Comité convida, portanto, a Comissão a tomar as disposições necessárias para que as ONG nacionais, ainda não representadas a nível europeu, não sejam a priori excluídas do processo de diálogo e de consulta, mas sejam admitidas em casos excepcionais. O Comité considera extremamente importante que as ONG criem sólidas estruturas organizativas a nível nacional, criando assim, segundo o princípio «de baixo para cima», as condições necessárias para o estabelecimento de fortes redes europeias.

2.2.2. No entanto, o Comité considera absolutamente essencial que as ONG que desejem participar no processo de consulta se estruturam a nível nacional e depois europeu, concretizando entre elas formas de cooperação, como a criação de redes ou de estruturas federadoras, que lhes permitam dialogar eficazmente umas com as outras e com as instituições comunitárias.

2.2.3. Neste contexto, o Comité considera que a Comissão deveria incentivar concretamente este processo de estruturação a nível europeu, o que viria ao encontro de preocupações, expressas no documento de reflexão, de racionalização dos processos de diálogo e de consulta com as ONG.

2.2.4. Segundo o Comité, é indispensável que, para efeitos de financiamento, a Comissão defina uma lista de critérios (representatividade e autofinanciamento, etc.) e regras processuais claras (orçamentação plurianual que permita um planeamento a mais longo prazo para as ONG, processos de revisão e avaliação periódicas com os respectivos sistemas de gestão e controlo, etc.). Em todo o caso, deve-se evitar que o financiamento seja influenciado por considerações políticas. O Comité contribuirá activamente para essa definição, em que também têm de participar as ONG. Considera essencial esse financiamento — executado e controlado segundo critérios objectivos — visto que assim se pode evitar que, para continuarem a trabalhar, as ONG europeias procurem o financiamento por patrocinadores comerciais ou «grupos de pressão» nacionais. A Comissão criaria assim as condições para a existência de parceiros independentes num futuro diálogo civil.

2.2.5. No âmbito da lista de critérios acima referida, assume importância fulcral a questão da avaliação da representatividade das ONG. Aferir a representatividade das ONG pelo número dos seus membros equivaleria a interpretar erradamente os princípios essenciais da sociedade civil. As iniciativas da sociedade civil surgem frequentemente onde não existe (ainda) consciência generalizada dos problemas, tal como há anos no domínio do ambiente. Por isso, as ONG agem muitas vezes contra a maioria com um mandato das minorias. Um bom exemplo desta situação encontra-se na tradição sindical: na altura da sua fundação, os sindicatos defendiam o interesse geral, mas (ainda) sem um número representativo de membros. Sem querer aludir às negociações e consultas, o Comité considera desde já que a avaliação da representatividade das

ONG de modo algum deve obedecer a critérios puramente quantitativos, devendo satisfazer também critérios qualitativos. Portanto, a representatividade das ONG não se define exclusivamente pelo número de membros representados, mas também pela sua contribuição, com propostas construtivas e conhecimentos especializados, para um consenso e um processo de decisão democráticos.

2.3. O referido «diálogo civil» é mencionado frequentemente nos debates sobre as possíveis formas de participação da sociedade civil organizada a nível comunitário. Aparentemente, as pessoas que se lhe referem nem sempre estão de acordo quanto às condições ou ao âmbito em que se deve processar, nem quanto aos participantes ou aos objectivos deste diálogo civil. Um certo número de organizações reivindicam já uma base jurídica para o diálogo civil. Segundo o Comité, devem ser esclarecidas primeiro várias questões prévias, nomeadamente quanto à finalidade, conteúdo, processos e organização.

2.3.1. O Comité, na qualidade de representante institucional de toda a sociedade civil organizada, contribuirá construtivamente também neste caso para a criação deste discurso público. O diálogo civil como condição prévia de um modelo europeu de democracia participativa deve, na opinião do Comité, antes de mais ter estruturas gerais de organização e de conteúdo e desenvolver-se então nos domínios em que já exista em embrião.

2.3.2. No parecer sobre a Conferência Intergovernamental, o Comité propôs uma nova redacção para o artigo 257.º do TCE, do seguinte teor: «Constituem o Comité representantes das diversas componentes de natureza económica e social da sociedade civil organizada.» O Comité vê com agrado a apreciação positiva que a Comissão faz deste texto e espera que a Conferência Intergovernamental o adopte. Assim, a sociedade civil (organizada) tornar-se-ia um conceito jurídico e as eventuais questões em aberto sobre os participantes no diálogo civil seriam esclarecidas *ex lege*.

### 3. Organizações não governamentais

3.1. Durante as últimas décadas, o rápido desenvolvimento das ONG em muitos sectores foi simultaneamente condição e consequência de uma profunda evolução socioeconómica e de uma sensibilização política, pelo que as ONG são, em certa medida, um reflexo desta evolução. Por este processo estar longe de estar concluído, é praticamente impossível dar uma definição final de ONG. Aliás, o próprio nome o mostra, pois constitui apenas uma delimitação pela negativa e indica apenas o que as ONG não são. Por isso, o Comité se congratula também com as iniciativas que procuram dar-lhes uma definição positiva, como a tentativa de as denominar «organizações da sociedade civil» (OSC).

3.1.1. Em geral as ONG têm vindo a adquirir cada vez mais importância e desenvolvido consideravelmente as suas funções, responsabilidades e competências. No caso de um certo número delas o seu campo de acção ultrapassa já o nível local de que provêm, actuando, hoje, ao nível comunitário. Sem dúvida que, historicamente, pelas suas competências e estruturas, as ONG são associações geralmente provenientes «da base», que na essência, são a expressão da proximidade dos cidadãos e promovem a democracia participativa. Colectivamente, deveriam preocupar-se também com o bem comum da sociedade nas suas várias componentes.

3.1.2. Neste contexto, o Comité lembra que as ONG não representam todos os actores da sociedade civil organizada. Tal como o Comité referiu no parecer de 29 de Setembro de 1999, os parceiros sociais constituem o núcleo da sociedade civil organizada que, com a referida evolução, se alargou a muitos domínios e se expandiu numa multiplicidade de ONG. As características comuns referidas no ponto 1.2 do documento da Comissão não lhes dizem exclusivamente respeito. A Comissão também não toma em consideração a diversidade dessas organizações. Nesta matéria, o Comité remete para o parecer de Setembro passado, já referido, e em especial para as secções 5 a 7.

3.1.3. A Comissão sublinha que «o processo de tomada de decisão na UE é, em primeiro lugar ..., legitimado pelos representantes eleitos pelos povos europeus». O Comité contrapõe que a legitimidade, na Comunidade, não deve ser reduzida apenas ao princípio da territorialidade e aos mecanismos das eleições próprios da democracia representativa. É precisamente nos casos de baixa participação eleitoral que se revela a insuficiência do princípio da maioria democrática numérica. Assim, um deputado pode exercer o seu mandato com base na maioria dos votos expressos, mas, em termos numéricos, essa maioria pode constituir uma minoria dos eleitores. Este facto não impede esses representantes de considerarem legítima a sua eleição por uma maioria absoluta (fictícia). A par da legitimidade democrática adquirida pelos representantes eleitos pelos cidadãos, a que se refere a Comissão, há também a dos representantes nomeados que tem por base conhecimentos específicos e experiência. Essa legitimidade é válida tanto para os membros do Comité como para os representantes das ONG e inscreve-se no âmbito do desenvolvimento e da consolidação de um «modelo participativo da sociedade civil» para a elaboração de políticas, modelo esse que «apresenta igualmente a vantagem de reforçar a confiança no sistema democrático, criando assim um clima mais favorável a reformas e inovações<sup>(1)</sup>».

3.1.4. A democracia participativa requer que as pessoas interessadas num projecto de disposição legislativa sejam associadas ao processo de formação da opinião numa fase precoce e tenham a possibilidade de expor os seus desejos e ideias. Este princípio corresponde precisamente ao modelo participativo da sociedade civil, que, com o seu discurso público, pratica já uma forma de diálogo civil.

3.1.5. Pelo facto de os seus membros pertencerem a organizações da sociedade civil nos Estados-Membros, independentemente de as organizações serem nacionais, regionais ou locais, o Comité faz parte integrante deste modelo participativo da sociedade civil.

#### 4. Reforço da parceria entre a Comissão e as ONG

4.1. A Comissão sublinha, por várias vezes, no documento de reflexão, as diferentes formas de cooperação com as ONG, bem como «as diversas regras de cooperação com a Comissão». No entanto, refere nas conclusões «a necessidade de estabelecer uma abordagem mais coerente nas suas relações com as ONG» e considera desejável «assegurar uma coordenação geral das relações entre a Comissão e as ONG através de um serviço horizontal». Atendendo a que os vários grupos de ONG têm métodos de trabalho e domínios de actividade diferentes, o Comité considera que esse serviço não devia ser responsável por domínios específicos, mas ter principalmente uma função de coordenação e prestar melhores serviços de informação. Uma abordagem do tipo «balcão único», por exemplo, para prestar informações sobre os programas comunitários ou assistência aos requerentes de apoio financeiro, constituiria uma novo avanço concreto e significativo para uma «Europa dos Cidadãos».

4.1.1. Este serviço podia também (a) ter a responsabilidade de garantir o cumprimento das melhores práticas em matéria de consulta, com base num certo número de princípios comuns a definir, mas sem descurar a especificidade dos diferentes sectores de actividade das ONG, nem as suas estruturas e inerentes necessidades. Esse serviço podia (b) contribuir para uma maior transparência, que aliás o Comité reclamara já para as associações e fundações no referido parecer de 28 de Janeiro de 1998. Ao adoptar esse projecto horizontal de informação e coordenação, a que também deviam ter acesso as ONG nacionais, a Comissão contribuiria em grande medida para a criação de estruturas de comunicação mais democráticas e para uma maior proximidade dos cidadãos.

4.1.2. Neste contexto e de um modo geral, é essencial que as condições em que decorrem as consultas (nomeadamente, duração das consultas, disponibilidade dos documentos necessários nas diferentes línguas, recursos humanos necessários para a sua realização) permitam às ONG europeias seguirem, nas relações com os seus membros, uma abordagem «de baixo para cima» e garantirem nas suas próprias estruturas, a transparência que exigem à Comissão. Da prática da democracia participativa pela ONG no seu próprio interior depende igualmente a credibilidade das posições que tomam.

<sup>(1)</sup> Cf. ponto 5.1 do parecer do Comité de Setembro de 1999, já referido.

4.2. O reforço da parceria com as ONG, que incide sobretudo nos aspectos técnicos de gestão, pressupõe que se defina claramente com que ONG a Comissão pretende cooperar no futuro. A Comissão tenciona ter «os seus próprios critérios ... para a selecção das ONG» e cita alguns exemplos desses critérios, nomeadamente «a sua participação anterior em comités e grupos de trabalho» e «a sua experiência, que comprove a sua competência para intervir (a título consultivo) num domínio específico»; neste caso, de acordo com a abordagem da Comissão, a instância habilitada para julgar dessa competência seria de novo a Comissão. Para atenuar a impressão de um acesso demasiado monolítico, a Comissão admite então que «a auto-selecção pela comunidade das ONG... pode constituir uma alternativa útil». No entanto, esta alternativa é fictícia, visto que não se refere a critérios, mas apenas ao processo técnico subsequente de nomeação dos representantes das ONG.

4.3. O Comité considera inaceitável um processo de selecção em virtude do qual as novas ONG de facto não têm praticamente possibilidade de cumprir os critérios («a sua participação anterior em comités e grupos de trabalho»). Este método de selecção é, também, contrário à natureza da sociedade civil, que devia ser encarada não como um fenómeno estático, mas sim dinâmico, e instalaria de uma forma inadmissível um *status quo*, que impediria totalmente o reconhecimento de novas estruturas e de novas formas de organização das ONG.

4.4. No entanto, nem a própria Comissão parece considerar definitiva esta proposta de solução, pois, mais adiante, a propósito do desejo de maior transparência, afirma que «a questão de saber se devem ser acordados entre as ONG e a Comissão critérios comuns deve ser examinada». Seja como for, esses critérios devem ser objectivos, transparentes e do conhecimento público. A sua definição deverá, além disso, resultar de um processo participado, no qual as ONG estejam incluídas.

4.4.1. As consultas realizadas pelo Comité durante a elaboração do presente parecer revelaram a ausência de consenso, também entre as ONG, favorável à criação de um estatuto consultivo oficial, nomeadamente de um sistema de acreditação. O Comité convida a Comissão a analisar de forma aprofundada as vantagens e inconvenientes de um sistema desse tipo, em função das práticas em vigor na ONU e respectivas organizações especializadas e no Conselho da Europa.

4.4.2. Independentemente dos critérios que venham a ser aprovados para admitir as ONG ao processo de consulta com a Comissão, critérios esses que o Comité pretende ajudar a definir organizando, em especial, audições, o Comité salienta já que este processo de selecção não deve dar origem a estruturas e processos de consulta rígidos, devendo antes ser aberto, transparente e tão fácil de gerir quanto possível para ter plenamente em conta a evolução da sociedade civil europeia. Deverá ser publicada a lista das ONG seleccionadas e instituída uma instância de recurso a que poderão recorrer todas as ONG que se considerem injustamente rejeitadas. O

indeferimento pela Comissão deverá ser justificado. De qualquer modo, o Comité deverá ser ouvido no quadro deste processo.

4.5. Outro contributo importante da Comissão para uma maior transparência na sua parceria com as ONG seria a publicação de relatórios de avaliação periódicos, a submeter às ONG para eventuais observações. Para permitir uma análise comparativa e uma avaliação eficaz dos resultados («benchmarking»), estes relatórios deveriam documentar periodicamente a evolução, assim como a actualização, da cooperação da Comissão com todas as ONG. Aliás, o Comité reclamou já tais relatórios para as associações e as fundações, no parecer de 28 de Janeiro de 1998.

4.6. O Comité recorda a sua opinião de que a Comissão deve deixar claro que a presente tentativa — absolutamente louvável — de reforçar e melhorar as suas parcerias se limita apenas a aperfeiçoar os mecanismos de consulta existentes em termos de gestão e conteúdo. Assim, o seu objectivo é exclusivamente fazer beneficiar os trabalhos da Comissão dos importantes conhecimentos técnicos e estratégicos das ONG em determinados sectores, e não a criação *a priori* de estruturas para o diálogo civil em geral.

## 5. Diálogo civil

5.1. A necessidade de uma forma europeia de discurso público no plano comunitário entre os representantes da sociedade civil organizada foi-se desenvolvendo a nível comunitário com a importância que foi adquirindo. O desejo da sociedade civil organizada de um «diálogo civil» enquanto processo democrático e público de formação de vontade está claramente expresso, sendo o seu princípio também aceite pela instituições públicas. Chegou-se a um acordo de princípio em relação a que a Europa deve ser politicamente mais aberta, os processos de decisão devem ser mais transparentes e se devem encontrar meios de reavivar o interesse dos cidadãos pela Europa. Os representantes da sociedade civil organizada têm, neste contexto, particular responsabilidade e um papel a desempenhar como mediadores perante os cidadãos.

5.1.1. Tal como o Comité recordou no parecer de Setembro último, a própria Comissão tenciona, a prazo, instituir um verdadeiro diálogo civil a nível europeu, que complemente o diálogo político com as autoridades nacionais e o diálogo social entre parceiros sociais<sup>(1)</sup>. Aliás, deve ser respeitada a natureza específica do diálogo social, não só em relação às competências, mas também às funções dos seus participantes.

(1) Cf. ponto 9.3 do parecer do CES de Setembro de 1999 e a Comunicação da Comissão relativa às associações e fundações na Europa (COM(97) 241 final).

5.1.2. No entanto, considera o Comité que, para começar, a Comissão deveria esclarecer certas definições relacionadas com o diálogo civil. O Comité está disposto a efectuar trabalhos preparatórios com as ONG e a formular bases para discussão em colaboração com essas organizações.

5.1.3. Para o Comité, o diálogo civil deveria, em todo o caso, ter as seguintes características<sup>(1)</sup>:

- em princípio, o diálogo civil deve estar aberto a todos os actores da sociedade civil organizada (e, portanto, também aos parceiros sociais);
- o diálogo civil não substitui nem faz concorrência ao diálogo social, que tem participantes e competências exclusivos e claramente definidos, mas serve-lhe de complemento indispensável;
- o diálogo civil pode ser conduzido exclusivamente entre os representantes da sociedade civil organizada, ou entre eles e um órgão ou instituição comunitária; pode versar sobre temas horizontais ou verticais, ou seja, tomar a forma de um diálogo geral ou sectorial;
- o diálogo civil deve dispor das estruturas necessárias ao seu funcionamento; o respectivo domínio de competência deve ser o das questões económicas e sociais<sup>(2)</sup>, com excepção dos aspectos abrangidos pelo diálogo social, mas também o ambiente, o consumo, o desenvolvimento, os direitos do Homem, a cultura e todas as outras matérias importantes para a sociedade civil em todas as suas componentes;
- os participantes no diálogo civil devem também dar a conhecer aos Estados que não pertencem à UE, mas mais particularmente aos países candidatos à adesão, as estruturas de organização e as formas de comunicação da sociedade civil organizada. Esses países devem igualmente beneficiar de ajuda à criação e desenvolvimento de estruturas análogas.

Neste contexto, o Comité convida expressamente as ONG da União Europeia a apoiarem o desenvolvimento da sociedade civil organizada nos países candidatos, criando estruturas de cooperação e procedimentos de intercâmbio e consulta, em particular redes paneuropeias.

## 6. Conclusões

6.1. No documento de reflexão, a Comissão efectivamente não consagrou um capítulo especial ao «diálogo civil», mas por várias vezes referiu a promoção do «desenvolvimento do diálogo civil», o «reforço da sociedade civil a nível europeu», o compromisso assumido de proporcionar «dentro destes limites, possibilidades de diálogo... com as ONG enquanto representantes da sociedade civil», etc.

<sup>(1)</sup> Cf. também parecer do Comité de Setembro de 1999.

<sup>(2)</sup> Tal como demonstra o convite dirigido à Plataforma Europeia de ONG do domínio social para participar numa reunião informal dos Ministros dos Assuntos Sociais em 10 e 11 de Fevereiro de 2000 em Lisboa.

6.2. Pelas razões apontadas, o Comité considera especialmente importante apresentar desde já definições claras: a forma de consulta referida pela Comissão no documento de reflexão pode e deve realizar-se no âmbito do diálogo civil, mas não representa o próprio diálogo civil, que deve ser definido de uma forma mais ampla, tanto do ponto de vista institucional como da sociedade civil.

6.3. O Comité reafirma a sua disponibilidade para assumir plenamente o seu papel no âmbito do diálogo civil. Considera que a sua função não é de porta-voz de todas as ONG, nem de intermediário obrigatório das relações das ONG com as instituições comunitárias. O seu objectivo é antes contribuir, como catalisador deste discurso público, para o desenvolvimento da União Europeia com base nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Na sua qualidade de representantes directos dos interesses da sociedade civil organizada, os membros do Comité contribuem para que esse desenvolvimento dê resposta às preocupações dos cidadãos e se inscreva numa democracia pluralista e participativa. O Comité esforçar-se-á por que o diálogo civil proporcione à Europa abertura política, que é fonte de transparência, e não só permita a participação, mas também a reivindique. Desta forma, pretende criar sinergias entre as organizações da sociedade civil e as instituições comunitárias, e trazer valor acrescentado às medidas tomadas por essas organizações para criar uma Europa mais próxima dos cidadãos.

6.4. O Comité está plenamente consciente da impossibilidade de influir na nomeação dos seus membros, que — de acordo com o princípio de subsidiariedade — é da competência dos Estados-Membros. Por este motivo, uma das prioridades do Comité consiste em se dotar de meios que lhe permitam associar mais representantes da sociedade civil organizada ao nível comunitário às suas actividades e à execução de iniciativas concretas, no quadro de um processo evolutivo, o que deverá ser feito no respeito da estrutura tripartida do mesmo Comité Económico e Social.

6.4.1. Assim e na sequência da primeira Convenção da Sociedade Civil Organizada a nível europeu, realizada em Outubro de 1999, e tendo em conta o que ficou exposto, o Comité persegue dois objectivos também prioritários: (i) estabelecer bases de cooperação com as organizações representativas da sociedade civil a nível europeu abertas a essa cooperação e (ii) servir de ponte entre a sociedade civil organizada não só na União Europeia como nos países candidatos à adesão e as instituições comunitárias.

6.4.2. No que diz respeito ao alargamento, o Comité considera que uma das suas missões principais é contribuir para o processo de «institution building» (construções das instituições) nos países candidatos à adesão. O Comité está convicto de que não basta perfilhar o acervo comunitário, mas que é imperativo criar também estruturas adequadas que garantam a aplicação desse acervo consolidando o modelo de democracia representativa, o único que favorece o exercício de uma democracia participativa. As actividades relacionadas com este domínio assumirão, sem dúvida, particular relevância na futura estratégia do Comité.

6.4.3. Durante a referida Convenção, a Comissão, em especial, incitou expressamente o Comité a agir nesse sentido, tendo também sido saudadas as iniciativas já tomadas e as que o Comité pretende prosseguir e reforçar, para contribuir para o processo de «institution building» nos países candidatos à adesão.

6.4.4. Tendo em conta o que ficou exposto e ainda as expectativas suscitadas pela Convenção, o Comité manifesta a sua disponibilidade para estudar a possibilidade de criar uma estrutura organizativa de trabalho apropriada, designadamente um Observatório da Sociedade Civil, no seu interior, que sirva de fórum de reflexão e interacção, a cujas actividades seriam associadas, nomeadamente, as ONG europeias.

6.4.5. Em particular, podiam contar-se entre as missões desse Observatório:

- a elaboração de critérios de representatividade das ONG em colaboração com estas e com a Comissão Europeia;
- a análise dos diferentes modelos de acreditação das ONG (Conselho da Europa, ONU) e o exame, em colaboração com estas e com a Comissão Europeia, da exequibilidade de um sistema de acreditação das ONG;
- a monitorização do desenvolvimento da sociedade civil organizada e do diálogo civil a nível europeu;
- a avaliação dos meios que permitam uma maior participação das ONG no processo de decisão comunitário, sobretudo a nível da concepção das políticas;
- o apoio ao desenvolvimento da sociedade civil organizada nos países candidatos à adesão;

— a formulação de propostas para a execução de iniciativas comuns do Comité e das ONG.

6.4.6. Estas tarefas poderiam ser realizadas socorrendo-se de:

- recolha e difusão de informação de carácter horizontal sobre a sociedade civil organizada europeia e seus actores;
- criação, com a ajuda de peritos, de uma base de dados documental sobre a sociedade civil organizada;
- organização regular de consultas e audições, bem como de encontros e seminários;
- organização de seminários de informação para as organizações da sociedade civil dos países candidatos à adesão, designadamente com a cooperação da Comissão;
- criação de uma publicação periódica sobre o diálogo civil, que proporcione às organizações não representadas no Comité um meio de expressão.

6.5. O Comité considera que cada instituição tem uma missão a desempenhar para que os cidadãos sejam de facto parte interessada, participem verdadeira e activamente na integração europeia e influenciem a sua evolução. Para tal, é, a seu ver, indispensável uma estreita cooperação entre as diferentes instituições e órgãos da União Europeia. O Comité reitera a sua plena disponibilidade para agir nesse sentido no quadro de um diálogo aberto sobre a criação de novas formas e estruturas de participação e espera poder contar na sua acção com o apoio das demais instituições, em especial da Comissão.

Bruxelas, 13 de Julho de 2000.

*A Presidente*

*do Comité Económico e Social*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## GERAL

Parecer do Comité Económico e Social  
sobre «Os serviços sociais privados com fins não lucrativos  
no contexto dos serviços de interesse geral na Europa»  
[JO C 311 de 7.11.2001, p. 33-38]



**Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os serviços sociais privados com fins não lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa»**

(2001/C 311/08)

Em 1 de Março de 2001, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com as disposições do n.º 3, do artigo 23.º, do Regimento, elaborar um parecer sobre «Os serviços sociais privados com fins não lucrativos no contexto dos serviços de interesse geral na Europa».

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu o seu parecer em 18 de Julho de 2001 (relator: J. M. Bloch-Laine).

Na 384.ª reunião plenária de 12 e 13 de Setembro de 2001 (sessão de 12 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou por 92 votos a favor e 1 abstenção o presente parecer.

## 1. Preâmbulo

1.1. A iniciativa do Comité de elaborar o presente parecer não é fortuita. Situa-se na confluência, e provém dela, de correntes crescentes que moldam, forjam e enriquecem progressivamente o que se designa por «modelo social europeu». Estamos perante avanços prometedores, cujos principais eixos podem ser recordados, resumidamente, como segue:

- a) A vontade de fazer com que a União Europeia seja mais do que uma construção económica e monetária, dotada de um mercado único; mais do que um «espaço de liberdade, de segurança e de direito». Existe, actualmente, a ambição de demonstrar que a política social não é uma prótese nem um domínio de acção justaposto, secundário e submetido ao da política económica, mas um factor de eficácia e de capacidade produtiva em virtude, nomeadamente, dos fermentos de coesão de que é portadora;
- b) A vontade de gerir da melhor maneira possível a complexidade evolutiva das nossas sociedades modernas, de tirar o melhor partido da diversidade das suas esferas de actividade, dos seus valores, das suas energias, das suas jazidas de compromissos e generosidades, de considerar e tratar o seu pluralismo como um trunfo em vez de uma desvantagem e, dentro deste espírito, abrir o campo mais vasto possível aos papéis e responsabilidades da «sociedade civil organizada»;
- c) A vontade de conciliar, não como dados contraditórios, mas como exigências complementares, as noções de União e subsidiariedade, de diferenças e regras comuns, de concorrência e interesse geral.

1.2. A pedido do Conselho Europeu de Lisboa <sup>(1)</sup>, a Comissão actualizou, em 20 de Setembro de 2000, a sua comunicação de 1996 sobre os «serviços de interesse geral na Europa». Este texto elucidativo, na linha das preocupações evocadas

supra, faz referência — cf. nomeadamente o seu artigo 30.º — a uma categoria de serviços de interesse geral «que desempenham em larga medida funções sociais, que não têm fins lucrativos e que não pretendem desenvolver uma actividade industrial ou comercial». Estão incluídos organismos como «sindicatos, partidos políticos, igrejas e comunidades religiosas, associações de consumidores, academias e organizações caritativas ou humanitárias».

1.3. O presente parecer, tal como o nome indica, aplica-se aos «serviços sociais», que constituem apenas uma parte do todo, mas cuja acção integra elementos característicos importantes do «modelo social europeu».

Este termo <sup>(2)</sup>, neste caso e actualmente, visa uma categoria de organismos privados sem fins lucrativos, com estatutos variáveis consoante os Estados — associações; fundações — e vocacionados para actuarem no domínio da saúde e da acção social sem se inibirem de realizar, eventualmente, acções económicas subordinadas aos seus fins sociais essenciais. O termo «sem fins lucrativos» significa aqui que, se forem retirados benefícios, eles não são distribuídos, mas sim reinvestidos no desenvolvimento das missões sociais de interesse geral destes organismos. Significa também, evidentemente, que a maximização do benefício não constitui o fim primeiro destes organismos.

1.4. A iniciativa que motiva este parecer era tão necessária como complicada. Com efeito:

- a) As realidades que tal definição encobre, nos Estados-Membros da União Europeia, são extremamente diversificadas. Resultam de histórias e culturas não redutíveis a uma identidade unívoca, o que é factor de complicação. Mas a sua análise revela, sem equívoco, traços comuns, constantes, que correspondem às suas vocações, aos seus

<sup>(1)</sup> Importa lembrar, também, que o Conselho Europeu de Nice reafirmou o papel dos «serviços de interesse geral» e que a adopção da Carta dos Direitos Fundamentais implica que se consolide o exercício efectivo destes direitos, designadamente no que diz respeito aos serviços sociais.

<sup>(2)</sup> Convém recordar que, em certos países da União (Itália e Suécia, nomeadamente), as acções sociais de solidariedade são frequentemente realizadas por organismos de estatuto cooperativo.

modos de acção, ao lugar que ocupam e aos serviços que oferecem: é razão imperativa para não as considerar como uma mistura marginal de módulos disseminados simplesmente acessórios; para as ver tais como são, um conjunto simultaneamente forte e vulnerável, bem e mal conhecido;

- b) Neste domínio como noutros, a compreensão das realidades esbarra com o vago dos termos e das definições: «interesse geral», «serviços sociais», «mercado social», «económico», «caritativo», «utilidade social», etc.; nenhuma das expressões do género designa exactamente as mesmas coisas, nem de facto nem de direito, em cada um dos países da União (ver em cada um deles). Mas não é motivo para se contornar o obstáculo ou ficar parado; o bom senso dita que tomemos nota das incertezas semânticas e que nos adaptemos a elas da melhor maneira possível, tentando, obvia e continuamente, reduzi-las; e que nos concentremos em realidades seguras porque vividas e verificadas.

1.5. Esta é a intenção em que assenta o presente parecer, que tem como objectivo:

- depois de ter sublinhado a contribuição dada pelos «serviços sociais» considerados (2);
- precisar as preocupações que os afligem e que lhes dizem respeito (3);
- e sugerir uma iniciativa (4).

## 2. O contributo dos serviços sociais para o interesse geral na Europa

2.1. A União Europeia reconhece, na verdade, através da Declaração n.º 23 anexa ao Tratado de Maastricht «as associações de solidariedade e as fundações, enquanto instituições responsáveis por estabelecimentos e serviços sociais» e a necessária cooperação com as associações do sector social. A importância desta cooperação foi sublinhada, aliás, no Livro Branco sobre o futuro da política social comunitária. Mas o lugar que estas organizações ocupam é, curiosamente, relativamente mal conhecido. Elas exercem, nos países da União, papéis cujas modalidades variam consoante a maneira como está organizada, neste ou naquele país, a garantia dos direitos políticos, civis, económicos e sociais das pessoas e da maneira como foi concebido e edificado o sistema de protecção social. O seu posicionamento depende dos fundamentos históricos, culturais e ideológicos nacionais, bem como dos modos de intervenção do Estado, das colectividades territoriais locais, do sector privado lucrativo e do sector privado sem fins lucrativos. Mas seja qual for a heterogeneidade dos dispositivos observados, existem constantes.

- a) A principal é que, em muitos países, os organismos sociais, agentes da sociedade civil, têm realmente a responsabilidade de prestar serviços e de gerir estabelecimentos no domínio da solidariedade sanitária e social: lares, estabelecimentos para crianças e adultos deficientes, organismos de protecção da juventude, acção social educativa, centros de acolhimento e de reinserção social, creches, infantários, centros de saúde, centros sociais, estabelecimentos privados de prestação de cuidados de saúde sem fins lucrativos, serviços de apoio no domicílio, serviços de enfermeiros e pessoal auxiliar de enfermagem, serviços de assistência doméstica, serviços de aconselhamento e orientação psicológica, etc.
- b) Em muitos países da União Europeia as pessoas colectivas públicas optaram, sensatamente, há décadas, por se apoiarem em actores sociais privados sem fins lucrativos nos domínios da saúde e da acção social. A necessidade actual e constante de conter a despesa pública (isto é, de reduzir o ritmo do seu crescimento) perante necessidades que aumentam e se complicam reforça o papel efectivo e potencial de tais actores, que podem ser definidos como colaboradores privados sem fins lucrativos do interesse geral.
- c) Os organismos privados sem fins lucrativos participam no desenvolvimento da riqueza das economias e dos países. O seu papel é importante em matéria de criação de empregos e de desenvolvimento local.

2.2. Os serviços sociais abrangidos pelo presente parecer são uma componente, um mecanismo essencial dos dispositivos de protecção social em todos os Estados-Membros da União. Sem eles, as prestações financeiras intrinsecamente melhor concebidas e mais substanciais não atingiriam e não cumpririam os seus objectivos e os seus efeitos de modo eficaz por falta de instrumentos de aplicação adequados. Os auxílios pecuniários, para atingirem os seus objectivos de modo óptimo, exigem intermediários, desmultiplicações de escuta, de acompanhamento, de apoio, de complemento, de proximidade e de flexibilidade. É necessário que os serviços sociais em causa sejam associados o mais possível pelas pessoas colectivas públicas à definição das suas orientações estratégicas.

2.3. Os «serviços sociais» em apreço contribuem para o interesse geral em três aspectos importantes:

- a) São reveladores de uma procura social constantemente em evolução e defensores das pessoas mais vulneráveis:
- detectam e revelam, graças à sua capacidade de vigia, lacunas, necessidades sociais e angústias cujo peso se agrava, cujas fontes se diversificam cada vez mais aceleradamente, em cujos conteúdos e expressões se acentua a complexidade;

- intervêm junto das colectividades públicas para que se avance no reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais de todos;
  - esforçam-se por ultrapassar a noção estrita de assistência e por incitar as pessoas que apoiam a responsabilizarem-se e a tomarem em mãos as rédeas da sua própria vida;
  - têm uma grande capacidade de inovação no tratamento das necessidades.
- b) São criadores ou recriadores de tecido social:
- não se contentam em proporcionar um serviço, privilegiam a noção de laço, ao associarem as pessoas e as famílias à acção pública;
  - desenvolvem uma lógica de rede, ultrapassando as limitações de resultado imediato;
  - constroem um sistema de partilha dos conhecimentos e experiências entre indivíduos de todos os meios sociais, quer sejam voluntários, assalariados ou utilizadores.
- c) São agentes de mobilização da solidariedade entre os cidadãos:
- estimulam a capacidade da sociedade de se responsabilizar pelo seu próprio destino e de dialogar com as estruturas do poder (colectividades públicas, forças económicas);
  - estão abertos a todas as pessoas e não só a certas categorias;
  - são testemunho de que a coesão, a solidariedade e a luta contra a exclusão não podem depender exclusivamente da providência das colectividades públicas, mesmo que o papel de garante destas últimas continue a ser essencial, bem como do que compete à sociedade civil realizar numa base voluntária e consensual;
  - baseiam-se, em maior ou menor grau, no voluntariado e em compromissos que não se limitam ao contributo fiscal ou à dádiva de dinheiro;
  - contudo, há a preocupação de que certos prestadores de serviços sociais percam um pouco da sua capacidade de luta contra a exclusão e de inovação devido à sua dependência dos financiamentos públicos.

### 3. Preocupações

Os «serviços sociais» de que trata o presente parecer sentem actualmente uma grande inquietação <sup>(1)</sup>. Esta inquietação justifica-se? Em caso afirmativo, porquê?

Actualmente, em vários Estados-Membros da União, há três tipos de actores que intervêm no domínio da saúde e da acção social: as colectividades públicas, os operadores com fins lucrativos e os serviços privados sem fins lucrativos. Devido a esta concorrência (à excepção de certos sectores que não interessam os operadores com fins lucrativos), é preciso velar por que as especificidades do terceiro tipo de actores não sejam esquecidas nem eliminadas. Importa igualmente velar por que as disposições relativas aos concursos públicos não sejam aplicadas de modo demasiado abrupto.

Não é o relativo desconhecimento ou subestimação da sua importância e do seu papel que bastam para explicar a preocupação que os aflige. O que constitui um problema — e o problema é real — é a questão do seu futuro à luz do direito comunitário da concorrência.

3.1. À primeira vista, poderíamos pôr em causa o fundamento do seu alarme.

- a) A comunicação da Comissão sobre os «serviços de interesse geral» refere (artigo 30.º): «De forma mais genérica, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que muitas actividades desenvolvidas por organizações que desempenham em larga medida funções sociais, que não têm fins lucrativos e que não pretendem desenvolver uma actividade industrial ou comercial, serão normalmente excluídas das normas comunitárias no domínio da concorrência e do mercado interno.» <sup>(2)</sup>.
- b) A comunicação afirma que, quando os organismos em causa desenvolvem actividades económicas, a aplicação das regras comunitárias se baseará nos princípios da presente comunicação «no que se refere, em especial, ao contexto social e cultural em que as actividades relevantes são desenvolvidas.».
- c) A comunicação assinala que as regras da concorrência não são aplicáveis, em princípio, quando as actividades dos organismos considerados têm que ver, designadamente, com:
- prestações ligadas à obrigação de adesão aos sistemas básicos da segurança social;
  - actividades de instituições que têm missões sociais em grande parte sem fins lucrativos e cujo objectivo não é o exercício de uma actividade comercial;

<sup>(1)</sup> Esta inquietação não é a única que sentem; há também o temor de serem «instrumentalizados», reduzidos aos papéis de executantes, de prestadores de serviços, de supletivos, em função do financiamento público que lhes é atribuído. Mas este é um problema diferente do tratado no presente parecer. Poderia ser, com utilidade, tema de parecer ulterior.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 580 final.

- actividades que se limitam, em todos os aspectos, a um Estado-Membro em particular, e que não obstam, por isso, ao comércio entre os Estados-Membros.

Tendo em conta tais indicações, seríamos tentados a colocar a questão: Porquê inquietar-se? Não serão estes perigos imaginários?

3.2. Examinando a situação com mais atenção, esta questão é bem real e os serviços sociais considerados têm uma certa razão em serem alarmistas pelos motivos seguintes:

- a) Muitos deles, para cumprirem as suas missões, exercem actividades no sector económico, em terrenos em que operam empresas com fins lucrativos que consideram estar expostas a riscos de uma certa forma de concorrência desleal;
- b) Em vários países da União, o Estado entendeu, legitimamente, ser seu dever examinar atentamente — nomeadamente no plano fiscal — a conformidade das excepções autorizadas para os serviços sociais com as regras nacionais e europeias do direito da concorrência. Este exame suscitou um debate que está longe de ter sido concluído. Pois a posição de princípio adoptada pelo Estado nesse debate pode esquematizar-se como segue: «O que importa não é quem são, mas o que fazem».
- c) Relativamente à aplicação das regras da concorrência, a comunicação da Comissão enuncia três princípios:
  - Neutralidade no que se refere à propriedade pública ou privada das empresas;
  - Liberdade dos Estados-Membros na definição de serviços de interesse geral;
  - Proporcionalidade, que implica que as restrições da concorrência não excedam o necessário para garantir o cumprimento efectivo das missões de interesse geral.

Mas o que precede não basta para esclarecer tudo.

3.3. Podemos, pois, compreender que os «serviços sociais» em apreço desejam ardentemente ser melhor esclarecidos sobre as «regras do jogo» que lhes serão futuramente aplicadas no território da União. Trata-se para eles de uma questão de segurança jurídica, num domínio em que é incontestável que existe, actualmente, uma margem de incerteza bastante grande.

#### 4. Algumas sugestões de iniciativas

O Comité pretende aqui:

- depois de ter recordado ou preconizado alguns pontos de referência,
- propor uma orientação.

##### 4.1. Pontos de referência

- a) Convém — se é que é necessário fazê-lo — recordar que a União Europeia e cada um dos seus Estados-Membros optaram pelo princípio de uma economia de mercado aberto (artigos 4.º e 98.º do TCE) baseada na livre concorrência (art. 31.º-G do TCE), que deve ser protegida contra distorções indevidas. O princípio da concorrência não é o único a que a UE se subordina. A UE estabeleceu outros princípios para si própria. Os Estados-Membros da União Europeia optaram, igualmente, pela aplicação de uma política no domínio social (art. 136.º do TCE), para o reforço da coesão económica e social (art. 158.º do TEC) e para um nível elevado de protecção social (art. 2.º do TCE).
- b) A protecção social é, em princípio, da competência dos Estados-Membros. Mas a Comissão é a guardiã dos Tratados. A sua vocação para intervir nos domínios de aplicação das «regras da concorrência» e do «mercado interno» não pode ser posta em causa.
- c) Compete à Comissão esforçar-se, após a consulta dos Estados-Membros, por promover o mais possível a clareza e a segurança jurídica, por ter em conta a posição dos serviços sociais de interesse geral relativamente ao desenvolvimento comum e por promover a sociedade civil. Estes serviços têm o direito de esperar, pelos motivos sublinhados na primeira parte do presente parecer, delimitações mais claras relativamente às actividades económicas que têm que ver especificamente com a concorrência, de forma a terem maior visibilidade para realizarem com êxito as suas missões.
- d) O Comité considera que é preciso tratar separadamente os serviços sociais no conjunto dos actores que operam em sectores com vocação de interesse geral (transportes, energia, comunicação, etc.).
- e) A questão, sem dúvida difícil, mas fundamental em relação ao modelo social europeu, é saber como reservar na União um lugar legítimo e útil aos serviços sociais entre o «exclusivamente público» e o «exclusivamente lucrativo». Os serviços sociais são normalmente induzidos, em alguns dos seus domínios, a exercer actividades económicas. Mas, se quisermos respeitar o seu contributo e a sua esfera de actividade, é preciso ter o cuidado de não os banalizar e de não lhes aplicar sem discernimento o mesmo tratamento que é dado às empresas com fins lucrativos com que trabalham lado a lado e que encontram em certos terrenos de acção.

Os serviços sociais, sobretudo as associações, fundações e obras de caridade, quando intervêm no espaço económico, não se contentam em oferecer serviços pagos segmentados como o fazem, de modo útil e eficaz aliás, as empresas com fins lucrativos. Criam igualmente tecido social através do acompanhamento.

- f) A União tem que respeitar as regras em que assenta e, nomeadamente, as que se aplicam à concorrência. Está fora de questão sugerir que estas sejam descuradas, contornadas ou alteradas. O objectivo é interpretá-las, geri-las e aplicá-las da melhor maneira possível e, para tal, aprofundar as suas modalidades de aplicação. Seria desolador, em relação a semelhante questão, opor as disposições comunitárias do direito da concorrência à preocupação de dar um tratamento adequado, específico e pertinente aos serviços sociais de interesse geral. Os serviços sociais privados sem fins lucrativos não reivindicam «domínios reservados». Não rejeitam ser postos em situação de concorrência com todos os outros operadores no campo da qualidade das prestações. Mas reclamam que os critérios de qualidade não sejam redutores. Chamam a atenção para o facto — e têm, aliás, de o provar constantemente — de que, para além das exigências normais de segurança e competência profissional a todos os actores nos vários domínios, se deve ter em conta a sua aptidão especial para tratar os seres humanos como pessoas; a palavra «pessoa» não significa exactamente o mesmo que «indivíduo», «administrado», beneficiário, «utente», «cliente», etc.

Reclamam, também, que, quando sejam postos em concorrência, se tenha em conta o facto de intervirem em campos difíceis e onerosos que não interessam nada aos actores privados com fins lucrativos. Salientam o inconveniente que haveria em que os actores com fins lucrativos — que, diga-se de passagem, fazem bem o seu trabalho e são, claramente, muito úteis — se ocupassem apenas (beneficiando, de qualquer modo, de financiamento público) das pessoas mais solventes, reivindicando ao mesmo tempo uma «igualdade de tratamento» estrita relativamente ao direito da concorrência.

A prazo, o «modelo social europeu» ficaria enfraquecido com isso.

- g) Semelhante erro, se fosse cometido, apenas conduziria ao que em Lógica se designa por aporia, ou seja, uma contradição lógica sem saída; por outras palavras, em linguagem mais simples, um impasse. Seria confrangedor. Uma das condições para ultrapassar esta aporia é reconhecer, relativamente às modalidades de aplicação das regras da concorrência, a importância crescente de que se revestem, desde o Tratado de Amesterdão, os objectivos sociais da União.

#### 4.2. Percurso

Para avançar na via de uma delimitação mais clara das disposições aplicáveis, relativamente às regras da concorrência, aos serviços sociais de interesse geral e às empresas comerciais com fins lucrativos, são concebíveis duas abordagens principais.

4.2.1. A primeira seria alterar o artigo 16.º do Tratado, estabelecendo um princípio de isenção geral para categorias de serviços sociais exclusivamente prestadas por operadores privados sem fins lucrativos. Esta recomendação tem a sua lógica e os seus partidários, que remetem de bom grado para o acórdão de 17 de Junho de 1997 (processo «SODEMARE») do TJCE:

- Esta iniciativa teria a vantagem da clareza e traduziria a vontade de inscrever nos textos fundamentais da União a preocupação de equilíbrio entre o princípio da concorrência e o evitar os efeitos perigosos de uma aplicação demasiado absoluta deste princípio: enfraquecimento da coesão social, desincentivo dos agentes sem fins lucrativos, despojamento dos riscos rentáveis, etc.
- Mas esta solução poderá comportar riscos: abrir o caminho a abusos; suscitar demonstrações de oposição da parte dos agentes económicos que desenvolvem actividades com fins lucrativos; proporcionar aos serviços sociais, através da isenção incondicional, favores perigosos, em primeiro lugar para eles próprios, ou seja, oferecer-lhes, em relação à ética de clareza de que se orgulham, uma espécie de «presente envenenado» e prejudicar, assim, os seus interesses.

4.2.2. Uma outra abordagem, de tipo pragmático, — que já foi adoptada de modo bastante eficaz em certos Estados-Membros da União — seria, ao aprofundar a análise e o debate da questão, estabelecer critérios mais apurados que permitam estabelecer uma distinção mais clara, nas actividades económicas comerciais dos serviços sociais, entre o que tem que ver com a aplicação das regras da concorrência e o que merece ser isento delas.

4.2.2.1. Isto poderia ser tentado sem sofisticação paralisante, mediante uma concertação que poderia ser recomendada pela Comissão, a qual lhe definiria o objectivo, as linhas gerais e o espírito. Significaria, no final de tal exercício, fazer com que as instâncias europeias formulassem uma interpretação clara e concordante, reconhecendo certas especificidades que conduzem à não aplicação de certas regras que regem a concorrência, como as que constam dos capítulos I e II do título VI do Tratado. No momento oportuno, a Comissão poderia estabelecer disposições de excepção após autorização do Conselho (art. 89.º, Decisões do Conselho 7 Maio 1998; art. 83.º, Decisões do Conselho 19/65 e 28.21/71) e ou promulgar directivas (n.º 3, do art. 86.º, do TCE; directiva sobre a transparência, por exemplo).

4.2.2.2. O Comité não subestima a importância do trabalho de aprofundamento a realizar para avançar nesta via, mas considera que não devem ser necessários prazos demasiado longos. Se se decidisse realizar este trabalho, o Comité estaria disposto a cooperar de modo activo.

## 5. Conclusão

5.1. Que é difícil conciliar o respeito das regras da concorrência com o das especificidades das acções económicas realizadas pelos serviços sociais de interesse geral é uma evidência.

5.2. Os serviços sociais privados sem fins lucrativos de interesse geral não pertencem nem ao sector dos poderes públicos nem ao sector lucrativo. Contudo, estão intimamente

ligados ao primeiro pela concertação que mantêm e pelos financiamentos que lhes são atribuídos; e acontece, cada vez mais frequentemente, intervirem no segundo. Todavia, as funções que desempenham não são redutíveis a normas públicas e não se limitam à oferta de serviços comerciais.

5.3. A sua preocupação, em muitos Estados-Membros da União, é não serem nem instrumentalizados nem banalizados. Este receio não é ilusório, pelo contrário, e é o que os leva a exigirem derrogações que, num caso ou noutro, podem incomodar.

5.4. Ao reivindicarem a tomada em conta das suas especificidades, não é a razão que desafiam, é a imaginação. Não é a mesma coisa. Podemos tentar imaginar sem ofender a razão. O Comité — este é o sentido do presente parecer — considera que, neste caso, mal andaríamos em não nos esforçarmos nesse sentido, devido à importância dos desafios, nomeadamente os da coesão social e da luta contra as exclusões.

Bruxelas, 12 de Setembro de 2001.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS

## GERAL

Resolução do Parlamento Europeu,  
de 19 de fevereiro de 2009, sobre a economia social  
[JO C 76 E de 25.3.2010, p. 16-23]

---

## **Economia social**

P6\_TA(2009)0062

### **Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre a economia social (2008/2250(INI))**

(2010/C 76 E/04)

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta os artigos 3.º, 48.º, 125.º a 130.º e 136.º do Tratado CE,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1435/2003 do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia (SCE) <sup>(1)</sup>, e a Directiva 2003/72/CE do Conselho, de 22 de Julho de 2003, que completa o estatuto da sociedade cooperativa europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores <sup>(2)</sup>,
- Tendo em conta a Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno <sup>(3)</sup>,
- Tendo em conta a Decisão 2008/618/CE do Conselho, de 15 de Julho de 2008, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros <sup>(4)</sup>,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 30 de Janeiro de 2008, sobre uma proposta de Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2008 (COM(2008)0042), o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre uma proposta de Relatório Conjunto (SEC(2008)0091), e o Relatório Conjunto sobre o Emprego 2007/2008, subscrito pelas Conclusões do Conselho Europeu da Primavera de 13-14 de Março de 2008,
- Tendo em conta a sua Resolução de 6 de Maio de 1994 sobre a economia social alternativa <sup>(5)</sup>,

---

<sup>(1)</sup> JO L 207 de 18.8.2003, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 207 de 18.8.2003, p. 25.

<sup>(3)</sup> JO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

<sup>(4)</sup> JO L 198 de 26.7.2008, p. 47.

<sup>(5)</sup> JO C 205 de 25.7.1994, p. 481.



Quinta-feira, 19 de Fevereiro de 2009

- Tendo em conta a sua Resolução de 18 de Setembro de 1998 sobre o papel das cooperativas no crescimento do emprego das mulheres <sup>(1)</sup>,
- Tendo em conta a sua posição de 17 de Junho sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010) <sup>(2)</sup>,
- Tendo em conta a sua Resolução de 23 de Maio de 2007 sobre «Promover um trabalho digno para todos» <sup>(3)</sup>,
- Tendo em conta a sua Resolução de 9 de Outubro de 2008 sobre a promoção da inclusão social e o combate à pobreza, nomeadamente a pobreza infantil, na UE <sup>(4)</sup>,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 23 de Fevereiro de 2004 relativa à promoção das cooperativas na Europa (COM(2004)0018),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 4 de Junho de 1997 sobre a promoção do papel das associações e das fundações na Europa (COM(1997)0241) e a Resolução do Parlamento, de 2 de Julho de 1998, sobre o mesmo tema <sup>(5)</sup>,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 7 de Abril de 2000 intitulada Acção local em prol do emprego: Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego (COM(2000)0196),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 6 de Novembro de 2001 intitulada «Reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego» (COM(2001)0629) e a Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de Julho de 2002, sobre o mesmo tema <sup>(6)</sup>,
- Tendo em conta os pareceres do Comité Económico e Social Europeu, nomeadamente sobre a economia social e o mercado único <sup>(7)</sup>, a diversificação económica nos países aderentes - Papel das PME e das empresas da economia social <sup>(8)</sup> e a capacidade de adaptação das PME e das empresas da economia social às mudanças impostas pelo dinamismo económico <sup>(9)</sup>,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 22 de Abril de 2008, sobre o contributo do voluntariado para a coesão económica e social <sup>(10)</sup>,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 6 de Setembro de 2006, sobre um modelo social europeu para o futuro <sup>(11)</sup>,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 2 de Julho de 2008, sobre a Agenda social renovada: oportunidades, acesso e solidariedade na Europa do século XXI (COM(2008)0412),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 2 de Julho de 2008, intitulada «Um compromisso renovado para com a Europa social: reforçar o método aberto de coordenação na área da protecção social e da inclusão social» (COM (2008)0418) e o primeiro Relatório Bienal sobre serviços sociais de interesse geral (SEC (2008)2179) da mesma data,
- Tendo em conta o artigo 45.º do seu Regimento,

<sup>(1)</sup> JO C 313 de 12.10.1998, p. 234.

<sup>(2)</sup> Textos Aprovados, P6\_TA(2008)0286.

<sup>(3)</sup> JO C 102 E de 24.4.2008, p. 321.

<sup>(4)</sup> Textos Aprovados, P6\_TA(2008)0467.

<sup>(5)</sup> JO C 226 de 20.7.1998, p. 66.

<sup>(6)</sup> JO C 271 E de 12.11.2003, p. 593.

<sup>(7)</sup> JO C 117 de 26.4.2000, p. 52.

<sup>(8)</sup> JO C 112 de 30.4.2004, p. 105.

<sup>(9)</sup> JO C 120 de 20.5.2005, p. 10.

<sup>(10)</sup> Textos Aprovados, P6\_TA(2008)0131.

<sup>(11)</sup> JO C 305 E de 14.12.2006, p. 141.

**Quinta-feira, 19 de Fevereiro de 2009**

- Tendo em conta o relatório da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e o parecer da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A6-0015/2009),
- A. Considerando que o modelo social europeu foi construído sobretudo graças a um elevado nível de serviços, bens e empregos gerados pela economia social, bem como com o apoio das capacidades de antecipação e de inovação desenvolvidas pelos seus promotores,
- B. Considerando que a economia social tem por base um paradigma social que está em consonância com os princípios fundamentais do modelo social e de bem-estar europeu, e que a economia social desempenha ainda hoje um papel fundamental na manutenção e no reforço deste modelo, regulando a produção e a oferta de muitos serviços sociais e de interesse geral,
- C. Considerando, conseqüentemente, que há que valorizar os modelos da economia social para atingir os objectivos de crescimento económico, empregabilidade, formação e serviços pessoais que caracterizam todas as políticas europeias,
- D. Considerando que a riqueza e o equilíbrio de uma sociedade provêm da sua diversidade, e que a economia social contribui activamente para essa diversidade, ao melhorar e reforçar o modelo social europeu e ao introduzir um modelo de empresa específico que lhe permite contribuir também para um crescimento estável e duradouro,
- E. Considerando que os valores sociais da economia são altamente coerentes com os objectivos comuns da UE de inclusão social, e que o trabalho decente, a formação e a inclusão lhe deveriam estar associados; considerando que a economia social demonstrou que pode melhorar significativamente o estatuto social de pessoas desfavorecidas (como foi demonstrado, por exemplo, pelo vencedor do Prémio Nobel Professor Mohamud Yunus que, facilitando a inclusão financeira, aumentou a influência das mulheres) e que tem uma capacidade substancial de inovação social, encorajando os que se deparam com dificuldades a encontrar soluções para os seus problemas sociais, por exemplo no que diz respeito à conciliação da vida profissional e da vida privada, à igualdade dos géneros, à qualidade da vida familiar, à capacidade para cuidar dos filhos, dos idosos e das pessoas com deficiência,
- F. Considerando que a economia social representa 10 % do conjunto das empresas europeias, ou seja, 2 milhões de empresas, ou 6 % do emprego total, e dispõe de um elevado potencial para gerar e manter empregos estáveis, principalmente porque estas actividades, pela sua própria natureza, não são susceptíveis de serem deslocalizadas,
- G. Considerando que as empresas da economia social são geralmente pequenas e médias empresas (PME) que contribuem para um modelo económico sustentável em que as pessoas são mais importantes do que o capital e que essas empresas estão muitas vezes activas no mercado interno e, portanto, precisam de garantir que as suas actividades respeitem a legislação pertinente,
- H. Considerando que a economia social se desenvolveu através de tipos empresariais com características organizacionais ou jurídicas específicas, como por exemplo as cooperativas, as sociedades mútuas, as associações e as fundações, e outros tipos existentes nos Estados-Membros; considerando que a economia social abrange uma panóplia de conceitos utilizados nos diferentes Estados-Membros como, por exemplo, «economia solidária» e «terceiro sector», e que, embora não sejam considerados como fazendo parte da «economia social» em todos os Estados-Membros, existem em toda a União Europeia actividades comparáveis que partilham as mesmas características,
- I. Considerando que é necessário reconhecer o estatuto de alguns tipos de organização que fazem parte da economia social a nível da UE, tendo em conta as regras do mercado interno, a fim de reduzir os obstáculos burocráticos à obtenção de fundos comunitários,
- J. Considerando que a economia social coloca em evidência um modelo de empresa que não pode ser caracterizado nem pela dimensão, nem pelos sectores de actividade, mas sim pelo respeito de valores comuns, nomeadamente a primazia da democracia, a participação dos parceiros sociais, os objectivos sociais sobre o lucro pessoal; a defesa e implementação dos princípios da solidariedade e da responsabilidade; a conjugação dos interesses dos membros utilizadores com o interesse geral; o controlo democrático pelos membros; a adesão livre e voluntária; a autonomia de gestão e a independência relativamente aos poderes públicos; a mobilização do essencial dos excedentes à consecução de objectivos de desenvolvimento sustentável e o serviço prestado aos seus membros de acordo com o interesse geral,

Quinta-feira, 19 de Fevereiro de 2009

- K. Considerando que a economia social, apesar da importância crescente e das organizações que dela fazem parte, é ainda pouco conhecida, sendo frequentemente alvo de críticas resultantes de abordagens técnicas inadequadas; considerando que a falta de visibilidade institucional é um dos problemas mais importantes com que se depara a economia social na União Europeia e em alguns Estados-Membros, o que resulta, em parte, das peculiaridades dos sistemas de contabilidade nacional,
- L. Considerando o trabalho realizado no âmbito do Intergrupo «Economia Social» do Parlamento Europeu,

#### **Considerações gerais**

1. Sublinha que a economia social, ao aliar rentabilidade e solidariedade, desempenha um papel essencial na economia europeia, criando empregos de elevada qualidade, reforçando a coesão social, económica e regional, gerando capital social, promovendo a cidadania activa, a solidariedade e um tipo de economia com valores democráticos que põe as pessoas em primeiro lugar, para além de apoiar o desenvolvimento sustentável e a inovação social, ambiental e tecnológica;
2. Considera que, tanto pelo que simboliza como pelos resultados obtidos, a economia social é importante para reforçar a democracia industrial e económica;
3. Reconhece que a economia social só poderá prosperar e desenvolver todo o seu potencial se puder beneficiar de condições políticas, legislativas e operacionais adequadas, tendo em conta a riqueza da diversidade das instituições da economia social e as suas características específicas;
4. Considera que as empresas da economia social não deveriam estar sujeitas à mesma aplicação das regras da concorrência a outras empresas e que precisam de um enquadramento jurídico seguro, baseado no reconhecimento dos seus valores específicos, a fim de não estarem em desvantagem em relação às outras empresas;
5. Sublinha que um sistema económico no qual as empresas da economia social desempenhem um papel mais significativo reduziria a exposição à especulação nos mercados financeiros, em que algumas sociedades privadas não estão sujeitas à supervisão dos accionistas nem das entidades reguladoras;

#### **Reconhecimento do conceito de economia social**

6. Recorda que a pluralidade das formas empresariais é reconhecida no Tratado CE, assim como pela aprovação do Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia;
7. Recorda que a Comissão já reconheceu diversas vezes o conceito de economia social;
8. Convida a Comissão a implementar a promoção da economia social nas suas novas políticas e a defender o conceito de «abordagem empresarial diferente» da economia social, cujo motor principal não é a rentabilidade financeira, mas sim a rentabilidade social, de modo a que as especificidades da economia social sejam tomadas realmente em conta na elaboração de enquadramentos jurídicos;
9. Considera que a UE e os Estados-Membros devem reconhecer a economia social e os seus interessados (cooperativas, sociedades mútuas, associações e fundações) na sua legislação e políticas; sugere que essas medidas incluam o acesso fácil ao crédito e benefícios fiscais, o desenvolvimento de microcréditos, a elaboração de estatutos europeus para as associações, as fundações e as sociedades mútuas, bem como financiamentos comunitários adaptados às necessidades e incentivos para prestar um maior apoio às organizações da economia social que operam em sectores comerciais e não comerciais, que são criados para fins de utilidade social;

Quinta-feira, 19 de Fevereiro de 2009

***Reconhecimento jurídico: estatutos europeus para as associações, as fundações e as sociedades mútuas***

10. Consta que é necessário reconhecer os estatutos europeus relativos às associações, às sociedades mútuas e às fundações, a fim de garantir um tratamento igual para as empresas da economia social de acordo com as regras do mercado interno; considera que a retirada das propostas da Comissão para um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o estatuto da associação europeia e um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o estatuto da mutualidade europeia (COM(1991)0273) constitui um recuo significativo para o desenvolvimento destas formas de economia social na União Europeia; insta, portanto, a Comissão a rever o seu programa de trabalho em conformidade;

11. Convida a Comissão a dar seguimento ao relatório de exequibilidade sobre o estatuto da fundação europeia, que deveria ter sido publicado antes do final de 2008, e a lançar um estudo de impacto relativo aos estatutos da associação europeia e da sociedade mútua europeia;

12. Convida a Comissão e os Estados-Membros a desenvolverem um quadro jurídico que reconheça **as componentes da** economia social;

13. Convida a Comissão a assegurar que a sociedade privada europeia seja uma forma de sociedade que possa ser adoptada por todos os tipos de empresas;

14. Convida a Comissão a estabelecer regras claras para determinar quais as entidades que podem legalmente funcionar como empresas da economia social e a instaurar barreiras jurídicas à entrada eficazes, de modo a que nenhuma organização estranha à economia social possa beneficiar de financiamentos destinados a empresas da economia social ou de políticas públicas concebidas para incentivar as empresas da economia social;

***Reconhecimento estatístico***

15. Convida a Comissão e os Estados-Membros a apoiarem a criação de registos estatísticos nacionais das empresas da economia social, a estabelecer contas satélite nacionais por sector institucional e por ramo de actividade, e a permitir a utilização desses dados pelo Eurostat, recorrendo também às competências disponíveis nas universidades;

16. Salaria que a medição da economia social é complementar à medição das organizações sem fins lucrativos (OSFL), convida a Comissão e os Estados-Membros a promoverem a utilização do Manual da ONU sobre as organizações sem fins lucrativos e a prepararem contas satélite que permitam melhorar a visibilidade das OSFL e das organizações da economia social;

***Reconhecimento como parceiro social***

17. Considera que as componentes da economia social deveriam ser reconhecidas no diálogo social intersectorial da UE e sugere que tanto a Comissão como os Estados-Membros apoiem energicamente o processo de inclusão dos actores da economia social na concertação social e no diálogo civil;

***A economia social como actor-chave para a concretização dos objectivos da Estratégia de Lisboa***

18. Salaria que as empresas da economia social contribuem para o reforço do espírito empresarial, facilitam um melhor funcionamento democrático do mundo empresarial, integram a responsabilidade social e promovem a integração social activa dos grupos vulneráveis;

19. Salaria que os empregadores da economia social são actores decisivos para a reinclusão e congratula-se com os esforços por estes envidados para criar e manter postos de trabalho dignos, estáveis e de elevada qualidade e para investir nos trabalhadores; insta a Comissão e os Estados-Membros a apoiarem e reforçarem a economia social na sua qualidade de bom empregador e a respeitarem o seu estatuto especial;

Quinta-feira, 19 de Fevereiro de 2009

20. Salienta que a economia social contribui para corrigir três grandes desequilíbrios no mercado de trabalho: o desemprego, a instabilidade de emprego e a exclusão social e laboral dos desempregados; observa ainda que a economia social melhora a empregabilidade e cria empregos que, normalmente, não são deslocalizados, o que contribui para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa;
21. Considera que o apoio dos Estados-Membros às empresas de economia social deve ser interpretado como um verdadeiro investimento na criação de redes de solidariedade que possam reforçar o papel das comunidades e das autoridades locais no desenvolvimento das políticas sociais;
22. Considera que os problemas sociais exigem reflexão, mas nas actuais circunstâncias é necessário sobretudo acção; considera que a maior parte dos problemas sociais deve ser abordada através de soluções locais, de forma a ir ao encontro das situações e dos problemas concretos; considera que essa acção, para ser eficaz, requer regras estritas de coordenação, o que significa uma elevada cooperação entre as autoridades públicas e as empresas de economia social;
23. Consta que, graças ao seu forte enraizamento a nível local, as empresas da economia social permitem a criação de laços entre os cidadãos e os seus órgãos representativos regionais, nacionais e europeus, estando assim aptas a contribuir para uma governação da UE eficaz e para a coesão social; avalia muito favoravelmente os esforços desenvolvidos pelas empresas e organizações da economia social no sentido de se juntarem no seio de plataformas de coordenação a nível da UE;
24. Frisa o papel fundamental que assume a economia social na realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa de crescimento sustentável e pleno emprego, já que a economia social combate os múltiplos desequilíbrios do mercado de trabalho, sobretudo através do apoio ao emprego feminino, institui e presta serviços de assistência e de proximidade (de que são exemplo os serviços sociais, de saúde e de previdência social), para além de formar e manter o tecido social e económico, contribuindo para o desenvolvimento local e a coesão social;
25. Considera que a UE deve tomar medidas para criar um enquadramento para a agenda da economia social, já que isso reforçará a competitividade local e da UE e a capacidade de inovação, dada a aptidão da economia social para gerar estabilidade num contexto de economias eminentemente cíclicas, redistribuindo e reinvestindo os lucros localmente, quando for adequado, promovendo uma cultura empresarial, vinculando as actividades económicas às necessidades locais, sustentando as actividades em risco (por exemplo, os ofícios) e gerando capital social;
26. Convida as autoridades competentes e os operadores do sector a avaliarem e valorizarem o papel das mulheres na economia social, tanto em termos quantitativos, dado o índice elevado de ocupação feminina no sector em todos os domínios, incluindo o trabalho associativo voluntário, como no que respeita às modalidades qualitativas e de organização do trabalho e à prestação de serviços; manifesta a sua preocupação com a persistência, inclusivamente na economia social, de integração vertical, que restringe a participação das mulheres nos processos de tomada de decisão;
27. Pede aos governos e às autoridades locais dos Estados-Membros, bem como aos operadores do sector, que promovam e apoiem as possíveis sinergias no sector dos serviços, que possam ser realizadas entre os agentes e os utilizadores da economia social, alargando o âmbito da participação, da consulta e da co-responsabilização;
28. Solicita à Comissão que tenha em conta a realidade da economia social na revisão da política dos auxílios estatais, porque as pequenas empresas e as organizações que operam ao nível local enfrentam grandes dificuldades para acederem aos financiamentos, em particular durante a actual crise económica e financeira; exorta ainda a Comissão a não obstar às disposições nacionais em matéria fiscal e de direito das sociedades, como, por exemplo, as destinadas às cooperativas no sector bancário e no da grande distribuição, que operam com base nos princípios da mutualidade, da democracia empresarial, da transmissão intergeracional do património, da indivisibilidade das reservas, da solidariedade, da ética laboral e empresarial;
29. Realça que algumas empresas da economia social são microempresas ou pequenas e médias empresas (PME) que podem não dispor dos meios necessários para operar no mercado interno e para participar nos programas nacionais e da UE, pelo que propõe a disponibilização de meios que lhes permitam contribuir melhor para o crescimento económico sustentável da União Europeia, bem como facilitar, em caso de crise, a transformação de empresas em entidades da propriedade dos trabalhadores;

**Quinta-feira, 19 de Fevereiro de 2009**

30. Convida a Comissão e os Estados-Membros a desenvolverem programas dirigidos às empresas sociais potenciais e existentes, oferecendo-lhes apoio financeiro, informação, assessoria e formação, bem como a simplificarem o processo de criação (nomeadamente a redução do capital inicial exigido às sociedades), a fim de ajudarem estas empresas a enfrentar as dificuldades de uma economia que é cada vez mais global e que é actualmente afectada por uma crise financeira;

31. Salaria que as empresas da economia social enfrentam mais dificuldades do que as grandes empresas, por exemplo, para cumprirem as exigências regulamentares, para obterem financiamento e para acederem à nova tecnologia e à informação;

32. Frisa a importância da economia social no quadro dos serviços de interesse geral e sublinha o valor acrescentado que advém da criação de redes integradas público-privadas, mas também o risco de exploração, de que são exemplo as externalizações, baseadas na redução dos custos a cargo das administrações públicas, inclusive através do trabalho prestado em regime de voluntariado;

33. Insta a Comissão a prosseguir os seus trabalhos de diálogo e clarificação com as partes interessadas e a apoiar os Estados-Membros no que respeita aos serviços de interesse geral e os serviços sociais de interesse geral e a utilizar o método do feixe de índices;

**Os meios necessários para atingir os objectivos**

34. Insta a Comissão a zelar para que as características da economia social (objectivos, valores e métodos de trabalho) sejam tidas em conta na elaboração das políticas da UE e, em particular a integrar a economia social nas suas outras políticas e estratégias de desenvolvimento social, económico e empresarial, sobretudo no contexto do regime europeu das pequenas empresas («Lei das Pequenas Empresas») (COM(2008)0394); solicita que, nos casos em que a economia social é afectada, se proceda a avaliações de impacto e se respeite e dê prioridade aos interesses da economia social; insta ainda a Comissão a reavaliar a possibilidade de criar uma Unidade Inter-serviços consagrada à economia social interligando as direcções-gerais relevantes;

35. Solicita à Comissão que o Observatório Europeu para as pequenas e médias empresas inclua também sistematicamente nos seus estudos as empresas de economia social e que, com as suas recomendações, apoie a sua actividade e evolução; convida a Comissão a tomar as medidas apropriadas para permitir que as empresas de economia social estejam ligadas à Rede Europeia de Apoio *e-Business* e sejam por ela promovidas;

36. Convida os Estados-Membros a incentivar o desenvolvimento de organizações de apoio às pequenas e médias organizações da economia social, tendo em vista reduzir a dependência de subvenções e aumentar a sustentabilidade;

37. Solicita à Comissão que convide os participantes na economia social a aderirem a instâncias permanentes de diálogo e a participarem e colaborarem com os grupos de peritos de alto nível que possam ocupar-se de questões relativas à economia social; convida a Comissão a participar no reforço das estruturas de representação da economia social a nível regional, nacional e comunitário, bem como a criar um quadro jurídico concebido para promover uma parceria activa entre autarquias e empresas da economia social;

38. Convida a Comissão a promover o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da economia social a nível nacional e comunitário, promovendo assim a compreensão mútua e as boas práticas;

39. Convida a Comissão a apoiar uma célula de reflexão da UE sobre os bancos cooperativos criada pela associação do sector ou outros serviços financeiros que possam ser do interesse das organizações da economia social, que estudaria o desempenho destas entidades específicas da economia social até agora na UE, especialmente durante as actuais crises mundiais do crédito e financeira, e de que forma as mesmas evitarão futuros riscos desta natureza;

40. Solicita à Comissão que analise a reactivação da rubrica orçamental específica para a economia social;

Quinta-feira, 19 de Fevereiro de 2009

41. Convida à criação de programas que promovam a experimentação de novos modelos económicos e sociais, ao lançamento de programas-quadro de investigação e à integração das temáticas associadas à economia social nos convites à apresentação de propostas no âmbito do Sétimo Programa-Quadro, a uma análise da eventual utilização de um «multiplicador» aplicado aos dados estatísticos oficiais, e à instituição de instrumentos para medir o crescimento económico de um ponto de vista qualitativo e quantitativo;

42. Solicita à Comissão e aos Estados-Membros que integrem uma dimensão «economia social» na implementação das políticas comunitárias e nacionais e nos programas da UE destinados às empresas no domínio da investigação, da inovação, do financiamento, do desenvolvimento regional e da cooperação para o desenvolvimento, e que apoiem a criação de programas de formação em economia social destinados aos administradores da UE, nacionais e locais, bem como assegurem o acesso das empresas da economia social aos programas e acções no domínio do desenvolvimento e das relações externas;

43. Solicita aos Estados-Membros que prevejam projectos de formação no ensino superior e universitário, bem como na formação profissional, destinados a transmitir o conhecimento da economia social e as iniciativas empresariais fundadas nos seus valores;

44. Convida a Comissão e os Estados-Membros a apoiarem o desenvolvimento de competências e o profissionalismo neste sector, a fim de se reforçar o papel da economia social na integração no mercado de trabalho;

45. Requer à Comissão que defina um enquadramento jurídico na UE favorável à constituição e manutenção de parcerias territoriais entre o sector da economia social e as autoridades locais, definindo critérios para o reconhecimento e a valorização da economia social, para o desenvolvimento local sustentável e para o fomento do interesse geral;

46. Convida a Comissão a estudar condições que facilitem os investimentos na economia social, designadamente através de fundos de investimento, de empréstimos garantidos e de subvenções;

47. Insta a Comissão a proceder a uma reavaliação:

— da sua Comunicação relativa à promoção das cooperativas na Europa e do Regulamento (CE) n.º 1435/2003 relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia, tal como está previsto nestes textos;

— da sua Comunicação sobre a promoção do papel das associações e das Fundações na Europa.

\*

\* \*

48. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos governos e aos parlamentos dos Estados-Membros, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité da Protecção Social.

## GERAL

Criação de um estatuto europeu para as sociedades mútuas, associações e fundações - Declaração do Parlamento Europeu, de 10 de março de 2011, sobre a criação de um estatuto europeu para as sociedades mútuas, associações e fundações  
[JO C 199 E de 7.7.2012, p. 187-188]



---

## **Criação de um estatuto europeu para as sociedades mútuas, associações e fundações**

P7\_TA(2011)0101

### **Declaração do Parlamento Europeu, de 10 de Março de 2011, sobre a criação de um estatuto europeu para as sociedades mútuas, associações e fundações**

(2012/C 199 E/24)

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta a sua Resolução de 19 de Fevereiro de 2009 sobre a economia social <sup>(1)</sup>,
- Tendo em conta a sua Resolução de 20 de Maio de 2010 sobre um mercado único ao serviço dos consumidores e cidadãos <sup>(2)</sup>,
- Tendo em conta o artigo 123.º do seu Regimento,

---

<sup>(1)</sup> JO C 76 E de 25.3.2010, p. 16.

<sup>(2)</sup> Textos Aprovados, P7\_TA(2010)0186.

**Quinta-feira, 10 de março de 2011**

- A. Considerando que a riqueza e estabilidade da sociedade se devem a um espírito empresarial diversificado, e que as sociedades mútuas, as associações e as fundações contribuem para essa diversidade, proporcionando um modelo empresarial distinto baseado em valores fundamentais, a saber, a solidariedade, o controlo democrático e a primazia dos objectivos sociais sobre o lucro,
- B. Considerando que, até agora, as sociedades mútuas, as associações e as fundações se têm desenvolvido essencialmente a nível nacional, e que, para aproveitar ao máximo o seu potencial empresarial na UE, é necessário melhorar o acesso transfronteiras,
1. Observa que é necessário criar condições de igualdade de concorrência que dêem às sociedades mútuas, às associações e às fundações instrumentos e possibilidades equivalentes às de que dispõem outras estruturas jurídicas organizativas, conferindo assim uma dimensão europeia às suas actividades e organização;
  2. Insta a Comissão a tomar as medidas necessárias para apresentar propostas relativas a um estatuto europeu para as associações, para as sociedades mútuas e para as fundações, a propor um estudo de viabilidade e uma avaliação de impacto sobre o estatuto europeu das associações e sociedades mútuas, e a concluir a avaliação de impacto sobre o estatuto europeu das fundações, em tempo oportuno;
  3. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente declaração, com a indicação do nome dos respectivos signatários <sup>(1)</sup>, à Comissão, ao Conselho e aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.

---

<sup>(1)</sup> A lista dos signatários está publicada no Anexo 1 da Acta de 10 de Março de 2011 (P7\_PV(2011)03-10(ANN1)).