



ECO/GSE

RESOLUÇÃO

Comité Económico e Social Europeu

Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência – O que funciona e o que não funciona?

com base em consultas realizadas nos 27 Estados-Membros

Relatores: **Gonçalo Lobo Xavier** (Grupo I)
Javier Doz Orrit (Grupo II)
Luca Jahier (Grupo III)

Na reunião plenária de 24 e 25 de fevereiro de 2021 (sessão de 25 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou a presente resolução, por 268 votos a favor e 5 abstenções.

1. Introdução

- 1.1 O CESE adotou uma série de pareceres, resoluções e declarações sobre o instrumento de recuperação «Next Generation EU» e respetivos elementos, em particular o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). O Comité mostrou-se de acordo com o seu conteúdo e a orientação das propostas de reforma, que visam impulsionar a recuperação social e económica e desencadear uma mudança no modelo de produção.
- 1.2 O CESE considera que todas as reformas do processo de reestruturação devem assentar nos princípios subjacentes à UE: a defesa dos direitos humanos e sociais, os valores democráticos e o Estado de direito. Os investimentos no âmbito do MRR devem ter por objetivo libertar todo o potencial do mercado único, reforçar a resiliência económica da UE, realizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, criar uma economia circular, alcançar a neutralidade climática na UE até 2050, encorajar a inovação e a modernização no contexto da digitalização da economia e da sociedade e assegurar a aplicação eficaz do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a fim de garantir a coesão social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Devem responder à crise económica e social provocada pela pandemia, tendo em conta que o impacto será maior, mais forte e mais profundo do que previsto anteriormente, garantindo uma recuperação rápida. A utilização do MRR deve também estar em plena consonância com as convenções e tratados internacionais de que a UE e os Estados-Membros fazem parte, tais como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O Comité estima essencial assegurar a boa governação, a vigilância contra a corrupção na gestão dos fundos e a responsabilização democrática.
- 1.3 Tem igualmente para si ser muito importante que as reformas visem tanto a melhoria da produtividade da economia como o reforço do tecido industrial inovador através do apoio às PME e às empresas da economia social. Sublinha o papel da investigação ao nível europeu e a sua relação com o processo de produção. Estima igualmente que devem ser criados mecanismos que assegurem as transições ecológica e digital na UE e em todos os Estados-Membros e apoiem a reintegração económica das pessoas excluídas do mercado de trabalho. Neste contexto, o CESE reitera a sua preocupação com os fundos insuficientes conferidos à transição justa no Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027.
- 1.4 As instituições da UE reagiram de forma muito diferente à crise de 2008. O financiamento do Plano de Recuperação através da emissão de dívida europeia comum é um marco na história da UE. O Comité está especialmente preocupado com o apoio ao aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM), devendo esta questão ser abordada na próxima Conferência sobre o Futuro da Europa. Assinala também a importância da Cimeira sobre a aplicação efetiva do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a organizar pela Presidência portuguesa, no Porto. O CESE considera que a participação da sociedade civil deve ir além dos âmbitos económico, social e ambiental em questões tão importantes como o futuro da Europa ou as negociações de adesão e de pré-adesão com os países candidatos à adesão à UE.

- 1.5 Quando avaliar os planos nacionais de recuperação e resiliência (PNRR), a Comissão deve ter em conta o impacto da pandemia nos diferentes Estados-Membros e nas respetivas capacidades.
- 1.6 Na presente resolução, gostaríamos de expressar a nossa satisfação com o acordo alcançado em dezembro último entre o Parlamento Europeu e o Conselho, no quadro do tríplice, que inclui a aprovação de um regulamento que estabelece a necessidade de os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil participarem, através de consultas, na elaboração e execução dos PNRR (artigo 18.º).
- 1.7 O objeto da presente resolução é precisamente a participação da sociedade civil nos PNRR. Com base nos relatórios elaborados pelas delegações nacionais do Grupo do Semestre Europeu, gostaríamos de fazer uma primeira avaliação do modo como tal participação está a evoluir e de poder informar as instituições europeias e os governos nacionais sobre as lacunas encontradas. Desta forma, o Comité poderá contribuir para que os governos nacionais e as instituições europeias adotem as medidas de correção adequadas antes do prazo de finalização dos PNRR pelos governos nacionais e respetiva aprovação pela Comissão Europeia. Tal avaliação deve revelar não só o grau de participação da sociedade civil na elaboração dos planos, mas também a qualidade de tal participação e a transparência dos diversos Estados-Membros na disponibilização ao público dos seus projetos de PNRR.
- 1.8 No que se refere à participação dos parceiros sociais e organizações da sociedade civil pan-europeus no instrumento de recuperação «Next Generation EU», aqueles reconheceram que foram realizados progressos em comparação com os processos habituais do Semestre Europeu. Reconhecem igualmente o papel positivo da Comissão Europeia na promoção da participação da sociedade civil ao nível nacional. No entanto, a maioria considera que o nível de participação efetiva é ainda muito insuficiente e que os processos não permitem que os pontos de vista das organizações da sociedade civil tenham impacto suficiente. Os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil apelam a que tais lacunas sejam colmatadas nas fases de execução e avaliação dos PNRR através da criação de procedimentos mais formais que facilitem intercâmbios efetivos.

2. Contexto

- 2.1 Em 18 de dezembro de 2020, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu chegaram a acordo sobre o MRR. A fim de aceder ao financiamento, os Estados-Membros elaborarão PNRR que definam um pacote de investimentos e reformas, em conformidade com as orientações da União Europeia para o processo de consulta. A primeira nota de orientação, publicada em setembro, já solicita aos Estados-Membros que descrevam todas as consultas e contributos dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes, no âmbito da elaboração e execução do plano de recuperação e resiliência¹.
- 2.2 O acordo alcançado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em dezembro, inclui um ponto sobre a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil, entre outros. O artigo 18.º, n.º 4, alínea q), requer que os PNRR apresentem uma síntese do processo de consulta, realizado de

¹ [SWD\(2020\) 205 final](#).

acordo com o quadro jurídico nacional, dos órgãos de poder local e regional, dos parceiros sociais, das organizações da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes, no âmbito da elaboração e, se possível, da execução do plano e expliquem de que forma os contributos das partes interessadas estão refletidos no plano².

- 2.3 O programa de trabalho do Grupo do Semestre Europeu para 2020-2023 foi adotado na primeira reunião do grupo, em 16 de dezembro de 2020. Um elemento novo importante no programa de trabalho foi a organização de consultas virtuais pelos membros do CESE nos Estados-Membros, em janeiro de 2021. Este exercício tinha por objetivo recolher informações sobre a participação da sociedade civil organizada nos PNRR, a fim de o CESE adotar uma resolução na reunião plenária de fevereiro.

3. Metodologia

- 3.1 Os dados e as informações necessários para o presente relatório foram coligidos em janeiro de 2021.

No total, foram recebidos 26 contributos nacionais. As consultas assentaram nos conhecimentos específicos dos membros e envolveram os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil. Nalguns países, os conselhos económicos e sociais nacionais ou instituições similares também participaram e, noutros, foram também consultados representantes do governo.

- 3.2 As cinco perguntas a seguir apresentadas estiveram na base das consultas:

- 1) Existem mecanismos de consulta sobre os planos de recuperação e resiliência no seu país? Considera-os suficientes e adequados?
- 2) Existem diferentes mecanismos de consulta para os parceiros sociais e para o resto da sociedade civil organizada no seu país?
- 3) O seu país deve apresentar o seu plano nacional de recuperação e resiliência até 30 de abril. Em que fase do processo está o seu país?
- 4) De que modo difere este procedimento relativo à recuperação e resiliência comparado com a consulta à sociedade civil organizada no processo normal do Semestre Europeu no seu país?
- 5) Em que medida corresponde o plano de recuperação e resiliência do seu país aos objetivos da sociedade civil organizada para as diversas políticas no seu país?

4. Observações à luz dos resultados das consultas

- 4.1 *Pergunta 1: Existem mecanismos de consulta sobre os planos de recuperação e resiliência no seu país?*

- 4.1.1 A grande maioria das respostas comunicou que o governo nacional em causa criou algum tipo de mecanismo de consulta para a participação da sociedade civil organizada na elaboração do respetivo plano de recuperação e resiliência. Nalguns Estados-Membros, as consultas com a

² [JO L 57 de 18.2.2021, p. 17.](#)

sociedade civil já foram realizadas, ao passo que noutros ainda estão em curso ou estão previstas para uma fase posterior.

- 4.1.2 Os mecanismos utilizados são variados, incluindo a apresentação de propostas por escrito, reuniões de alto nível com os ministros competentes, avaliação das respostas a questionários específicos e mesas-redondas entre representantes do governo e as organizações da sociedade civil. Alguns Estados-Membros utilizaram e apoiaram-se igualmente em mecanismos criados para as consultas no âmbito do processo ordinário do Semestre Europeu, *mutatis mutandis*, o novo calendário especial para o processo de 2021 e as circunstâncias limitadoras da pandemia de COVID-19.
- 4.1.3 Não obstante, várias respostas apontaram para a falta de participação efetiva da sociedade civil. Um dos obstáculos à participação identificados foi a aparente falta de vontade de alguns governos nacionais de incluírem a sociedade civil na elaboração dos respetivos planos. Em vez de o governo procurar envolver a sociedade civil, as consultas foram muitas vezes realizadas por iniciativa dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil e na sequência dos seus apelos.
- 4.1.4 Embora a sociedade civil tenha sido formalmente incluída, o tempo insuficiente reservado para a consulta à sociedade civil foi identificado como outro obstáculo a uma verdadeira participação. Os participantes criticaram os prazos apertados adotados por alguns governos, uma vez que podem impedir um debate de fundo e a tomada em consideração do contributo da sociedade civil para os PNRR. Por conseguinte, embora um grande número de Estados-Membros disponha de algum tipo de mecanismo de consulta às organizações da sociedade civil no âmbito do seu processo de elaboração dos PNRR, um número significativamente mais reduzido permite efetivamente a verdadeira participação da sociedade civil e o impacto real das propostas daí resultantes.
- 4.1.5 Lamentavelmente, alguns participantes referiram que não foi realizada qualquer consulta ou que a sua realização está prevista para a fase de elaboração do respetivo plano nacional. Além disso, alguns inquiridos referiram que, não obstante a realização das consultas, estas incluíram apenas, até à data, os parceiros sociais, e não a sociedade civil organizada mais vasta.
- 4.1.6 Com base nas informações obtidas³, dividimos os Estados-Membros em três categorias relacionadas com o objeto da presente resolução: os países onde praticamente não houve, até ao momento, qualquer participação (Dinamarca, Eslováquia); os países onde houve alguma participação formal ou informal, mas onde não foi identificada qualquer capacidade de influência (Áustria, Bélgica, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, Estónia, França, Croácia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Letónia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia, Eslovénia); e, por último, os países onde se registou uma participação mais estruturada que, nalguns casos, teve impacto nalguns aspetos dos planos (Bulgária, Chipre, Finlândia, Itália, Malta).

³

Os relatórios dos diversos Estados-Membros são analisados no anexo à presente resolução. Todo o material pode ser consultado no [sítio Web do Comité](#).

4.1.7 De um modo geral, as respostas revelam um forte desejo da parte da sociedade civil organizada de contribuir para a elaboração dos PNRR. Os inquiridos que representam os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil descreveram tentativas de participação, nomeadamente a elaboração de propostas e o contacto com representantes governamentais. Em determinados Estados-Membros, tais iniciativas conduziram a uma maior participação da sociedade civil na elaboração dos planos, mas, infelizmente, noutros parecem ter sido completamente ignoradas.

4.2 *Pergunta 2: Existem diferentes mecanismos de consulta para os parceiros sociais e para o resto da sociedade civil organizada no seu país?*

4.2.1 A maioria dos Estados-Membros dispõe de procedimentos diferentes para consultar os parceiros sociais e a restante sociedade civil organizada. Os inquiridos referiram que os parceiros sociais participam de forma mais estruturada, institucionalizada e permanente, ao passo que as restantes organizações da sociedade civil são consultadas de forma *ad hoc* e informal. Tal como acima mencionado, determinados Estados-Membros só consultaram os parceiros sociais, e não a sociedade civil organizada mais vasta, no âmbito do processo de elaboração dos respetivos PNRR. Há também o caso de um Estado-Membro, cujo governo só consulta o conjunto mais vasto da sociedade civil, que inclui igualmente os parceiros sociais, mas não o conjunto mais restrito, que inclui apenas os parceiros sociais. Um número mais reduzido de Estados-Membros optou por utilizar um procedimento comum, englobando todas as partes interessadas.

4.3 *Pergunta 3: O seu país deve apresentar o seu plano nacional de recuperação e resiliência até 30 de abril. Em que fase do processo está o seu país?*

4.3.1 Em termos de conteúdo, as reações recolhidas são heterogéneas. Embora todos os participantes tenham comunicado que o seu governo já começou a trabalhar no respetivo PNRR, os Estados-Membros encontram-se em fases diferentes do processo.

4.3.2 Na maioria dos Estados-Membros, o ministério competente – em geral, o Ministério das Finanças – está a elaborar uma primeira versão do PNRR. Alguns já concluíram as consultas à sociedade civil, ao passo que outros ainda não consultaram as partes interessadas externas. Alguns inquiridos referiram igualmente que o respetivo governo está a consultar exaustivamente a Comissão Europeia ou planeia fazê-lo em breve.

4.3.3 Foi também referido que alguns Estados-Membros estão a elaborar uma segunda versão do respetivo plano nacional, após terem consultado a Comissão Europeia numa fase anterior.

4.4 *Pergunta 4: De que modo difere este procedimento relativo à recuperação e resiliência comparado com a consulta à sociedade civil organizada no processo normal do Semestre Europeu no seu país?*

4.4.1 Também neste caso as respostas são heterogéneas e algo inconclusivas. No entanto, observam-se algumas das mesmas tendências que nas respostas às perguntas anteriores: determinados inquiridos dizem ser demasiado cedo para responder, outros afirmam que não há tempo suficiente para uma consulta adequada e ainda outros estimam que os parceiros sociais estão mais envolvidos do que a restante sociedade civil organizada. Alguns inquiridos referem que o

procedimento relativo à recuperação e resiliência foi mais aberto ou adaptado à sociedade civil organizada do que o processo normal do Semestre Europeu, mas um número mais vasto de países afirma que o quadro estabelecido para a consulta da sociedade civil organizada durante o processo normal do Semestre Europeu não está a ser utilizado para o procedimento relativo à recuperação e resiliência.

4.5 *Pergunta 5: Em que medida corresponde o plano de recuperação e resiliência do seu país aos objetivos da sociedade civil organizada para as diversas políticas no seu país?*

4.5.1 As respostas a esta pergunta dividem-se em três grandes categorias, sensivelmente da mesma dimensão. Um grupo estima que o plano corresponde aos objetivos em geral, em resultado de um processo de consulta ou porque os interesses já eram os mesmos. Outro grupo lamenta que os governos tenham ignorado os interesses divulgados publicamente e bem conhecidos da sociedade civil organizada quando da elaboração dos planos, e o terceiro e último grupo não responde por falta de dados sólidos ou por o processo estar ainda numa fase muito precoce.

5. Conclusões

5.1 Não obstante os processos de consulta aos parceiros sociais e às organizações da sociedade civil no âmbito dos PNRR serem, em geral, melhores do que no âmbito do processo normal do Semestre Europeu nos anos anteriores, o CESE considera que, na maioria dos Estados-Membros, estão longe de ser satisfatórios no tocante às reivindicações justificadas da sociedade civil e até mesmo no tocante às regras estabelecidas no Regulamento MRR. Embora os parceiros sociais tenham, em geral, mais oportunidades de participação, através do diálogo social ou de processos específicos dos PNRR, as demais organizações da sociedade civil têm opções mais limitadas.

5.2 Os resultados do inquérito subjacentes à presente resolução são coerentes com os de outros estudos⁴, realizados por organizações da sociedade civil pan-europeias, sobre a participação das organizações da sociedade civil nacionais nos PNRR. Segundo tais estudos, houve pouca ou nenhuma participação efetiva das organizações da sociedade civil na maioria dos países. Os dados coligidos em janeiro para o nosso estudo revelam apenas uma ligeira melhoria neste domínio. A consulta do Comité das Regiões Europeu⁵ sobre a participação das instituições políticas regionais e locais nos PNRR indica um nível de insatisfação semelhante.

5.3 O Comité considera que a participação efetiva ocorre quando, nos processos de consulta formais assentes em normas jurídicas e em procedimentos públicos e transparentes, as organizações da sociedade civil são devidamente informadas através de documentos escritos, têm tempo suficiente para analisar as propostas do governo e elaboram as próprias propostas, que são tidas em conta ou recusadas com a devida fundamentação e que, em todo o caso, constam de atas ou de documentos públicos. Quando se aplicam novas condições-quadro, tal consulta deve ser

⁴ Sociedade Civil Europa e European Center for Not-for-Profit Law – [«Participation of civil society organisations in the preparation of the EU National Recovery and Resilience Plans»](#) [Participação das organizações da sociedade civil na elaboração dos planos nacionais de recuperação e resiliência da UE], dezembro de 2020.

⁵ CR-CMRE: [A participação dos municípios e das regiões na elaboração dos planos nacionais de recuperação e de resiliência](#), 20 de janeiro de 2021.

repetida. A participação da sociedade civil não pretende, de forma alguma, substituir ou questionar a primazia das instituições democráticas parlamentares, apenas complementá-las ao colaborar com as mesmas.

- 5.4 O CESE insta os governos dos Estados-Membros que não estabeleceram procedimentos adequados para consultar os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil que o façam com urgência, em conformidade com o Regulamento MRR. O Comité apela às instituições europeias, em particular à Comissão, para que utilizem os seus poderes para exigir que os governos nacionais cumpram as suas obrigações neste domínio, se não o tiverem feito. É ainda possível fazê-lo dentro dos prazos fixados para a adoção dos PNRR. O CESE partilha da opinião dos demais intervenientes políticos e sociais de que os recursos para financiar o investimento na recuperação e transformação das economias e sociedades europeias devem chegar assim que possível aos Estados-Membros e respetivas sociedades.
- 5.5 Cabe aproveitar a experiência da participação da sociedade civil na fase de elaboração dos PNRR e a avaliação das lacunas e deficiências neste contexto para garantir que, no futuro, tais lacunas e deficiências são retificadas durante a fase de execução dos PNRR e tendo já em vista a elaboração dos PNRR de 2022. A forte participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil, geralmente, assegura mudanças com um carácter ascendente, sustentáveis e eficazes. As organizações da sociedade civil também têm de ser tidas em conta na execução dos planos, uma vez que estas prestam muitos dos serviços sociais.
- 5.6 O facto de os intervenientes públicos e sociais disporem de um período curto para investir recursos financeiros consideráveis acarreta alguns riscos, como a incapacidade de absorver e executar os fundos dentro do prazo previsto e a utilização ineficiente de tais recursos. Um risco ainda mais grave é o de corrupção. Embora inste os governos nacionais a adotarem as medidas necessárias para melhorar a capacidade de gestão e promover a transparência e o controlo administrativo e parlamentar para fazer face a tais riscos, o Comité sublinha que a participação das organizações representativas da sociedade civil no acompanhamento da execução dos PNRR constitui um instrumento importante para combater a corrupção e a ineficiência.
- 5.7 O CESE está preocupado por, quando da elaboração dos relatórios nacionais subjacentes à presente resolução, os sistemas de governação dos PNRR e a repartição de responsabilidades entre os níveis central, regional e local no tocante à sua execução não serem suficientemente claros na maioria dos Estados-Membros. O mesmo acontece quanto aos mecanismos adequados para a participação da sociedade civil organizada e dos parceiros sociais nas fases de execução, acompanhamento e ajuste dos PNRR.
- 5.8 A presente resolução centra-se na participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil nos PNRR num momento em que ainda ninguém concluiu o seu processo de elaboração, com vista a melhorar esse processo e incentivar a participação adequada dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil na execução, acompanhamento e ajuste dos PNRR. Do conteúdo dos planos, conhecemos o que consta dos programas-quadro e das primeiras versões dos PNRR de alguns Estados-Membros. Das respostas à pergunta 5 do questionário, pode deduzir-se, porém, que, entre os que se pronunciam nesta fase do processo, na maioria dos países – dez em dezasseis – existe uma correspondência ampla ou parcial entre

os objetivos das organizações da sociedade civil e o que é apresentado nos programas-quadro e nos projetos de PNRR, em conformidade com os objetivos e orientações definidos pela Comissão e pelo Parlamento Europeu para o «Next Generation EU» e o seu MRR. Nos restantes seis países, as organizações da sociedade civil expressam críticas, e, em dez países, não respondem, principalmente por considerarem prematuro.

5.9 No entanto, o Comité gostaria de partilhar algumas preocupações e reivindicações dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil relativamente ao conteúdo dos PNRR:

- Os investimentos coerentes com os objetivos do Pacto Ecológico e da transformação digital – e as transições justas conexas –, assim como os relacionados com vulnerabilidades sociais nacionais, emprego, saúde e proteção social, a par da aplicação das reformas estruturais necessárias assinaladas nas recomendações específicas por país de 2019 e 2020, devem conduzir a uma transição para um modelo económico sustentável em termos ambientais e sociais e instigador da produtividade.
- Os PNRR devem explicitar a relação entre os projetos de investimento e o programa de reformas de cada país, definindo indicadores, calendários e métodos de acompanhamento adequados.
- O instrumento «Next Generation EU» proporciona aos orçamentos nacionais um apoio financeiro da UE sem precedentes. Ao avaliar os planos nacionais, a Comissão deve exigir que os fundos europeus sejam igualmente utilizados na criação de um verdadeiro valor acrescentado europeu, apoiando investimentos e projetos em infraestruturas transfronteiras. Os investimentos transfronteiras têm claramente efeitos económicos e sociais positivos, que devem ser promovidos de forma mais acentuada.
- Os investimentos ao abrigo dos PNRR devem impulsionar outros investimentos privados nos setores identificados como prioritários nos referidos planos. Os programas de investimento devem ter suficientemente em conta projetos elegíveis de PME e de empresas da economia social.
- Tal como assinalado claramente pelo relator especial das Nações Unidas para a pobreza extrema e os direitos humanos, Olivier De Schutter, no seu discurso na reunião plenária do Comité, em 28 de janeiro de 2021, existe o risco de os PNRR não conferirem a importância necessária às questões sociais, incluindo aos instrumentos para combater a pobreza e as desigualdades. É importante sublinhar o risco elevado de não se conseguir reduzir o fosso digital, quando a digitalização da economia e da sociedade é um dos objetivos principais do «Next Generation EU».
- Os investimentos em educação de elevada qualidade, na aprendizagem ao longo da vida e na I&D são essenciais para fomentar e complementar as mudanças económicas e sociais promovidas pelo «Next Generation EU», tal como os investimentos que reforçam os sistemas de saúde e as políticas de saúde pública das sociedades fortemente afetadas pela pandemia de COVID-19.

5.10 O CESE insta os governos nacionais e as instituições europeias a terem em conta estas preocupações da sociedade civil europeia em relação ao conteúdo dos PNRR quando da respetiva adoção.

Bruxelas, 25 de fevereiro de 2021

Christa Schweng
Presidente do Comité Económico e Social Europeu
