Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série C

C/2025/5152

28.10.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

A importância de institucionalizar o diálogo civil e social nos países candidatos à adesão à UE e nos países parceiros

(parecer de iniciativa)

(C/2025/5152)

Relatores: **Decebal-Ștefăniță PADURE**
Dumitru FORNEA
Ionuț SIBIAN

Conselheiros	Mircea MITRUȚIU (do relator, Grupo I) Igor ZUBCU (do relator, Grupo II) Simona CONSTANTINESCU (do relator, Grupo III)
Decisão da Plenária	23.1.2025
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção das Relações Externas
Adoção em secção	12.6.2025
Adoção em plenária	17.7.2025
Reunião plenária n.º	598
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ /abstenções)	187/0/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. Uma sociedade civil independente e dinâmica é vital para a democracia, a proteção dos direitos e liberdades fundamentais e o combate aos movimentos extremistas em crescimento que põem em causa os valores da UE. A sociedade civil organizada, alicerçada em valores democráticos, atua no interesse público enquanto intermediário entre os poderes públicos e os cidadãos, amplificando as diferentes vozes, nomeadamente as dos grupos vulneráveis. Proporciona uma plataforma para o ativismo pacífico, bem como a promoção e defesa dos direitos, reforçando a participação democrática e a responsabilização.

1.2. Com base no âmbito das suas propostas anteriores a respeito do diálogo civil ([1]) e do diálogo social ([2]), o Comité Económico e Social Europeu (CESE) reitera a importância de institucionalizar o diálogo civil e social também nos países candidatos à adesão à União Europeia (UE) e nos países parceiros ([3]), com os seguintes objetivos aperfeiçoados:

— Manter um quadro legislativo abrangente e conducente que garanta a participação efetiva das organizações da sociedade civil, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas pertinentes nas fases de conceção, execução, acompanhamento e avaliação do trabalho legislativo e político. Este quadro deve pautar-se pelas normas da UE em matéria de inclusividade, transparência e responsabilização, bem como pelas normas estabelecidas pelas Nações Unidas, em particular no âmbito do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 16.

([1]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Reforçar o diálogo civil e a democracia participativa na UE: rumo a seguir (parecer exploratório a pedido da Presidência belga) (JO C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).

([2]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de recomendação do Conselho relativa ao reforço do diálogo social na União Europeia [COM(2023) 38 final — 2023/0012 (NLE)]; — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Reforçar o diálogo social na União Europeia: rentabilizar plenamente o seu potencial para assegurar transições justas [COM(2023) 40 final] (JO C 228 de 29.6.2023, p. 87).

([3]) Entende-se por país parceiro qualquer Estado que celebre um acordo de parceria com a UE. A lista de países está disponível em Países — Comissão Europeia: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries_pt.

— Alinhar a configuração institucional do diálogo civil e social nos países candidatos com os princípios, as normas e as boas práticas na União Europeia e incentivar esse processo nos países parceiros, tomando o CESE como referência. Tanto o diálogo civil como o diálogo social devem beneficiar de recursos adequados e de quadros regulamentares nacionais que garantam o seu funcionamento eficaz e a convergência no sentido de assegurar um diálogo permanente entre o Estado e a sociedade.

— Promover um diálogo tripartido autêntico e estruturado entre governos, sindicatos e organizações de empregadores, a fim de fomentar a cooperação em domínios fundamentais, como o emprego, os direitos laborais, a negociação coletiva, o desenvolvimento regional, a educação e as estratégias de transição justa.

— Reforçar a capacidade das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais para participarem eficazmente e ao mesmo nível no diálogo civil e social, através de apoio financeiro específico, formação, parcerias institucionais e assistência operacional, sem interferir na sua independência em relação ao Estado.

— Incentivar o intercâmbio de boas práticas e de conhecimentos especializados dos Estados-Membros da UE, através da cooperação estruturada, de programas de aprendizagem entre pares, de assistência técnica e de parcerias estratégicas.

— Alargar a participação da sociedade civil organizada no âmbito de quadros de cooperação financiados pela UE, a fim de apoiar a governação participativa.

1.3. Para alcançar estes objetivos, o CESE recomenda as seguintes ações preliminares concretas:

— As instituições competentes da União Europeia podem promover, nas suas relações com os países candidatos e países parceiros, a importância do envolvimento e da participação efetiva da sociedade civil organizada nos processos de negociação, de forma transparente e inclusiva, contribuindo assim para reforçar o papel dos comités consultivos mistos, das plataformas da sociedade civil ou dos grupos consultivos internos, bem como das estruturas consultivas da sociedade civil existentes e que operam com base em acordos de associação ou tratados comerciais da UE com vários países vizinhos ou outras regiões do mundo.

— Prever um processo de acompanhamento que permita ao CESE e a outros intervenientes pertinentes da sociedade civil supervisionar o desempenho do diálogo civil e social institucional durante todo o ciclo de definição das políticas regulamentares e públicas e emitir recomendações sempre que necessário.

— Integrar a condicionalidade do diálogo civil e social nas negociações de adesão à UE e nos programas de cooperação, especialmente no respeitante à conformidade com os artigos 151.º a 155.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativos à política social e à consulta das partes interessadas.

— Criar plataformas nacionais inclusivas e permanentes para o diálogo entre governos, organizações da sociedade civil e parceiros sociais, as quais devem funcionar como fóruns institucionalizados que visem o debate de políticas e a cocriação legislativa, seguindo o modelo do CESE.

— Executar programas de financiamento da UE específicos para apoiar o desenvolvimento e a sustentabilidade a longo prazo de organizações da sociedade civil independentes e das estruturas dos parceiros sociais, permitindo a sua participação ativa e equitativa nas políticas públicas e nos processos de integração na UE.

— As instituições da União Europeia e as organizações da sociedade civil devem intensificar os seus esforços no sentido de apoiar campanhas de informação que realcem a importância do diálogo social e civil. Este aspeto é particularmente crucial para envolver os jovens. As atividades *supra* devem ser realizadas em parceria com organizações da sociedade civil ou parceiros sociais nos países candidatos e nos países parceiros.

1.4. O CESE recomenda que tanto os parceiros sociais como as organizações da sociedade civil sejam membros dos conselhos económicos e sociais. Nos Estados em que apenas os parceiros sociais participam nas atividades dos conselhos económicos e sociais existentes, devem ser criados outros canais/plataformas para o diálogo civil.

2. **Contexto**

O diálogo civil e social é um pilar fundamental do modelo europeu de governação participativa. Ao longo das últimas décadas, contribuiu significativamente para a consolidação das democracias nos Estados-Membros da UE e desempenhou um papel crucial na promoção de um desenvolvimento socioeconómico sustentável, equitativo e inclusivo.

2.1. O diálogo social institucionalizado a nível europeu foi juridicamente regulamentado pela assinatura dos Tratados de Roma pelos Estados fundadores da Comunidade Económica Europeia em 25 de março de 1957. No mesmo ano, na sequência destes tratados, foi criado o CESE, constituindo o principal órgão consultivo europeu destinado a servir de ponte entre as instituições do que na altura ainda era a Comunidade Económica Europeia e a sociedade civil organizada.

2.2. O título X do Tratado, dedicado à política social, faz referência ao diálogo social e civil e à consulta do CESE, nomeadamente nos artigos 151.º, 152.º, 153.º, 154.º e 155.º. O artigo 152.º, por exemplo, refere o seguinte: «[a] União reconhece e promove o papel dos parceiros sociais ao nível da União, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais. A União facilita o diálogo entre os parceiros sociais, no respeito pela sua autonomia.»

2.3. À medida que se expandem as relações entre a União Europeia e os países candidatos, bem como os países parceiros das regiões oriental e meridional, é necessário reforçar o diálogo civil e social no âmbito dos processos de integração e cooperação. O CESE já sublinhou em pareceres anteriores que o diálogo social e civil estruturado constitui um fator essencial para o êxito das políticas de desenvolvimento, coesão social e democratização nestes países ([4]).

2.4. *Diálogo social*

2.5. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define o diálogo social como todo o tipo de negociações, consultas ou intercâmbios de informações entre os representantes dos governos, das associações de empregadores e dos sindicatos sobre questões de interesse comum relacionadas com a política económica ou social. Pode existir como um processo tripartido, com o governo como uma das partes, ou pode consistir em relações bipartidas entre os trabalhadores e a direção. O diálogo social desempenha um papel fundamental na conceção das políticas económicas, laborais e sociais e na promoção da convergência em matéria de condições de vida e de trabalho. O processo de negociação coletiva é um instrumento crucial do diálogo social, visando garantir condições de trabalho dignas e justiça no local de trabalho.

Diálogo civil

2.6. Embora não tenha sido adotada uma definição universal de diálogo civil, este é amplamente reconhecido como uma componente fundamental do trabalho das organizações da sociedade civil para garantir que as vozes dos cidadãos são ouvidas nos processos de decisão. Os elementos setoriais, transversais e horizontais do diálogo civil promovem a colaboração e a inclusividade na governação pública, fomentando a legitimidade das políticas e a responsabilização pelas mesmas. Esse resultado é conseguido graças a duas dimensões complementares: 1) o diálogo entre as organizações da sociedade civil para trocar pontos de vista e conhecimentos especializados; e 2) um diálogo estruturado entre as organizações da sociedade civil e as instituições governamentais, a fim de assegurar que as diferentes vozes são tidas em conta na elaboração das políticas.

3. **Observações na generalidade**

3.1. Em muitos países candidatos e países parceiros, o diálogo civil e social continua fragmentado e carece de regulamentação institucional, o que afeta a sua capacidade de desenvolver políticas públicas coerentes e inclusivas. Na ausência de estruturas institucionais claras, a participação da sociedade civil e dos parceiros sociais no processo de decisão é limitada e desigual, conduzindo a uma falta de confiança nos processos democráticos e ao distanciamento dos cidadãos.

3.2. O CESE sublinha a distinção clara entre o diálogo social, consagrado nos artigos 151.º a 155.º do TFUE, em que participam os parceiros sociais (associações de empregadores e sindicatos), e o diálogo civil, previsto no artigo 11.º do Tratado da União Europeia (UE), que inclui intervenientes mais vastos da sociedade civil organizada. Ainda que complementares, as duas formas de diálogo são distintas em termos de objetivos, intervenientes e quadros institucionais.

3.3. Um diálogo civil e social estruturado e bem institucionalizado é essencial para garantir a estabilidade, a memória institucional, o desenvolvimento económico e a coesão social nos países candidatos e nos países parceiros. Ao promover e apoiar tais construções institucionais, a União Europeia e os Estados-Membros podem reforçar o seu papel de parceiro fiável e apoiar os processos democráticos nesses países, contribuindo para processos de alargamento com uma integração mais harmoniosa e sustentável na família europeia. No que se refere às relações com outros países parceiros, estes também se podem inspirar no conceito de diálogo civil e social institucionalizado.

([4]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Reforçar o diálogo civil e a democracia participativa na UE: rumo a seguir (parecer exploratório a pedido da Presidência belga) (JO C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj).
Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Participação dos jovens no diálogo social e civil na região mediterrânica (parecer de iniciativa) (JO C, C/2025/1189, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1189/oj).

3.4. Além disso, o presidente do CESE lançou recentemente uma iniciativa para envolver mais ativamente os países candidatos nas atividades do CESE, visando garantir que estes possam beneficiar das competências e experiências dos Estados-Membros da UE, em especial na promoção de economias competitivas através do diálogo social e da participação mais ampla da sociedade civil. Ao integrar os países candidatos numa fase precoce destes processos, o CESE não só ajuda a prepará-los para a futura adesão à UE, como também apoia a criação de economias resilientes e capazes de competir à escala mundial, mantendo simultaneamente elevados padrões sociais.

3.5. Neste contexto, a institucionalização do diálogo civil e social torna-se um motor essencial não só do progresso social e democrático, mas também do desempenho económico, contribuindo assim para alinhar os países candidatos e países parceiros com as normas da UE e das Nações Unidas e com os objetivos de competitividade.

3.6. Nalguns países candidatos em que tais organismos não existem, o processo de avaliação da possibilidade de criar um conselho económico e social ou um órgão semelhante a nível nacional já começou, contexto em que os conhecimentos especializados do CESE e de outras organizações similares nos Estados-Membros seriam muito úteis para desenvolver a análise das necessidades e finalizar os processos legislativos e administrativos relacionados com esta construção institucional.

3.7. A criação de conselhos económicos e sociais nos países candidatos e em alguns países parceiros onde não existem tais entidades poderia facilitar uma cooperação reforçada e uma melhor sincronização entre as ações da UE e os interesses da sociedade civil organizada nesses países.

3.8. A institucionalização do diálogo social e civil ajuda as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais a serem tratados com respeito e a beneficiarem, de forma organizada, eficiente e transparente, dos recursos financeiros públicos afetados aos processos de diálogo civil e social a nível local, regional, nacional ou europeu e mais além.

3.9. A criação de conselhos económicos e sociais onde estes não existem permitiria também dispor de um conjunto de funcionários públicos profissionais em determinados domínios, que elaborariam pareceres e recomendações aprovados por consenso pelas partes da sociedade civil, assegurando a melhoria dos projetos de documentos elaborados pelos poderes públicos e evitando conflitos sociais.

3.10. Os parceiros sociais (sindicatos e associações de empregadores) e os representantes de outras organizações da sociedade civil que fariam parte do conselho económico e social ou de um organismo equiparável beneficiariam do seguinte:

— consulta obrigatória sobre projetos de atos normativos apresentados pelo governo em domínios específicos previstos na lei e sobre iniciativas legislativas dos deputados;

— elaboração, a pedido do governo ou do parlamento ou por iniciativa própria, de análises/estudos sobre as realidades económicas, sociais e ambientais às quais os governos devem prestar apoio administrativo e financeiro;

— prestação de informações ao governo ou parlamento sobre a emergência de fenómenos económicos e sociais que exijam a elaboração de novos atos normativos e/ou a alteração de atos existentes.

4. **Observações na especialidade**

4.1. A institucionalização do diálogo social e civil pode ser realizada em várias estruturas organizacionais, respeitando as especificidades de cada Estado, tendo em conta os interesses e as aspirações das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais, mas também as melhores práticas a nível europeu e internacional neste domínio.

4.2. O CESE considera que a institucionalização do diálogo civil e social acelera a integração dos países candidatos no modelo social europeu, que assenta na representatividade e na diversidade dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil, bem como na sua participação no processo de decisão público.

4.3. O CESE observa que os conselhos económicos e sociais e outras formas de diálogo civil e social institucionalizado contribuem significativamente para reforçar o modelo de governação e a democracia participativa e desempenham um papel fundamental na promoção de um desenvolvimento socioeconómico sustentável, equitativo e inclusivo.

4.4. O CESE salienta a necessidade de reforçar o diálogo civil e social no âmbito dos processos de integração e cooperação entre os países candidatos e os Estados-Membros. O diálogo civil e social estruturado constitui um fator essencial para o êxito das políticas de desenvolvimento sustentável, coesão social e democratização nesses países.

4.5. O diálogo social, em especial na sua forma tripartida, implica uma interação estruturada entre governos, associações de empregadores e sindicatos, que se centra sobretudo no mercado de trabalho, nas condições de trabalho e nas políticas económicas. Por seu turno, o diálogo civil engloba um leque mais vasto de intervenientes, em que as organizações da sociedade civil participam num processo de governação participativa, a par de três outros intervenientes principais: os poderes públicos, as instituições políticas e, em alguns casos, intervenientes económicos e sociais. Embora distintas, estas duas formas de diálogo complementam-se e constituem pilares essenciais da legitimidade democrática e da elaboração inclusiva de políticas na UE.

4.6. A consulta institucionalizada e estruturada garante a paz social e um ambiente social e económico favorável ao desenvolvimento e à modernização nos países candidatos e países parceiros, tanto através da dissipação (através do diálogo e da negociação) das tensões sociais acumuladas, como da criação de condições para a elaboração e manutenção de um quadro institucional e jurídico previsível para os cidadãos e os intervenientes económicos nacionais e estrangeiros.

4.7. O CESE observa que a integração do diálogo civil e social institucionalizado em todas as decisões legislativas e políticas públicas com um impacto social, económico e ambiental significativo assegura a representação de interesses diversos na sociedade, nomeadamente os das pequenas e médias empresas, dos investidores estrangeiros, das empresas públicas, dos trabalhadores, da sociedade civil e das comunidades locais.

4.8. Nos conselhos económicos e sociais, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil que representam interesses diversos desenvolvem a sua capacidade para criar consensos e compromissos através da negociação e do diálogo e aprendem a negociar e a equilibrar os seus pareceres, tendo por objetivo chegar a um entendimento comum nas suas relações com os decisores políticos.

4.9. Nos Estados em que não existem, a criação de conselhos económicos e sociais reforçará o papel e a posição dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil na relação de consulta e parceria com os governos dos países candidatos e países parceiros, exigindo a estes últimos que os consultem e solicitem o seu parecer a respeito de todos os projetos legislativos e de políticas públicas com um impacto social, económico e ambiental significativo.

4.10. Do mesmo modo, os parceiros sociais representativos e as organizações da sociedade civil terão de desenvolver as suas próprias competências de análise das políticas públicas e de formulação de pareceres, propostas de alteração e políticas públicas alternativas, a fim de fazerem jus aos seus novos direitos institucionalizados.

4.11. O CESE recomenda que os países candidatos e os países parceiros estabeleçam critérios claros e transparentes para a seleção dos representantes no diálogo civil e social, nomeadamente mecanismos de rotação, medidas de responsabilização pública e avaliações regulares da representatividade, a fim de assegurar a legitimidade, a credibilidade e a diversidade.

4.12. A este respeito, devem ser atribuídos fundos europeus de pré-adesão para apoiar a institucionalização e a operacionalização de mecanismos para o diálogo civil e social estruturado. O financiamento deve incidir na criação dos quadros administrativos e regulamentares necessários para a governação participativa e para uma elaboração de políticas inclusiva, incluindo a transferência de conhecimentos e experiência relacionados com estruturas de diálogo democrático e processos de elaboração de políticas públicas da parte do CESE, dos conselhos económicos e sociais nacionais e de organismos equiparáveis nos Estados-Membros em favor dos seus homólogos nos países candidatos e países parceiros, sem financiar as atividades principais dos parceiros sociais ou das organizações da sociedade civil, a fim de preservar a sua autonomia e independência.

4.13. Importa ainda desenvolver programas que visem reforçar a confiança mútua entre os parceiros públicos e privados que participam no diálogo civil e social. Os peritos empregados pela administração dos conselhos económicos e sociais e a estruturação da atividade em secções especializadas contribuirão para a eficácia da atividade destas instituições consultivas.

4.14. O CESE foi o primeiro organismo europeu a começar oficialmente a envolver os países candidatos no seu trabalho, dando assim um exemplo positivo a outras instituições da UE. A designação de «membro por um país candidato à adesão» é um título honorário, que demonstra apoio e consideração pelos representantes da sociedade civil dos países candidatos à adesão à UE, sem lhes conferir o estatuto de membro do CESE.

4.15. A criação, numa fase precoce, de conselhos económicos e sociais ou de organismos equiparáveis em Estados onde ainda não existem, bem como a participação dos representantes da sociedade civil no processo de adesão/nos grupos de trabalho de negociação, contribuirão para o ritmo do processo de negociação sobre a adesão dos países candidatos à UE, especialmente no que respeita a dois grupos de capítulos de negociação: princípios fundamentais (capítulos «Sistema Judiciário e Direitos Fundamentais» e «Justiça, Liberdade e Segurança») e competitividade e crescimento inclusivo (capítulos «Política Empresarial e Industrial» e «Política Social e Emprego»).

4.16. As oportunidades de financiamento para os países candidatos são concebidas com o objetivo de apoiar a execução de grandes reformas sistémicas, centradas principalmente nos princípios fundamentais (grupo temático 1). O funcionamento das instituições democráticas está também associado à transparência na governação, bem como à realização de consultas e à participação das organizações da sociedade civil no processo de integração na UE, o que faz parte dos objetivos de institucionalização do diálogo civil e social.

4.17. Em consonância com o princípio da parceria da UE e os objetivos sociais e económicos dos planos de crescimento para os países candidatos, o CESE insiste em que os parceiros sociais e a sociedade civil participem de forma oportuna e pertinente na fase de conceção, bem como nas fases de execução, acompanhamento e avaliação dos programas de reformas ([5]).

4.18. O CESE recomenda ainda que estes planos incluam um resumo do processo de consulta, mostrando de que forma os contributos das partes interessadas foram tidos em conta, em consonância com o seu Parecer – Novo plano de crescimento e Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais, de 2024.

4.19. O CESE salienta que a institucionalização do diálogo civil e social sob a forma de conselhos económicos e sociais nos países candidatos e países parceiros não substitui o diálogo social tripartido entre governos, empregadores e organizações sindicais sobre o mercado de trabalho (remuneração e condições de trabalho), através de comissões ou conselhos tripartidos de diálogo social a nível territorial e nacional.

Bruxelas, 17 de julho de 2025.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE

([5]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Abrir caminho à adesão dos Balcãs Ocidentais à UE (parecer exploratório) (JO C, C/2024/6872, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6872/oj).