



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

PARECER

sobre a

Composição do CES

(Aprovado na reunião do Plenário de 12.10.2001)

Relator: *Conselheiro Joaquim Jorge Magalhães Mota*

OUTUBRO 2001



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. A *proposta de lei n.º 72/VIII* apresentada pelo Governo à Assembleia da República pretende passar a integrar o Conselho Económico e Social um representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, bem como um representante da Associação Nacional de Freguesias.

Trata-se de dar sequência à *Lei n.º 54/98 de 18 de Agosto* que aprovou o regime das associações representativas dos municípios e das freguesias que, no seu art.º 4.º n.º 1 alínea b), estabelece que as associações de carácter nacional adquirem, automaticamente, o estatuto de parceiro relativamente ao Estado sendo-lhes conferido, entre outros, o direito de participação no Conselho Económico e Social.

A proposta de lei não é, todavia, esclarecedora sobre se a representação através das Associações exclui ou não as outras formas de representação das autarquias, nesta data existentes.

2. O Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou em 15 de Maio o *Projecto de Lei n.º 438/VIII*.

No essencial, aquele projecto pretende que as associações referidas na *Lei 128/99 de 20 de Agosto*, passem a indicar um único representante, considerando que, ao determinar a inclusão na composição do CES de "um representante de cada uma das associações de mulheres com representatividade genérica", rompe com o princípio do equilíbrio da composição do CES "conferindo prevalência duma representação sobre as demais", proposta esta em consonância com o entendimento do CES e vindo ao encontro de preocupações deste.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

3. Tem-se conhecimento de que foi apresentado na Assembleia da República o Projecto-Lei nº 419/VIII, propondo a integração de dois representantes das confederações representativas das pessoas portadoras de deficiência. Para além disso, há um pedido do Conselho Nacional de Juventude para que seja representado por um membro no CES.

4. Julga-se indispensável alargar o âmbito da reflexão suscitada pelas iniciativas legislativas ora em causa.

Efectivamente, a composição do CES vem sendo objecto de sucessivas alterações legislativas que nem sempre terão tido em conta o equilíbrio de representação de interesses que se tem por desejável.

No ponto 10, documenta-se a evolução verificada e os seus efeitos na composição do Conselho.

5. É certo que numa sociedade aparecem, com alguma frequência, grupos que defendem interesses específicos.

Alguns, estarão, por natureza, fora do âmbito dum Conselho Económico e Social que, por definição, não poderá almejar ter em si e assegurar representatividade a todo o tipo de interesses e, em especial, a interesses singulares.

Mesmo em relação aos interesses reconhecidos ou identificados e que colectivamente se mobilizem, quer nos movamos no âmbito dos recursos económicos ou sociais ou alarguemos o campo a interesses de outra natureza,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

sempre haverá interesses que tenderão a ver-se sub-representados ou mesmo privados de representação.

Por isso, o casuísmo não só não é solução como introduz sucessivas distorções.

6. As soluções casuísticas são, aliás quase sempre, imediatistas e a reboque dos acontecimentos e, como tal, pseudo-soluções que não previram todas as suas consequências.

Considerando que o direito de participação no Conselho Económico e Social não é um título honorífico, afigura-se que a organização e composição do CES devem ser as que melhor lhe permitam realizar a função que a Constituição da República lhe atribui.

De idêntico modo, deverão assegurar ao Conselho representatividade adequada e equilibrada, bem como condições de funcionalidade.

O Conselho Económico e Social entende não constituir a melhor solução, o impor-se-lhe sucessivos ajustamentos, normalmente consistindo na justificação dos motivos pelos quais se deverá acrescentar mais participantes ao número de membros do Conselho ou na correcção de teses que a prática demonstra terem sido insuficientemente ponderadas.

Daí que, como acima se disse, se julgue oportuno uma reflexão mais alargada, tendente a fixar, no seu todo, a composição do Conselho Económico e Social.

Constitui o contributo do próprio Conselho para essa reflexão, as notas que se seguem.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

7. Seria muito provavelmente "politicamente correcto" que a problemática da composição do CES pudesse ser examinada numa perspectiva global e de evolução da própria sociedade.

Afigura-se que, pense-se o que se pensar, é possível que culturas diferentes possam resolver, com sínteses próprias, a tensão entre o poder material das novas tecnologias de informação e o poder que poderá representar uma forte identidade cultural.

Tal perspectiva é, no mínimo, suficiente para afastar como consequência fatal a homogeneização e agir em consequência.

Não será muito provavelmente uma visão prospectiva a longo prazo. Mas não parece possível ultrapassar um cenário de evolução previsível da sociedade portuguesa radicalmente afastado, ou sequer muito afastado, do quadro actual.

8. A vivência quotidiana torna hoje irrecusável a verdade de que, mesmo num Estado centralizado, existe um poder local que crescentemente se afirma na sua autonomia.

Por outro lado, há entidades diversas, prosseguidoras de interesses ou fins particulares, que tal como as que constituem o poder local, valem politicamente, na medida em que dispõem de capacidade de influenciar o poder político.

A comunicação entre o Estado e a sociedade, não se faz apenas pelo cidadão que, pelo voto, exprime a sua representação do interesse público.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O poder dos grupos é essencial à convivência cívica das sociedades contemporâneas.

Julga-se, no entanto, que haverá que evitar que órgãos como o Conselho Económico e Social possam corresponder a uma forma, ainda que embrionária, duma ordem neo-corporativa, instrumento de colaboração entre o social e o estadual.

O CES parece antes dever afirmar-se como um *órgão de legitimação*, procurando que as medidas em relação às quais se pronuncia, possam – mesmo apesar de defeitos de coordenação (designadamente, geradoras de exclusões) – determinar situações de maior justiça ou aceitação.

9. Como se sabe, a revisão da Lei Constitucional de 1989 substituiu o Conselho Nacional do Plano por um Conselho Económico e Social como *“órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social”* e que *“participa na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei”* – Const. da República, então artº 95º nº 1, actual artº 92º”.

O Conselho – Const. da República, artº 95º, nº 2 actual artº 92º nº 2 – seria constituído, designadamente, por representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores e das actividades económicas, das regiões autónomas e das autarquias locais.

A revisão constitucional de 1997, por sua vez, atribuiria ao Conselho intervenção na elaboração da proposta das grandes opções e alargaria a representantes de organizações familiares a sua composição- Const. da República, artº 92º.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Afigura-se poder dizer, assim brevemente caracterizada a evolução do texto constitucional, que o Conselho Económico e Social recebeu uma tarefa genérica no âmbito económico e social, não se concentrando exclusivamente no Plano.

11. O CES, de acordo com a Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, tinha inicialmente a seguinte composição:

- 1 - Presidente, eleito pela Assembleia da República;
- 4 - Vice-Presidentes, eleitos em Plenário (tem-se entendido que é de entre os seus membros);
- 8 - Representantes do governo;
- 8 - Representantes dos trabalhadores;
- 8 - Representantes dos empregadores;
- 11- Representantes de interesses diversos;
- 8 - Representantes das autarquias,
- 4 - Representantes das regiões autónomas;
- 2 - Representantes da área tecnológica (indirectamente nomeado pelo Governo);
- 3 - Personalidades, designadas pelo Plenário;

ou seja e em síntese

- 1 -- Presidente
- 8 -- Trabalhadores
- 8 -- Empregadores
- 11 -- Interesses diversos
- 22 -- Directa ou indirectamente indicados em termos políticos



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

3 - Personalidades

Esta composição veio a ser posteriormente alargada pela Lei nº 80/98, de 24 de Novembro, a:

- dois representantes de organizações representativas da agricultura familiar e do mundo rural;
- um representante das associações representativas da área da igualdade de oportunidades para mulheres e homens;
- dois representantes das organizações representativas do sector financeiro e segurador;
- um representante das organizações representativas do sector do turismo;
- e mais duas personalidades de reconhecido mérito nos domínios económico e social, designadas pelo plenário, que assim ficaram, no total, a ser cinco, em vez de três, como anteriormente.

Finalmente, a Lei nº 128/99, de 23 de Agosto, acrescentou:

- um representante de cada uma das associações de mulheres com representatividade genérica;
- um representante das associações de mulheres representadas no conselho consultivo da Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres, colectivamente consideradas.

Pelo que, a actual composição do CES passou a ser de:

1 presidente

8 Representantes dos trabalhadores



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

11 Representantes dos empregadores

14 Representantes dos interesses diversos

X (número indefinido) de associações de mulheres com representatividade genérica

23 Directa ou indirectamente indicados em termos políticos (representantes do governo, regiões autónomas, autarquias locais, sector empresarial do Estado e área da ciência e tecnologia).

11. Para se chegar a uma proposta de revisão da composição do CES será útil observar a composição de outros Conselhos Económicos e Sociais da Europa.

O CES, entende, aliás, ser esse modelo europeu que deve ser tomado como padrão.

Na quase totalidade desses Conselhos encontram-se membros de três grupos:

- o dos trabalhadores;
- o dos empregadores;
- e o dos interesses diversos.

O Conselho português apresenta a especificidade que o texto constitucional lhe impõe de incluir também:

- representantes do Governo;
- representantes das regiões autónomas e das autarquias locais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

12. Reconhece-se que as funções do CES dificilmente são compagináveis com o facto de a ele pertencerem representantes do Governo.

Como escreve JORGE MIRANDA (in "Conselho Económico e Social e Comissão da Concertação Social" – "O Direito" ano 130º, 1998. I-II pág. 27):

"O Conselho Económico e Social, pelas suas funções constitucionais e legais, pela sua composição plural e participativa e pela prerrogativas estatutárias de que goza, surge como um órgão independente do Governo".

No entanto, na reflexão a que o CES procedeu, considerou-se ter a prática demonstrado que a participação de representantes do Governo, pelo elevado mérito das intervenções produzidas e pela muita informação carreada, constitui um elemento importante na formação da vontade do Conselho.

Mas, até por esse facto, pensa-se que não deverá condicionar ou impedir, pelo peso dos seus votos, que a vontade do CES se manifeste com total independência. Afigura-se assim mais consentâneo que os representantes designados pelo Governo para acompanhar e intervir nos debates deixem de ter direito a voto.

13. A representação das autarquias corresponde a integrar no CES a representação dos interesses locais.

As autarquias são formas autónomas de organização das populações locais residentes nas respectivas áreas e, como tal, a sua representação corresponde à intervenção de interesses que pela representação política devem ser assegurados.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O Governo propôs a inclusão da ANAFRE (Associação Nacional de Freguesias) e da ANMP (Associação Nacional dos Municípios Portugueses) em que estão representadas as autarquias locais.

Se, como parece subjacente à proposta da lei que começámos por analisar, os representantes do poder local no CES forem representantes daquelas Associações, terão necessariamente uma representatividade acrescida em relação à que actualmente detém.

Por isso, independentemente do número de representantes que se entenda dever atribuir à ANAFRE e à ANMP parece não se justificar a manutenção doutros representantes das autarquias locais.

Aliás, a prática do Conselho revelou como pelo menos um dos seus membros, representante duma autarquia, se preocupou em trazer para o CES a posição da Associação de Municípios, com geral benefício.

É de notar, ainda, que, com o actual sistema de designação dos representantes das autarquias locais se tem verificado grandes atrasos e dificuldades por parte de algumas Comissões de Coordenação Regional na indicação desses representantes, como é o caso da Comissão de Coordenação da Região Norte e da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

14. A configuração normal dos Conselhos Económicos e Sociais nos outros países europeus é de tipo tripartido. Em Portugal, por razões constitucionais, teremos de encarar uma estrutura com quatro categorias de representantes: (I) trabalhadores; (II) empregadores; (III) interesses diversos da sociedade civil; e (IV) representantes do governo, das regiões autónomas e das autarquias locais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Por outro lado, não parece poder ignorar-se a existência, no interior do CES, da Comissão Permanente da Concertação Social.

Por mais pertinentes que se afigurem algumas críticas quanto às anomalias graves no modo como se articulam o Conselho e a Comissão – vid. por todos, a análise já anteriormente citada do Prof. JORGE MIRANDA – há que encarar como facto o ser a Comissão legalmente declarada como um dos órgãos do Conselho, a par do Presidente, do Plenário, das Comissões Especializadas, do Conselho Coordenador e do Conselho Administrativo.

Mesmo que se admita que a concertação atribuída à Comissão tem a ver, essencialmente, com as questões sociais em sentido estrito (trabalho, rendimentos e emprego) tem-se por evidente que se a composição do Conselho viesse limitar-se a reproduzir de algum modo a da Comissão, tal consistiria um factor de empobrecimento da representatividade do CES relativamente ao conjunto do tecido social.

O Conselho Económico e Social considera por isso que o modelo de composição a adoptar deverá aproximar-se do esquema tripartido equilibrado na representação numérica de cada um dos grandes grupos que o compõem. Nesse sentido, deverá ser promovido o aumento de peso proporcional da representação dos grupos trabalhador e empregador. A proposta de retirada do voto aos representantes do Governo insere-se, também, nesta linha de pensamento.

15. Razões de funcionalidade, afiguram-se impor um *número máximo de 60/70 membros do CES*, dimensão aliás semelhante à do Conselho Económico e Social de Espanha, Conselho Central de Economia da Bélgica e ligeiramente superior à do



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Conselho Social e Económico dos Países Baixos e Conselho Económico e Social da Grécia, próxima também da composição actual do Conselho.

16. Tem-se como certo que existe um largo hiato entre a realidade portuguesa e o comando constitucional que estabelece que a organização do trabalho deverá permitir o conciliar da actividade profissional com a vida familiar (*Constituição da República, artigo 59º nº 1 alínea b*).

A ideia de que uma nova maneira de olhar a Humanidade exigiria que a verdadeira democracia fosse também paritária (intervenção de deputada Maria Eduarda Azevedo in Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, 2ª sessão, reunião de 22JUL997, pág. 3648), afigura-se dever estar presente na composição do CES.

Não parece, porém, possível impor às organizações a representação paritária.

Tal não significa, obviamente, que o CES pretenda fechar-se aos movimentos sociais.

Pelo contrário. O CES entende dever estar atento aos contributos dos movimentos sociais e ao impulso da renovação dos valores sociais da modernidade que trazem consigo e pensa como um valor essencial da modernidade a procura de crescentes espaços de autonomia individual e social para que os cidadãos construam e defendam tanto a sua identidade pessoal como uma multiplicidade de identidades colectivas.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

17. Dentro do modelo traçado e que se julga o mais adequado, para além do Presidente, designado como actualmente, também as personalidades independentes, em número de cinco, seriam designadas como neste momento.

18. Os Vice-Presidentes do CES seriam quatro, como actualmente, sendo eleitos um em cada um dos grupos de representantes

- a) Trabalhadores
- b) Empregadores
- c) Interesses diversos
- d) Interesses regionais e locais

19. Termos em que se propõe a substituição da proposta do Governo e do projecto de lei, por outra iniciativa legislativa, estabelecendo uma nova composição do Conselho Económico e Social.

Considera-se, com efeito, que em vez de revisões frequentes e casuísticas, é uma revisão geral da composição do CES que se impõe e deve ser feita.

20. Na oportunidade, propõe-se ainda que por razões de operacionalidade, se reduza à *maioria dos presentes com direito a voto*, verificado quorum de funcionamento, a exigência de maioria para aprovação de propostas elaboradas no âmbito do direito da iniciativa do CES.

21. Nos termos expostos, o Conselho Económico e Social entende:



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- a) Merecerem aprovação na generalidade a proposta da Lei n° 72/VIII bem como o projecto de Lei n° 438/VIII. No entanto, uma e outra iniciativas não deverão ter sequência na especialidade;
- b) Devendo evitar-se soluções casuísticas e pontuais, a ocasião oportuna para uma reflexão mais alargada sobre a organização e composição do CES que melhor lhe permitam realizar a função que a Constituição da República lhe atribui;
- c) Na sequência da proposta de lei n° 72/VIII dever ser revista a representação dos interesses locais, a qual se considera dever ser assegurada apenas pelas suas associações, à semelhança de outras entidades com assento no CES;
- d) Que os representantes designados pelo Governo, para acompanhar e intervir nos debates do CES, deverão deixar de ter direito a voto, assim se reforçando a independência do Conselho;
- e) Dever promover-se a aproximação do Conselho português ao modelo europeu de Conselhos similares que aponta para uma representação tripartida de interesses, ainda que com especificidades;
- f) E nesse sentido, dever promover-se, ainda, o aumento do peso proporcional da representação dos grupos trabalhador e empregador, visando o equilíbrio de interesses;
- g) Imporem razões de funcionalidade que o Conselho não deve ter mais que 60/70 membros com direito a voto, o que igualmente corresponde ao modelo europeu que se teve em linha de conta;
- h) De idêntico modo, razões de operacionalidade, determinarem que a exigência de maioria para aprovação de pareceres de iniciativa do CES



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

deverá reduzir-se à maioria dos presentes com direito a voto tal como em relação às restantes votações;

- i) Não parecer possível impor às organizações a representação paritária, pelo que a composição do CES deverá estar atenta à representação por género sem a impor;
- j) Dada a relevância que se atribui a esta reflexão alargada, que o debate deverá conduzir a uma iniciativa legislativa determinando uma nova composição do CES.