COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.9.2008
SEC(2008) 2445

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

que acompanha a

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Multilinguismo: Uma mais-valia para a Europa e um compromisso comum

RESUMO DA AVALIAÇÃO DO IMPACTO

{COM(2008) 566 final}
{SEC(2008) 2443}
{SEC(2008) 2444}

O presente relatório vincula apenas os serviços da Comissão envolvidos na sua elaboração e não prejudica a forma final de qualquer decisão que venha a ser adoptada pela Comissão

RESUMO

O presente relatório sobre a avaliação do impacto descreve os progressos alcançados na política de multilinguismo e propõe um reforço das acções desenvolvidas neste domínio. Acompanha a proposta de comunicação da Comissão «Multilinguismo: Uma mais-valia para a Europa e um compromisso comum» (n.º 2008/EAC/004 na ordem de trabalhos).

A diversidade linguística é uma característica essencial e a longo prazo da União Europeia, onde 23 línguas oficiais diferentes são faladas por 500 milhões de cidadãos, além de 60 outras línguas faladas apenas em certas regiões ou por grupos específicos, para não mencionar as mais de 300 línguas diferentes trazidas pelos nossos imigrantes. Estima-se que, actualmente, vivam na União Europeia cidadãos de pelo menos 175 nacionalidades. Os fluxos migratórios vieram enriquecer o já existente mosaico de minorias nacionais e culturais. Neste contexto, a interacção entre falantes de línguas diferentes tem aumentado de forma regular nos últimos anos, devido à maior mobilidade intra-europeia, aos fluxos migratórios de países terceiros e à globalização. Esta tendência deverá continuar e intensificar-se nos próximos anos. Assim, os dois problemas realçados na avaliação de impacto são[1]:

(1) o conhecimento das línguas estrangeiras permanece insuficiente. Os europeus ainda não possuem as competências necessárias em duas línguas adicionais além da sua língua materna, como solicitado pelo Conselho de Barcelona;

(2) os cidadãos, as empresas e os prestadores de serviços europeus não estão plenamente conscientes das vantagens e dos desafios da diversidade linguística na Europa.

A definição do problema baseia-se nos dados e reacções obtidos no seguimento de duas comunicações anteriores sobre o multilinguismo[2] (2007) e de um processo de consulta que teve a duração de 9 meses (2007-2008).

As comunicações precedentes sobre o multilinguismo e a diversidade linguística previam um conjunto de acções até 2006-2007 e apelavam a uma avaliação da situação e à adopção eventual de novas medidas. Segundo a avaliação de 2007 sobre os progressos alcançados e a execução das políticas, embora existam indícios de melhoria (em particular, a nível da aprendizagem das línguas nos ensinos primário e secundário), essa execução deve prosseguir e ser reforçada no âmbito da aprendizagem ao longo da vida, dando uma atenção especial à aprendizagem informal das línguas e à diversidade linguística em cada contexto.

Quanto ao **processo de consulta**, os Estados-Membros, as instituições europeias e as partes interessadas partilharam as seguintes opiniões:

Sobre o âmbito da política de multilinguismo:

---

1 O multilinguismo institucional (ou seja, as línguas utilizadas pela Comissão Europeia para comunicar internamente e com os cidadãos: publicações/tradução/interpretação) não está abrangido pelo âmbito desta avaliação de impacto e das iniciativas políticas com ela relacionadas. Embora o multilinguismo institucional vise a utilização das línguas, inclui problemas, objectivos e opções diferentes, e foi tomada a decisão de não tratar todas as questões ao mesmo tempo.

2 COM(2003) 449 final, COM(2005) 596 final e COM(2007) 554 final/2.

- A diversidade linguística e cultural é considerada uma característica a longo prazo da sociedade europeia: a maioria das pessoas valoriza essa diversidade, embora reconhecendo a necessidade de uma gestão eficaz e prudente. A adopção de uma única língua não é uma opção viável para a maioria dos inquiridos.

- Uma política linguística que promova apenas a aprendizagem das línguas oficiais da UE é uma política demasiado limitada para a sociedade actual, onde cidadãos (e residentes) de muitas línguas diferentes interagem diariamente.

- A aprendizagem das línguas deve ser encarada numa perspectiva ao longo da vida.

- O multilinguismo é uma questão transversal, que tem um impacto na competitividade e na cidadania europeia, e que deve ser integrada numa diversidade de políticas que excedem o domínio da educação.

- A promoção da diversidade linguística não deve ter exclusivamente como fim a preservação das línguas, mas a intensificação do diálogo entre as diferentes línguas e comunidades.

- Cada cidadão precisa de um conjunto diferente de competências linguísticas, em função dos seus interesses individuais, do local onde vive, da sua família e contexto profissional.

Sobre os métodos:

- Os Estados-Membros e a Comissão devem promover uma política linguística que favoreça a diversidade linguística e garanta um ambiente propício à aprendizagem das línguas, alargando a variedade de línguas ensinadas, valorizando e preservando as competências linguísticas dos seus cidadãos, e motivando-os para que aprendam mais.

- A aprendizagem das línguas ao longo da vida é essencial para adquirir competências neste domínio: é importante começar cedo, manter a motivação ao longo da escolaridade e do período de formação inicial, e continuar a aprender línguas ao longo da vida adulta.

- A aprendizagem informal das línguas deve ser explorada, intensificando o acesso à tecnologia multimédia, a mobilidade virtual ou física e os intercâmbios culturais. Este tipo de aprendizagem é eficaz, porque as pessoas podem aprender línguas quando, onde e como querem, além de permitir que pessoas de diferentes meios comuniquem, descubram e comparem modos de pensar diferentes.

- As comunidades locais, os prestadores de serviços e as empresas devem ter em conta que muitas vezes servem cidadãos e clientes de línguas diferentes, o que justifica o desenvolvimento de estratégias para suprir as suas necessidades linguísticas.

A nova comunicação apresenta o seguinte valor acrescentado:

- apoia a realização do objectivo «língua materna mais duas línguas», fornecendo indicações mais claras sobre as áreas e os grupos-alvo menos avançados (estudantes em formação

profissional, adultos pouco qualificados e migrantes), e menos valorizados nas comunicações anteriores;

- visa a integração do multilinguismo no contexto mais amplo do processo de «Crescimento e Emprego», sensibilizando os cidadãos para as vantagens da diversidade linguística e dos seus efeitos no diálogo intercultural. Neste contexto o multilinguismo está também a emergir enquanto elemento das políticas externas da UE, como recentemente destacado pela Cimeira Euro-Mediterrânica dos Ministros da Cultura[3];

- visa a integração do multilinguismo nas principais políticas europeias e a promoção da cooperação com os Estados-Membros e as partes interessadas no sentido de assegurar que os objectivos são partilhados e cumpridos ao nível mais adequado.

Consequentemente, os **dois objectivos gerais** da política de multilinguismo são:

(1) permitir que os cidadãos sejam fluentes em duas línguas além da sua língua materna (objectivo designado por «língua materna mais duas línguas»)

(2) sensibilizar os cidadãos para a diversidade linguística da sociedade europeia e torná-la numa mais-valia para o diálogo intercultural e a competitividade.

Em termos de **execução**, o primeiro objectivo operacional será assegurar uma promoção consistente do multilinguismo nas diversas políticas europeias anteriormente citadas, adoptando uma **abordagem de integração** e utilizando da melhor forma o apoio financeiro disponível para cada programa europeu. De acordo com o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros são os principais decisores neste domínio e as diferentes partes interessadas (agentes educativos, parceiros sociais, meios de comunicação social, autoridades locais, etc.) são essenciais para a sua aplicação. Por esta razão, o segundo objectivo operacional será **trabalhar em parceria com os Estados-Membros e as partes interessadas** e apoiá-los na realização dos objectivos comuns e na adopção de uma abordagem de integração ao nível respectivo.

Foram consideradas várias opções para realizar estes objectivos:

(1) Ausência de qualquer acção com os Estados-Membros e nenhuma utilização estratégica dos programas da UE (nenhuma integração das questões do multilinguismo)

(2) Utilização dos instrumentos reguladores (uma recomendação).

(3) Utilização do Método Aberto de Coordenação: apresentação de uma comunicação da Comissão para preparar a cooperação com os Estados-Membros, a ser aprovada pelas outras instituições europeias. Integração do multilinguismo nos actuais programas e iniciativas da UE.

---

[3] Conclusões acordadas da 3.ª Conferência Euro-Mediterrânica dos Ministros da Cultura, realizada em Atenas, nos dias 29 e 30 de Maio de 2008; Declaração da Presidência na Conferência, «*New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations*», Ljubljana, 13 e 14 de Maio, http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

Tendo ponderado as vantagens e os inconvenientes das opções supracitadas, a DG EAC considerou mais adequada a 3ª opção, que permitirá à Comissão – com a cooperação dos Estados-Membros e dos parceiros sociais – enfrentar os desafios identificados e encontrar soluções adequadas. Esta opção, que também corresponde melhor às expectativas dos Estados-Membros e das partes interessadas, respeita o princípio da subsidiariedade e ofereceria a base mais adequada para sensibilizar os cidadãos para os desafios e problemas e para dar passos concretos no sentido da sua resolução.

No que se refere à melhor forma de promover o multilinguismo através das políticas e programas da Comissão, a opção de um programa de despesas para o multilinguismo foi rejeitada, porque se trata de um objectivo transversal que abrange políticas muito diferentes (educação, cultura, meios de comunicação social, emprego, inclusão social, investigação, etc.), e apoiá-los fora dos seus contextos naturais não parece ser adequado nem eficaz. Assim, a abordagem que visa a integração do multilinguismo nas políticas e programas mais relevantes da Comissão parece ser uma resposta viável. De salientar, em particular, os seguintes programas: todas as vertentes do programa «Aprendizagem ao Longo da Vida», os apoios concedidos à aprendizagem das línguas através dos Fundos Estruturais, os cursos de línguas destinados a integrar os imigrantes que são apoiados pela JLS, os programas «Juventude em Acção» e «Cidadãos para a Europa», as traduções literárias apoiadas pelo programa «Cultura», o programa «Media» e os programas no domínio da investigação e das tecnologias da informação.

À luz das observações anteriores e atendendo ao limitado campo de acção directa por parte da Comissão, identificam-se de seguida os eventuais impactos económicos e sociais da opção escolhida, que deverão variar em função da determinação com que os Estados-Membros e as partes interessadas aplicarão a estratégia recomendada:

- Impactos económicos: através do impacto das competências linguísticas na empregabilidade dos cidadãos e na competitividade, a nova estratégia definida na Comunicação deverá ter um impacto positivo no comércio internacional e nos investimentos transfronteiriços, além de um impacto no desenvolvimento tecnológico e na inovação, no número e na qualidade dos postos de trabalho, e nas relações com os países terceiros e ultramarinos.

- Impactos sociais: a estratégia deverá ter um impacto positivo na inclusão social, bem como em matéria de governação e participação, uma vez que as competências linguísticas são um pré-requisito para o diálogo intercultural.

No que se refere aos custos: a nível da Comissão, a aplicação das acções recomendadas na Comunicação não implicará um aumento do orçamento. Visa uma utilização mais eficaz dos programas existentes para promover o multilinguismo, nomeadamente garantindo:

- uma abordagem mais coerente (ou seja, uma mensagem coerente de apoio à diversidade linguística, a valorização das questões linguísticas nos projectos e iniciativas, etc.)

- uma maior sinergia entre os Estados-Membros (ou seja, apoio à realização de objectivos comuns, através de iniciativas da Comissão e do intercâmbio de boas práticas).

Quanto aos Estados-Membros, e em conformidade com os objectivos já acordados da UE, como o objectivo de Barcelona de aprender a «língua materna mais duas línguas», a Comunicação deverá recomendar determinados objectivos gerais e operacionais e sugerir

formas de os alcançar, ao passo que a sua aplicação será da competência dos Estados-Membros. Um princípio geral que se pretende transmitir através da Comunicação da Comissão é a necessidade de ajustar as medidas aos cidadãos, tendo em conta as necessidades linguísticas locais e congregando os recursos oferecidos pelo sector empresarial, a sociedade civil e as autoridades locais, com vista a utilizá-los da forma mais eficaz.

Em matéria de acompanhamento, o actual Grupo Inter-Serviços para o Multilinguismo poderá ser utilizado para assegurar uma abordagem coordenada com a Comissão e integrar o multilinguismo nas iniciativas e programas europeus mais relevantes, agindo a nível do programa (por exemplo, das prioridades temáticas, do orçamento para a preparação e as actividades linguísticas, e da necessidade de um controlo adequado). O acompanhamento das acções dos Estados-Membros será assegurado através de um grupo de trabalho de altos representantes dos Estados-Membros, com base no actual Grupo de Trabalho «Línguas». Para prosseguir o desenvolvimento da política de multilinguismo e assegurar uma avaliação periódica dos progressos realizados, a Comissão recomenda que cada instituição europeia preveja a realização de um debate anual sobre estas questões no âmbito das suas actividades. No caso do Conselho, sugere a inclusão da questão do multilinguismo na ordem de trabalhos permanente do Conselho «Educação».

A Comissão actualizará regularmente os indicadores disponíveis e considerará a possibilidade de financiar estudos sobre as áreas menos analisadas (por exemplo, as empresas e os prestadores de serviços). No que diz respeito à integração do multilinguismo nas diferentes iniciativas e programas da UE, a Comissão deve certificar-se de que as questões linguísticas estão a ser devidamente tidas em conta ao proceder à sua avaliação. A Comissão incentivará os Estados-Membros e as partes interessadas no sentido de também considerarem este aspecto ao avaliarem as suas políticas e estratégias. Em 2012, a Comissão realizará uma avaliação global dos progressos alcançados e informará o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a experiência adquirida. Para isso, os Estados-Membros serão convidados a apresentar um relatório sobre os progressos realizados até ao final de 2011.