Jornal Oficial

das Comunidades Europeias

ISSN 0257–7771

C 14

44.º ano

16 de Janeiro de 2001

Edição em língua portuguesa

Comunicações e Informações

Número de informação — Índice — Página

I *Comunicações*

.....

II *Actos preparatórios*

Comité Económico e Social

Sessão de Outubro de 2000

2001/C 14/01 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Simplificação da Legislação do Mercado Único (OMU)» 1

2001/C 14/02 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2000» 13

2001/C 14/03 Parecer do Comité Económico e Social sobre as «Regras de concorrência referentes aos acordos de cooperação horizontal — Comunicação nos termos do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2821/71 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1971, relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE a certas categorias de acordos, de decisões e de práticas concertadas, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2743/72» ... 16

Preço: 34,50 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice *(continuação)*	Página
2001/C 14/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre: — a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 95/21/CE do Conselho relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-Membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto)», — a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 94/57/CE do Conselho relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção dos navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas», e — a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples»	22
2001/C 14/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões Prioridades na segurança rodoviária na UE — Relatório de progresso e classificação de acções»	30
2001/C 14/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho, relativo à harmonização de normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil»	33
2001/C 14/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Resultados da consulta pública sobre a Análise das Comunicações de 1999 e orientações para o novo quadro regulamentar»	35
2001/C 14/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas e procedimentos harmonizados para a segurança das operações de carga e descarga de navios graneleiros»	37
2001/C 14/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos (versão codificada)»	41
2001/C 14/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos complementos alimentares»	42
2001/C 14/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/22/CE do Conselho relativa à proibição de utilização de certas substâncias com efeitos hormonais ou tireostáticos e de substâncias ß-agonistas em produção animal»	47
2001/C 14/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os Trabalhadores Idosos»	50

2001/C 14/13 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Acção local em prol do emprego — Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego» 63

2001/C 14/14 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário de acção de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social» 69

2001/C 14/15 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2001» 75

2001/C 14/16 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões "Agenda de Política Social"» 79

2001/C 14/17 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Iniciativa da República Francesa tendo em vista a aprovação do Regulamento do Conselho relativo à execução mútua das decisões respeitantes ao direito de visita dos filhos» 82

2001/C 14/18 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Integrar o ambiente e o desenvolvimento sustentável na política de cooperação económica e para o desenvolvimento — Elementos de uma estratégia global» 87

2001/C 14/19 Parecer do Comité Económico e Social sobre «O reforço do direito das concessões e dos contratos de parceria entre os sectores público e privado (PPP)» 91

2001/C 14/20 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à oferta separada de acesso à linha de assinante» 99

2001/C 14/21 Parecer do Comité Económico e Social sobre «Novos conhecimentos, novos empregos» 103

2001/C 14/22 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Princípios e orientações para a política audiovisual da comunidade na era digital» 114

2001/C 14/23 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho Respeitante ao Acordo Europeu sobre a organização do tempo de trabalho do pessoal móvel da aviação civil celebrado por Associação das Companhias Aéreas Europeias (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) e International Air Carrier Association (IACA)» 119

2001/C 14/24 Parecer do Comité Económico e Social sobre «O papel da União Europeia no que diz respeito a uma política farmacêutica que responda às necessidades dos cidadãos — Melhorar a assistência, relançar a investigação inovadora, controlar as despesas de saúde» 122

2001/C 14/25 Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão objectivos estratégicos 2000-2005 "Configurar uma nova Europa"» 133

(Continua na página seguinte)

2001/C 14/26 — Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva do Conselho 86/278/CEE relativa às lamas de depuração utilizadas na agricultura» 141

2001/C 14/27 — Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— a «Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do arroz», e

— a «Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1251/1999, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses para que passe a abranger o arroz» 151

2001/C 14/28 — Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, o Regulamento (CE) n.º 2201/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas e o Regulamento (CE) n.º 2202/96 que institui um regime de ajuda aos produtores de determinados citrinos» 157

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Simplificação da Legislação do Mercado Único (OMU)»

(2001/C 14/01)

Em 29 de Abril de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento elaborar parecer sobre «A simplificação da Legislação do Mercado Único».

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Julho de 2000. Foi relator B. Vever.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por 86 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Síntese das recomendações do Comité

1.1. O Comité sublinha a urgência de lançar um processo de simplificação da legislação no mercado único, melhorando a qualidade dos preceitos, a eficácia da sua transposição, a liberdade e a responsabilidade dos actores da sociedade civil.

1.2. O Comité requer para tal que o Conselho Europeu de Estocolmo, na Primavera de 2001, aprove, sob proposta da Comissão, um plano plurianual de simplificação 2001-2005, com objectivos, prioridades, métodos, orçamento, meios de acompanhamento e de controlo. A aplicação deste plano deverá ser verificada anualmente, no Conselho Europeu da Primavera, com base num relatório da Comissão.

1.3. O Comité propõe que este plano preveja a adopção de códigos de conduta pelas instituições da União, assegurando que elas sejam os actores desta simplificação e não da sua complexidade. A Comissão deverá dar o exemplo, difundindo em todos os seus serviços uma cultura de simplificação e integrando no secretariado-geral, com os meios adequados, a unidade de simplificação recentemente criada. Os Estados-Membros e as suas administrações deverão ser incitados a adoptar, também eles, tais códigos de conduta e contribuir para a divulgação das melhores práticas neste domínio.

1.4. O Comité sublinha a necessidade de reforçar a análise de impacto que deverá acompanhar qualquer projecto de legislação, a qual deverá ser feita em condições que garantam plenamente a sua independência e qualidade, incluir um exame sistemático das possíveis alternativas à legislação (negociação, auto-regulação, co-regulação) e uma avaliação rigorosa dos seus efeitos na simplificação, devendo ser publicada.

1.5. O Comité recomenda à Comissão que reexamine a escolha dos instrumentos legislativos. Para além do exame prévio das alternativas à legislação, convirá utilizar mais frequentemente os regulamentos quando tal se afigure necessá-

rio para uma simplificação efectiva, criar as condições para a extensão com êxito dos reconhecimentos mútuos, estreitar as margens de interpretação e aplicação das directivas, prever também directivas que atribuam aos actores socioprofissionais, e não apenas aos Estados-Membros, a responsabilidade de precisar e aplicar os requisitos essenciais das mesmas.

1.6. O Comité, na qualidade de Assembleia da União que representa os utentes da legislação, requer à Comissão que seja estreitamente associado à definição, aplicação e avaliação anual deste processo de simplificação antes da consulta do Parlamento e do Conselho.

1.7. O Comité deseja, nomeadamente, ser consultado anualmente pela Comissão sobre as questões prioritárias que merecem ser objecto de projectos SLIM e de painéis «test panels».

1.8. A fim de contribuir eficazmente para o processo de simplificação, o Comité aprova um código de conduta que prevê:

— estar permanentemente atento às exigências de simplificação, qualidade e eficácia da legislação para os utentes;

— organizar os seus trabalhos para responder dentro dos prazos a todas as consultas prévias nestas matérias;

— elaborar anualmente um relatório sobre a evolução do programa plurianual de simplificação;

— proceder a um controlo sistemático da análise de impacto para cada projecto;

— alertar as instituições europeias para a necessidade eventual de orientação da legislação para abordagens negociais, de auto-regulação e co-regulação;

— desenvolver o diálogo com os meios socioprofissionais europeus para os incitar a assumir responsabilidades directas, nomeadamente contratuais, nas disposições comunitárias;

— desenvolver o diálogo com o Comité das Regiões sobre a vertente regional da simplificação;

— desenvolver o diálogo com os Conselhos Económicos e Sociais dos Estados-Membros a fim de que eles desempenhem nesses Estados um papel análogo ao do Comité no plano europeu contribuindo assim para o êxito do processo de simplificação.

2. **Observações prévias**

2.1. A simplificação da legislação na Europa é hoje, mais do que nunca, um tema de preocupação para os europeus tendo em conta:

2.1.1. o crescente aumento das normas nacionais, que limita o espaço de liberdade e iniciativa privadas e associativas nos Estados-Membros complicando, à escala europeia, os reconhecimentos mútuos entre Estados.

2.1.2. as dúvidas recorrentes sobre o grau de intervenção das instâncias comunitárias e sobre a complexidade da própria regulamentação de harmonização, com sobreposições por vezes inextricáveis entre os níveis europeus e nacionais de intervenção.

2.1.3. a manutenção ou mesmo o aditamento pelos Estados de disposições específicas supérfluas aquando da transposição de normas comuns, para além dos atrasos e das dificuldades de transposição destas disposições europeias para o direito nacional.

2.2. Esta preocupação junta-se ao aumento das aspirações de qualidade dos europeus seja da qualidade dos produtos, dos serviços, do trabalho, do quadro de vida ou do ambiente. A qualidade da legislação e da regulamentação não poderá abstrair desta expectativa geral. Nesta matéria como noutras, a Europa deverá ser percebida como garante de valor acrescentado. A emergência de uma «nova economia» das transacções comerciais, baseada num sistema de relações mais interactivo, transparente e descentralizado, reclama também o desenvolvimento de uma «nova administração» de cidadãos, apoiada numa «nova legislação», mais bem adaptada às mudanças culturais dos comportamentos e das aspirações dos europeus do século XXI. O objectivo fixado pelo presidente da Comissão, Romano Prodi, de construir uma administração comunitária de excelência pode e deve apontar a via para esta inflexão de grande importância que os europeus aguardam.

2.3. Foram efectuados a nível da União Europeia trabalhos pertinentes de análise das exigências de simplificação, nomeadamente com o relatório Molitor em 1995. A eles se juntaram relatórios semelhantes de outras instituições internacionais nomeadamente a OCDE. Diversos Estados-Membros iniciaram internamente reflexões e iniciativas para travar o excesso de nova legislação e simplificar a existente.

2.4. No plano comunitário, foram já lançadas nos últimos anos acções para melhorar os métodos de intervenção, nomeadamente elaborando fichas de impacto e para tentar corrigir a legislação demasiado complexa principalmente através do projecto SLIM. Contudo, nem os responsáveis nem os europeus em geral têm a impressão de se haverem conseguido resultados significativos neste domínio. Pelo contrário, a Europa é frequentemente vista como uma fonte de complicação suplementar, juntando novos obstáculos tecnocráticos às legislações nacionais cuja complexidade e quantidade não mudaram substancialmente.

2.5. Através de inquéritos e audições, nomeadamente a de 17 de Maio de 2000 organizada no quadro da preparação deste relatório, o Observatório do Mercado Único pôde determinar muito claramente certos factos que confirmam esta análise:

2.5.1. a legislação comunitária é considerada, em geral, demasiado complexa face às expectativas dos utilizadores;

2.5.2. a simplificação da legislação é tida como uma verdadeira necessidade pelos seus utentes. Observou-se um grande consenso em afirmar que esta simplificação, se bem conduzida, não se oporia aos interesses legítimos dos actores da sociedade civil mas pelo contrário serviria directamente a sua autonomia, a sua tomada em consideração e os seus interesses;

2.5.3. se metade dos inquiridos, vê, em primeira linha, virtualidades simplificadoras na harmonização, a outra inquieta-se com a frequente sobreposição de legislação europeia e nacional, atribuindo a responsabilidade em proporções idênticas à intervenção comunitária e à manutenção, ou à introdução na transposição de directivas, de disposições nacionais supérfluas;

2.5.4. uma grande maioria considera que as medidas de simplificação levadas a cabo a nível comunitário foram insuficientes, embora todos sublinhem a necessidade de acelerar fortemente o processo de simplificação antes do alargamento;

2.5.5. todos sublinham também que para o êxito da simplificação da legislação europeia é necessária uma abordagem de simplificação paralela nos Estados-Membros;

2.5.6. todos preferem igualmente o desenvolvimento de negociações e dispositivos de auto-regulação, à legislação clássica, em domínios muito sensíveis para os actores económicos e sociais tais como os assuntos sociais, a protecção do ambiente, a política dos consumidores, o comércio electrónico; e

2.5.7. todos esperam do Comité Económico e Social um forte empenhamento na exigência de simplificação ao serviço dos utilizadores, tendo sido posto um acento particular na missão que lhe deve caber de velar pelo desenvolvimento de alternativas negociais e auto-reguladoras à legislação clássica.

2.6. O Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março, conferiu um mandato que pretende dar resposta a esta expectativa muito clara de uma nova abordagem de simplificação, acordando em definir, até 2001, uma estratégia para simplificar o enquadramento jurídico, incluindo o funcionamento da administração pública, quer a nível nacional quer comunitário e identificar os domínios em que os Estados devem reforçar a transposição. A Comissão programou, nas suas novas acções para o mercado interno, apresentar propostas no início do primeiro semestre de 2001.

2.7. Para o Comité Económico e Social, que representa os actores da vida económica e social, utentes da legislação, a questão de uma melhor qualidade da legislação na Europa é primordial:

2.7.1. tem um impacto directo no bom funcionamento do mercado único;

2.7.2. condiciona a atracção que a construção europeia possa suscitar nos europeus;

2.7.3. integra a questão geral de uma melhor gestão europeia, tema que será, além disso, objecto de um Livro Branco da Comissão Europeia até final do primeiro semestre de 2001;

2.7.4. torna-se urgente com a preparação do alargamento.

2.8. O Comité está consciente de que uma simplificação conseguida da regulamentação é uma obra complexa que deve evitar diversos obstáculos e adoptar um ângulo correcto de abordagem. Não se trata de defender uma desregulamentação brutal e simplista que prejudicaria a qualidade dos produtos, dos serviços e dos interesses colectivos de todos os utentes sejam eles empresários, assalariados ou consumidores. A economia e a sociedade têm necessidade de regras para funcionarem bem, mas as regras devem ser:

2.8.1. elaboradas e aplicadas no nível correcto, que pode ser, segundo o caso, o internacional, o comunitário, o nacional, o regional ou o local. Com a globalização, o Comité verifica não um excesso mas uma falta de legislação à escala internacional, bem ilustrada pelos problemas com que se defronta a OMC, enquanto o nível nacional continua a produzir excesso de legislação e sobreposições mal esclarecidas com o nível comunitário;

2.8.2. elaboradas de modo equilibrado evitando acrescentar dificuldades desproporcionadas ao seu objectivo e respeitando o desenvolvimento de espaços de liberdade e de autonomia negocial dos actores da sociedade civil, que devem ser directamente associados, e não apenas as administrações, à elaboração e aplicação de políticas de simplificação. A simplificação não pode ter êxito se for deixada demasiado a cargo de funcionários.

2.9. O nível europeu é o nível preciso para apreender a questão da simplificação da legislação na medida em que:

2.9.1. constitui uma base essencial a partir da qual a União Europeia pode participar, baseando-se num mercado único eficaz e coerente, na indispensável elaboração de regras internacionais no quadro da globalização;

2.9.2. a legislação europeia tem em si um objectivo simplificador que nunca se deve perder de vista na medida em que visa harmonizar e unificar quinze legislações nacionais diferentes para fazer funcionar o mercado único ainda que não esteja ao abrigo de críticas quanto ao seu âmbito e conteúdo;

2.9.3. as legislações nacionais não poderão ignorar os imperativos do bom funcionamento do mercado único tomando demasiadas liberdades com a aplicação de normas comuns ou desprezando a sua indispensável contribuição para a simplificação do funcionamento deste grande mercado.

2.10. O presente relatório de iniciativa do Comité Económico e Social não tem como objectivo estabelecer uma nova lista de medidas de simplificação em domínios específicos de intervenção, mas antes:

2.10.1. compreender os factores do que é globalmente entendido como um fracasso, analisando as causas da complexidade da legislação na Europa e avaliando os primeiros méritos mas também as reais limitações das medidas de simplificação já iniciadas;

2.10.2. propor uma abordagem mais coerente e profunda para conseguir esta simplificação mediante uma revisão das responsabilidades dos diversos actores europeus na política de simplificação, incluindo métodos e critérios mais eficazes de avaliação, consulta e acompanhamento.

3. **Factores de complexidade da legislação**

3.1. A primeira causa da complexidade da legislação na Europa decorre da necessidade económica e social e da procura política de acções comuns a este nível, que tenham, porém, em conta realidades e culturas nacionais muito diversas. A este respeito é sintomático verificar que o apelo lançado pela Cimeira de Lisboa, de Março de 2000, para definir proximamente uma estratégia europeia de simplificação coincide com a fixação por esta mesma Cimeira de uma agenda sem precedentes de novas acções a desenvolver no plano económico e social conjuntamente pelas instituições comunitárias e os governos dos Estados-Membros. Este desejo de simplificação pode parecer, à primeira vista, a quadratura do círculo, sobretudo quando se considera a complexidade dos problemas que a harmonização europeia deve enfrentar, tendo em conta a complexidade dos processos, o peso do conservadorismo administrativo e das pressões em sentidos diversos do «lobbying» em Bruxelas e Estrasburgo.

3.2. Estes factores de complexidade são agravados pela falta de avaliação sistemática e de conhecimento fundamentado do custo desta complexidade, na medida em que as instituições comunitárias — e os governantes — nunca definiram os meios reais para conduzir a acção legislativa europeia simplificando-a, limitando-se a iniciar algumas acções «ad hoc» que rapidamente se esgotam na falta de tal quadro político geral, motivador e coerente. Este custo deve ser apreendido na globalidade, ou seja integrando tanto o custo do tempo abusivamente tomado aos cidadãos por causa de procedimentos administrativos excessivos, o custo económico de encargos demasiado pesados impostos às empresas, nomeadamente às PME, para fazer face à sua complexidade ou ainda o custo orçamental, e portanto fiscal, de uma atribuição demasiado burocrática de despesas administrativas em prejuízo de uma melhor qualidade das finanças públicas ao serviço efectivo da comunidade.

3.3. Os processos institucionais têm a sua parte de responsabilidade, mesmo tratando-se mais de dificuldades do que de obstáculos sistemáticos à simplificação. O preço da busca da maioria ou mesmo da unanimidade entre os comissários e depois no Conselho, com os processos de co-decisão e de conciliação com o Parlamento é, demasiadas vezes, um compromisso político complexo, que perde frequentemente de vista os naturais interesses dos utilizadores. A vontade, aliás louvável, das presidências semestrais do Conselho de conseguirem um bom balanço quantitativo de decisões adoptadas pode também contribuir para sacrificar a qualidade intrínseca de algumas dessas decisões.

3.4. A adequação dos instrumentos jurídicos escolhidos revela-se frequentemente pouco satisfatória. Certos regulamentos são abusivamente pesados e complexos, quando teriam podido, mediante mais concessões mútuas, ser simplificados sem nada perder, bem pelo contrário, da sua eficácia. Certas directivas deixam aos Estados-Membros opções ou margens de apreciação e de aplicação excessivas sem qualquer verdadeiro controlo do grau de complicação que tais margens poderão causar aos utentes da legislação nem sobre a insuficiência de harmonização real que esta situação criará para um funcionamento realmente satisfatório do Mercado Único. Por vezes, também, a própria liberdade deixada pelas directivas aos Estados para aprovar ou manter em vigor disposições nacionais que vão muito para além das disposições comunitárias pode complicar abusivamente o comércio, enquanto a opção por regulamentos de aplicação uniforme teria permitido simplificá-lo em condições aceitáveis para todas as partes interessadas. Noutros casos ainda, cláusulas de reconhecimento mútuo revelam-se inaplicáveis por falta de um seguimento ou acompanhamento jurídicos capazes de os fazer funcionar na prática.

3.5. Sublinhar-se-á também que a quase totalidade das normas europeias é exclusivamente resultado do estreito círculo das instituições europeias dotadas de poder de decisão ou co-decisão, ou seja, a Comissão, o Parlamento, e o Conselho. O debate europeu, aliás aprofundado, sobre a subsidiariedade está demasiado centrado na dimensão vertical deste conceito (repartição de tarefas entre o nível europeu e o nível nacional ou regional) desprezando ainda largamente a sua dimensão horizontal (repartição das tarefas entre a legislação e espaços negociais ou códigos de conduta). Em consequência, esta dimensão horizontal, embora bem enraizada a nível nacional em muitos Estados-Membros ainda não encontrou prolongamento nem equivalentes realmente comparáveis a nível europeu. A notável excepção, ainda subutilizada, do diálogo social europeu (foram até agora celebrados três acordos interprofissionais, transformados de seguida em directivas sobre, respectivamente, a licença parental, o trabalho a tempo parcial e o trabalho por tempo determinado) assim como alguns acordos voluntários e códigos de conduta (nomeadamente para a protecção do ambiente — no quadro do programa *Auto-Oil* — e a redução do consumo de energia), poucos espaços de liberdade contratual foram oferecidos aos actores socioeconómicos directamente interessados pelo estabelecimento de regras comuns. Esta falta de uma cultura de parceria não apenas consultiva mas, se for caso disso, de co-decisão com os meios socioprofissionais em benefício de uma abordagem de decisão essencialmente política e administrativa, prejudica a participação e a responsabilização dos actores da sociedade civil numa política de simplificação. Ao invés, exacerba as pressões mais corporativistas e portanto as menos simplificadoras, sobre os decisores políticos e administrativos.

3.6. A função consultiva, tal como a exerce actualmente o Comité Económico e Social, representando o colectivo dos actores da vida económica e social, está longe de ter ela própria um peso institucional suficiente face a este triângulo formado pela Comissão, pelo Parlamento e pelo Conselho. Consultado tardiamente, no preciso momento da entrada em jogo dos co-decisores, o Comité tem verdadeiras dificuldades institucionais em exercer o peso necessário para deixar na legislação a vontade dos utentes no sentido de uma melhor simplificação. Deve reflectir-se sobre a revalorização desta função consultiva, no interesse de uma melhor qualidade da legislação.

3.7. Além disso, põe-se frequentemente um problema de ajustamento entre a legislação europeia e as legislações nacionais. Na realidade, e nomeadamente com a preferência cada vez mais dada às directivas sobre os regulamentos, é frequente que as disposições acordadas em Bruxelas se justaponham às legislações nacionais sem as modificar substancialmente nem, por maioria de razão, as suprimir. Acontece, também, que os Estados-Membros aquando das transposições de directivas acrescentam disposições nacionais que vão muito além das disposições das directivas.

3.8. Por fim, a falta de «eurocompatibilidade» de numerosas legislações nacionais complica o bom funcionamento dos reconhecimentos mútuos, como um relatório da Comissão, de Junho de 1999, claramente mostrou.

4. **Os efeitos de uma legislação complexa**

4.1. No plano económico e social, uma legislação europeia demasiado complexa tem efeitos negativos na competitividade económica que é mais do que nunca, num contexto internacional muito concorrencial, uma condição necessária, embora não sempre suficiente, para criar e promover o emprego. Ela penaliza o espírito e a criatividade empresarial e entrava o desenvolvimento de pequenas empresas incluindo as «start-up» necessárias à vitalidade na Europa da nova economia. De maneira geral, refreia a faculdade de inovação, a capacidade de adaptação às mudanças e de proceder a reformas. Trata-se, hoje em dia, de um grave obstáculo, numa Europa em movimento confrontada com as exigências da globalização, à busca de um novo dinamismo criativo.

4.2. Esta complexidade tem também efeitos negativos na vida social dos cidadãos, ao impor-lhes problemas de tempo e de custos, aumentando as desigualdades no que respeita à compreensão das regras, aumentando, em lugar de reduzir, os factores de exclusão.

4.3. No plano político, esta complexidade, da qual os Estados-Membros têm relutância em assumir a responsabilidade perante a opinião pública, alimenta preocupações e mesmo distanciamentos de grande parte da opinião pública em relação à «eurocracia», enquanto que a Europa deveria ser, pelo contrário, entendida como um espaço adicional de liberdade, democracia e segurança. A insuficiência de espaço para o diálogo negocial dos parceiros socioprofissionais directamente interessados enfraquece, além disso, a vitalidade da democracia associativa a nível europeu num momento em que a amplitude dos desafios económicos, tecnológicos e sociais vai impor o desenvolvimento desta participação directa dos europeus na Europa.

4.4. No que respeita ao funcionamento do mercado interno europeu, a complexidade da regulamentação diminui a possibilidade de levantar efectivamente os entraves, quando um novo fôlego é necessário para completar os elementos essenciais que ainda lhe faltam na véspera de novos alargamentos. Em especial, faltam ainda instrumentos jurídicos simples à escala europeia, tais como um verdadeiro estatuto da sociedade europeia, uma patente comunitária fiável e pouco onerosa, um regime de IVA europeu simplificado.

4.5. No plano jurídico, a complexidade da legislação europeia alimenta também as deficiências de transposições nacionais e os contenciosos jurídicos com a Comissão e o Tribunal de Justiça. Um objectivo fundamental da simplificação deverá ser assegurar um grau elevado de transposição e uma melhor disciplina na aplicação das regras comuns.

4.6. Esta questão reveste-se de uma importância essencial com a preparação do alargamento. Uma simplificação da legislação ajudará os países candidatos a cumprir a pesada exigência de uma recepção integral do acervo comunitário, facilitando também as transposições nacionais dos quinze Estados-Membros, que até agora não deram o melhor exemplo aos países candidatos. Esta simplificação permitirá também fazer funcionar nas melhores condições o mercado único na Europa alargada.

5. **Avaliação das acções de simplificação já lançadas**

5.1. Nos anos 80, em pleno debate sobre o conceito de subsidiariedade, a Comissão comprometeu-se a elaborar para todos os projectos de legislação comunitária uma análise de impacto para justificar a intervenção e analisar a relação custo/benefício. Estas análises de impacto são elaboradas segundo uma grelha comum, que inclui uma justificação em função do critério da subsidiariedade, uma análise de impacto económico e social, incluindo o ponto de vista das PME e uma indicação das consultas realizadas. Esta iniciativa era louvável mas, na forma actual, o seu efeito foi afinal limitado na medida em que não está formalmente garantida a sua independência, não inclui um exame prévio de alternativas à legislação, não procede à verificação sistemática do grau de simplificação trazida pela intervenção e não é objecto de qualquer publicidade externa.

5.2. Nos anos 90, a Comissão deu grande importância à elaboração de Livros Verdes, que lançam o debate público antes de iniciar um projecto de legislação, de Livros Brancos que apresentam o programa global da legislação num domínio particular e de comunicações que expõem os problemas e as análises antes da apresentação de projectos específicos. Com o apoio técnico da Internet, da qual a Comissão faz, muito justamente, grande uso, nomeadamente através do sítio Europa, estas práticas permitiram iniciar um diálogo público e interactivo sobre os projectos de intervenção. O impacto destas consultas prévias alargadas sobre a simplificação permanecerá contudo inevitavelmente limitada enquanto se limitarem a lançar o debate sobre o conteúdo previsto de uma regulamentação em vez de levantarem sistematicamente a questão de alternativas possíveis, tais como códigos de conduta e medidas de auto-regulação.

5.3. Em 1995, a pedido do Conselho Europeu, um grupo de reflexão presidido por Molitor, examinou os meios de simplificar a legislação comunitária.

5.3.1. Para além de propostas de reformulação de diversas regulamentações técnicas, este relatório apresentou 18 recomendações gerais. Muitas destas recomendações foram desde então largamente «esquecidas» e é portanto útil lembrá-las sinteticamente:

— acelerar a codificação a nível comunitário e nacional;

— iniciar um programa de simplificação que abranja toda a legislação comunitária existente incluindo as transposições nacionais;

— requerer à Comissão a apresentação de relatórios sobre o que é necessário conservar, modificar ou revogar;

— levantar questões prévias a todos os projectos (adequação, subsidiariedade, custo/benefício, alternativas à intervenção pública, proporcionalidade, limitação no tempo);

— requerer à Comissão estudos públicos sobre a integração das iniciativas comunitárias nos Estados-Membros;

— respeitar um conjunto de critérios para qualquer intervenção: compreensão do conteúdo, clareza do objectivo, compatibilidade com a legislação existente, delimitação do âmbito, realismo do calendário, processos de revisão;

— publicar os estudos prévios;

— consultar os interessados (consumidores, empresas, trabalhadores) de forma efectiva, sistemática e em tempo oportuno;

— apresentar uma exposição de motivos sobre o emprego, a competitividade, os custos, a inovação;

— tornar públicas as razões do apoio ou da oposição de cada Estado;

— proceder a uma avaliação sistemática e pública dos resultados;

— desenvolver a simplificação a nível nacional e local incluindo na transposição do direito comunitário;

— assegurar um controlo reforçado da aplicação nacional;

— condenar a sanções pecuniárias os Estados não cumpridores;

— preferir o regulamento à directiva se tal puder contribuir para a simplificação;

— aplicar o reconhecimento mútuo sempre que possível;

— requerer à Comissão que anuncie as medidas com antecedência, mediante recurso alargado aos Livros Verdes e aos Livros Brancos;

— requerer à Comissão relatórios sobre o progresso da simplificação responsabilizando por esta um dos comissários, que poderá apoiar-se numa unidade central de coordenação mais ligeira.

5.3.2. Cinco anos após a sua publicação, o relatório Molitor continua a ser muito útil nomeadamente porque a maior parte das suas recomendações não tiveram efeitos determinantes. Este insucesso pode ser atribuído a duas razões essenciais:

5.3.2.1. por um lado, o relatório teria ganho em ir mais longe na análise e propostas; teria podido acentuar mais os factores da complexidade administrativa, incluindo uma cultura dos decisores e dos gestores pouco propícia à simplificação, reflectindo sobre as propostas necessárias para procurar solucioná-los. O relatório tratou principalmente dos sintomas e dos efeitos desta complexidade, aos quais era difícil dar solução eficaz na falta de tal pressuposto. O relatório também não previu explicitamente a aplicação de controlos, auditorias, meios orçamentais para assegurar no tempo a viabilidade e o reforço permanente de uma política de simplificação;

5.3.2.2. por outro lado, o Conselho que encomendara o relatório Molitor não extraiu, na altura, as devidas consequências operacionais na medida em que não foi capaz de adoptar com base nele, como aliás o relatório expressamente recomenda, um verdadeiro programa político de simplificação. Ver-se-ão aí sem dúvida os efeitos de uma politização então excessiva do debate sobre a oposição demasiado deformante e polémico entre simplificação e desregulamentação, quando teria sido necessário, pelo contrário, separar claramente as coisas e iniciar uma nova abordagem em favor de uma legislação comunitária que aliasse qualidade, simplicidade, transparência e eficácia. Por seu lado, a Comissão inspirou-se em diversas recomendações do relatório mas sobretudo em acções essencialmente pontuais e parciais.

5.4. Entre as acções pontuais da Comissão, deve ser feita menção especial à iniciativa SLIM (Simplification of Legislation in the Internal Market) iniciada em 1996. Esta iniciativa já permitiu elaborar 14 projectos para simplificar diversas legislações anteriormente adoptadas pela Comunidade. Os grupos SLIM, compostos paritariamente por peritos das administrações nacionais e representantes dos utentes, fazem propostas para simplificar regulamentações europeias aprovadas há pelo menos cinco anos. Estes projectos referem-se aos mais diversos domínios (plantas ornamentais, substâncias perigosas, pré-embalagem, produtos de construção, adubos, compatibilidade electromagnética, serviços bancários, seguros, direitos das sociedades, reconhecimento de diplomas, disposições de segurança social, IVA, estatísticas Intrastat, estatísticas do comércio externo). Como a Comissão precisou no seu último relatório de avaliação, em Março de 2000, estes projectos realizaram progressos a nível das recomendações de simplificação permitindo à Comissão apresentar, com essa base, numerosos novos projectos simplificados. Porém, o problema continuou a ser a adopção final dos novos projectos pelo Conselho e pelo Parlamento o que até agora aconteceu em muito poucos casos (plantas ornamentais, variáveis das estatísticas Intrastat, nomenclatura combinada do comércio externo). Para revitalizar a dinâmica da iniciativa SLIM, a Comissão apresentou, em Março de 2000, 15 propostas de reforma visando responsabilizar mais e de forma mais coordenada todos os seus actores.

5.5. A Comissão lançou também em 1998 projectos-piloto de painéis europeus de empresas para avaliar prévia e directamente junto das empresas o bem fundado e o custo de certas propostas de legislação. Este processo foi utilizado em três casos, respeitando respectivamente a simplificação da representação fiscal para o IVA, a harmonização da contabilidade, os resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (no que respeita a este último caso em 1 774 empresas). Este processo permanece experimental e a Comissão não prevê alargá-lo ainda a uma escala maior e mais sistemática.

5.6. Além disso, uma «task force» de simplificação do enquadramento das empresas, denominada BEST foi criada pela Comissão em 1997, com a colaboração de representantes socioprofissionais e universitários. Em 1998 apresentou um relatório com 19 recomendações referentes sobretudo aos enquadramentos nos Estados-Membros em domínios muito diversos (processos administrativos, sistemas educativos e de formação, flexibilidade da mão-de-obra, financiamento e fiscalidade, inovação). No Outono de 2000, a Comissão apresentará um relatório de avaliação sobre a aplicação destas recomendações.

5.7. Em Março de 1999, foi publicado um acordo interinstitucional sobre a qualidade redaccional no seguimento do Tratado de Amesterdão, envolvendo a Comissão, o Conselho e o Parlamento. Os seus efeitos são ainda muito recentes para poderem ser avaliados.

5.8. A Comissão publica também anualmente um relatório «Legislar melhor» em que faz o ponto de situação da sua contribuição para a simplificação da legislação comunitária. O último relatório, publicado em Novembro de 1999, traça a evolução das diversas medidas de simplificação recentemente levadas a cabo, sublinhando também o trabalho em curso para codificar, refundir e consolidar a legislação comunitária evitando sobreposições de textos e suprimindo disposições ultrapassadas.

5.9. Além disso, por ocasião da sua reforma administrativa interna, efectuada no Outono de 1999, a Comissão criou na Direcção-Geral Empresas uma unidade de simplificação da legislação. Esta medida é louvável, mas a sua acção é limitada na ausência de uma ligação desta unidade de simplificação directamente ao Secretariado-Geral na medida em que a simplificação deve passar a ser uma exigência de todas as direcções-gerais e todos os serviços da Comissão.

5.10. Por seu lado o Conselho de Mercado Interno de 25 de Maio de 2000 sublinhou a necessidade de coordenar melhor as diversas iniciativas de simplificação já iniciadas (SLIM, BEST, painéis, análise de impacto) no quadro de uma estratégia coerente que deverá ser apresentada pela Comissão Europeia ao Conselho Europeu da Primavera de 2001.

5.11. Verifica-se pois que:

5.11.1. nestes últimos anos não faltaram iniciativas para tentar realizar acções comunitárias de simplificação, mas que estas iniciativas, embora meritórias nos seus objectivo, âmbito e métodos, não conseguiram resultados suficientemente significativos para inverter o sentimento geral de insuficiência de resultados;

5.11.2. é claro que é chegado o tempo, agora que o Conselho convidou a Comissão a apresentar-lhe uma estratégia de simplificação na sua reunião da Primavera de 2001, para reflectir sobre uma nova abordagem tendo em conta as lições destes semi-fracassos ou semi-sucessos.

6. **As propostas do Comité para contribuir para uma nova abordagem da simplificação**

6.1. Como a audição organizada pelo Observatório do Mercado Único pôs em relevo, trata-se agora de agir sobre novas bases, para progredir mais depressa e melhor. Assim, o Comité pronuncia-se a favor de um verdadeiro «processo de simplificação» que inclua:

6.1.1. um plano plurianual para a simplificação que permita enquadrar esse processo de forma coordenada na Europa;

6.1.2. códigos de boa conduta dos actores europeus da legislação, a que se devem associar os Estados;

6.1.3. uma melhor utilização da análise de impacto que deve ser preenchida e integrada no processo legislativo; e

6.1.4. uma associação activa dos parceiros económicos e sociais e de todos os actores da sociedade civil, sem o concurso dos quais será impossível o êxito de uma política de simplificação.

6.2. O Comité deseja, em primeiro lugar, que o Conselho dê seguimento ao seu mandato de Lisboa, adoptando na reunião da Primavera de 2001, com base no projecto pormenorizado que solicitou à Comissão que lhe apresentasse no início desse ano, um verdadeiro plano plurianual para a simplificação da legislação com prioridades e um calendário apoiando-se em métodos inovadores, orçamento e meios de avaliação eficazes. O Comité recomenda que este plano seja concebido para garantir a plena realização das principais alterações nesta matéria até 2005, ou seja, até ao fim dos actuais mandatos do Parlamento Europeu e da Comissão. Este plano deverá prever:

6.2.1. acções paliativas para remediar os principais problemas de simplificação da legislação em vigor;

6.2.2. acções preventivas para assegurar uma nova abordagem de simplificação dos projectos de legislação comunitária em curso ou futuros;

6.2.3. acções de acompanhamento a nível dos Estados-Membros.

6.3. O Comité pretende que este plano permita iniciar um verdadeiro processo de simplificação da legislação na Europa, completando e alargando os efeitos dos processos de dinamização da economia, do mercado interno e do emprego já iniciados no Luxemburgo, em Cardiff e em Colónia. A Cimeira Europeia especial, que foi acordado organizar daqui para o futuro na Primavera para fazer o ponto de situação do avanço das medidas económicas e sociais decididas em Lisboa, deverá incluir nessa revisão anual a evolução do processo de simplificação com base no relatório da Comissão que inclui painéis de avaliação.

6.4. No que respeita ao conteúdo da legislação, o Comité chama a atenção das instituições europeias para a necessidade de não comprometer o valor acrescentado com demasiados compromissos que acrescentariam especificidades nacionais em detrimento dos utentes e a não sobrecarregar as directivas com demasiadas opções de aplicação nacionais que limitariam o próprio interesse da harmonização. Todos estes instrumentos jurídicos devem contribuir para a simplificação quer se trate de regulamentos, directivas ou reconhecimento mútuo. O Comité sublinha também a necessidade de prosseguir o esforço de codificação para evitar a sobreposição de textos e assegurar a compreensão e a simplicidade de linguagem nos termos do acordo interinstitucional celebrado em Dezembro de 1998.

6.5. No que respeita à aplicação da legislação, o Comité sublinha a necessidade de os Estados-Membros terem mais disciplina na transposição já que o último painel de avaliação da Comissão revela que 13 % das directivas que entraram em vigor, ou seja 194 em 1489, não estão ainda transpostas em todos os Estados-Membros, o que constitui uma clara deterioração da situação tornando cada vez mais improvável atingir o objectivo fixado de 1,5 % até ao fim do ano 2000.

6.6. O Comité deseja também chamar a atenção para a perenidade da legislação, recomendando que se preveja sistematicamente, nomeadamente nos domínios em grande evolução, uma vigência limitada dos novos actos normativos, com prazos de revisão obrigatória e abrogação no caso de aquela não ser feita.

6.7. O Comité sublinha com especial ênfase o papel que deve caber directamente aos parceiros económicos e sociais para que uma política de simplificação na Europa tenha êxito:

6.7.1. ocupando utilmente os espaços negociais que lhes são abertos pelo legislador europeu, antes de mais no domínio social;

6.7.2. fazendo pressão para obter novos espaços negociais, de auto-regulação, de co-regulação ou de adopção de códigos de conduta à escala europeia, nomeadamente nos domínios da protecção do ambiente, dos interesses dos consumidores, do comércio electrónico e da sociedade da informação;

6.7.3. estando preparados para participar directamente, na qualidade de parceiros, em directivas de tipo novo deixando-lhes directamente o cuidado, mais do que aos Estados-Membros, de transpor certos requisitos essenciais através de acordos, marcas, processos de certificação e de auto-regulação;

6.7.4. participando activamente nos projectos SLIM onde estão habilitados a ter peso igual ao dos peritos das administrações; e

6.7.5. facilitando a realização de painéis com os actores no terreno, nomeadamente empresas, sindicatos e associações de consumidores.

6.8. O Comité pretende que o plano plurianual de simplificação da legislação se baseie em códigos de conduta das instituições europeias e dos Estados-Membros em que se comprometam a:

6.8.1. adoptar uma cultura favorável à simplificação apoiando as expectativas dos utentes socioprofissionais e dos representantes da sociedade civil;

6.8.2. proceder como agentes da simplificação, enquanto actores da legislação, adoptando novos métodos para a preparação, conteúdo e aplicação desta;

6.8.3. velar, a nível nacional, pela «eurocompatibilidade» de leis e regulamentos;

6.9. O Comité sublinha o papel privilegiado da Comissão para assegurar o êxito de uma política de simplificação. Para tal, o Comité apresenta diversas recomendações:

6.9.1. O Comité espera da Comissão que apresente ao Conselho Europeu de Estocolmo, na Primavera de 2001, um plano ambicioso e inovador, abrangendo a duração do actual mandato da Comissão, ou seja de 2001 a 2005. Tal plano deverá permitir ao Conselho Europeu aprovar um processo global de simplificação da legislação, tal como recomenda o Comité no presente parecer. O Comité espera também da Comissão que esta apresente de seguida anualmente aos Conselhos Europeus da Primavera um relatório com o ponto de situação do progresso realizado com painéis de avaliação apresentando também propostas de novas acções ou de orientação de acções para respeitar o cumprimento do calendário plurianual 2001-2005.

6.9.2. O Comité espera da Comissão que dê especial ênfase à necessidade de simplificação da legislação na reforma interna dos seus serviços com vista a fazer uma administração de excelência. Deverá ser dada prioridade à unidade central de simplificação dotada de todos os meios necessários tendo em conta a prioridade que deve ser dada à sua missão, directamente junto do Secretário-Geral da Comissão na medida em que a exigência de simplificação deve passar a ser uma preocupação de todos os serviços da Comissão independentemente das matérias tratadas.

6.9.3. O Comité considera indispensável que o plano de simplificação seja acompanhado de um orçamento, para que o processo de simplificação disponha dos meios para ter êxito, contando para tanto com o contributo de actores da sociedade civil, e para responder de forma mais fundamentada e mais bem sustentada do que actualmente às questões prévias da análise de impacto.

6.9.4. O Comité chama a atenção para a importância da análise de impacto que deve continuar a ser um pré-requisito sistemático de qualquer projecto de legislação e solicita que seja reforçado introduzindo quatro inovações:

6.9.4.1. O Comité sublinha a necessidade de reforçar a independência e a qualidade das análises de impacto, tendo-lhes sido consagrados meios adequados, com bons métodos e consulta efectiva dos meios socioprofissionais dos meios directamente interessados. Seria uma boa prática confiar estas análises a um organismo exterior à Comissão, que tivesse as necessárias qualificações e critérios de independência.

6.9.4.2. O Comité propõe que o controlo prévio da subsidiariedade seja completado, integrando daqui para o futuro um critério de alternativas, ou seja, não bastará apenas fundamentar a necessidade de uma acção legislativa a nível europeu, mas também verificar se não existe para essa acção uma alternativa. As alternativas possíveis poderão ser códigos de conduta de empresas ou meios socioprofissionais, abordagens negociais à semelhança do diálogo social (por exemplo, nos domínios do ambiente, da protecção dos consumidores e do comércio electrónico). Se for caso disso, estas alternativas poderão também consistir em acções de tipo nem regulamentar nem negocial, tais como acções de formação, recurso mais sistemático a processos judiciários ou ainda apoios a associações da sociedade civil que possam contribuir para levar a cabo um objectivo.

6.9.4.3. O Comité propõe que a análise de impacto inclua explicitamente, de agora em diante, uma análise da simplificação trazida pela nova legislação, incluindo o ganho em dinheiro e tempo para os cidadãos, no que respeita ao objectivo, ao conteúdo e à aplicação, o que poderá fazer com que se dê uma grande importância às condições reais desta aplicação.

6.9.4.4. O Comité propõe, por fim, que a ficha de impacto seja tornada pública e que acompanhe o projecto de legislação ao longo de todo o processo para que os co-decisores possam avaliar se o projecto continua a respeitar os critérios da ficha de impacto, ao longo do processo, após as alterações e até à adopção e não apenas na sua versão de origem. A publicidade da análise de impacto ajudará também a avaliar regularmente se determinada legislação não ficou ultrapassada, deixando na realidade de obedecer aos critérios que tinham justificado a sua aprovação.

6.9.5. Os projectos SLIM deverão ser continuados e alargados assegurando, nos termos da intenção manifestada pela Comissão, que os projectos de legislação revistos nesta base serão apresentados até seis meses contados das recomendações dos relatórios SLIM.

6.9.6. Os painéis deverão ser desenvolvidos, associando-lhes, segundo os temas, representantes dos parceiros sociais e dos consumidores e procurando dar-lhes todo o apoio logístico que a sua boa utilização absolutamente requer.

6.9.7. A Comissão deve promover um ambiente geral favorável ao enraizamento de uma cultura de simplificação, sensibilizando os eleitos para esta necessidade, formando funcionários (a começar pelos dos seus próprios serviços) organizando seminários neste domínio, encorajando a avaliação comparativa «benchmarking» das melhores práticas nacionais (divulgando os resultados na Internet) desenvolvendo a cooperação com outras instâncias internacionais, como a OCDE, e apoiando iniciativas da sociedade civil de fundações e de «think tanks» que possam contribuir para divulgar a nível europeu e a nível nacional esta nova cultura da simplificação.

6.10. Na sua qualidade de única assembleia representante de todos os utentes da legislação, o Comité Económico e Social está ele próprio consciente do papel importante e certamente central, do ponto de vista destes utentes, que tem de desempenhar no quadro de uma nova política de simplificação.

6.10.1. Para desempenhar esse papel de forma satisfatória, o Comité requer à Comissão:

6.10.1.1. ser consultado numa fase mais recuada, sempre que seja possível, para evitar que o valor acrescentado do seu parecer, em matéria de simplificação, não seja fortemente penalizado pela consulta simultânea das instituições investidas na função de co-decisão;

6.10.1.2. em especial, deve ser consultado anualmente, por ocasião da apresentação pela Comissão ao Comité do programa indicativo anual das consultas que lhe serão dirigidas, sobre a preparação do relatório para o Conselho Europeu da Primavera relativo à evolução do processo de simplificação, o que permitirá ao Comité ser associado pela Comissão à definição de novas acções prioritárias, tais como o âmbito de novas iniciativas SLIM ou os temas que justifiquem ser objecto de painéis;

6.10.1.3. ser directamente associado às reflexões para melhorar e reforçar a análise de impacto.

6.10.2. Para contribuir eficazmente para esta política de simplificação, o Comité está pronto a assumir plenamente a sua parte dos códigos de conduta que propõe às instituições da União. Para tal, o Comité compromete-se a seguir ele próprio linhas de conduta explicitadas nas conclusões do presente parecer.

6.11. No que respeita à participação dos co-decisores na política de simplificação, o Comité Económico e Social recomenda ao Parlamento Europeu e ao Conselho que:

6.11.1. apoiem a reivindicação do Comité de consultas mais antecipadas que lhes permita beneficiar do parecer do Comité desde a abertura da fase de co-decisão;

6.11.2. quando se justifique, encarreguem o Comité de missões de consulta exploratórias nos domínios ligados à simplificação da legislação incluindo reflexão sobre alternativas totais ou parciais à legislação em exame, ou sobre perspectivas de associação de actores económicos e sociais à aplicação de uma directiva;

6.11.3. aprovem orçamentos que permitam à Comissão desenvolver análises e métodos que contribuam para o êxito da política de simplificação;

6.11.4. se comprometam a pronunciar-se no prazo de doze meses contados da apresentação pela Comissão de um projecto de legislação revisto no quadro do SLIM;

6.11.5. na fase do processo de conciliação acautelem que o seu acordo permaneça fiel aos critérios fixados na ficha de impacto e portanto às expectativas dos utentes; e

6.11.6. acelerem, antes do alargamento, a adopção de medidas simplificadas de que os utentes do mercado único ainda não dispõem, tais como a patente comunitária, um estatuto operacional da sociedade europeia, um regime de IVA sem complicações no comércio intracomunitário, a supressão de toda a dupla fiscalidade no mercado único, as directivas que permitam facilitar as fusões e reconversões europeias de empresas.

6.12. O Comité sublinha também a contribuição das instâncias jurisdicionais europeias e nacionais e do Provedor para a simplificação:

6.12.1. participando na pressão sobre as instituições europeias, os governos e os parlamentos para que clarifiquem efectivamente as disposições legislativas e regulamentares que estão encarregadas de interpretar e de fazer aplicar; e

6.12.2. contribuindo para a reflexão sobre a codificação acrescida dos textos com vista a uma maior simplificação em benefício dos magistrados, dos profissionais do direito e de todos os utentes da legislação.

6.13. No que respeita à contribuição dos Estados-Membros para uma política de simplificação, o Comité sublinha o papel chave que lhe cabe de assegurar para o seu êxito e recomenda que:

6.13.1. adoptem eles próprios códigos de boa conduta para a simplificação do funcionamento do mercado único, assegurando a «eurocompatibilidade» das legislações nacionais;

6.13.2. reforcem as normas sobre os prazos de transposição da legislação comunitária, com a consciência de que devem mostrar claramente o exemplo aos países candidatos;

6.13.3. criem condições mais propícias ao bom funcionamento dos reconhecimentos mútuos;

6.13.4. assumam responsabilidades directas para facilitar o funcionamento do mercado único, à semelhança das iniciativas já tomadas nos quinze Estados-Membros para instalar centros de coordenação do mercado interno implicando-se numa co-gestão partilhada em parceria com a Comissão e os outros Estados-Membros e segundo procedimentos administrativos harmonizados, certificados pela União Europeia em domínios referentes ao levantamento de barreiras técnicas, a luta contra a fraude, a cooperação aduaneira; e

6.13.5. desenvolvam iniciativas nacionais que contribuam para fazer avançar efectivamente as políticas de simplificação incluindo o desenvolvimento, também neles, de unidades centrais de simplificação, e comuniquem as melhores práticas à Comissão a fim de que ela possa instituir e divulgar uma permanente avaliação comparativa «benchmarking».

7. **Código de conduta do Comité Económico e Social para contribuir para o processo de simplificação**

No sentido de contribuir, desde já, para o processo de simplificação e os códigos de conduta que recomenda às instituições da UE, o Comité adopta o código de conduta seguinte:

7.1. O Comité compromete-se, como prioridade, a velar permanentemente pelo respeito das exigências de simplificação, qualidade e eficácia para os utentes de projectos de legislação sobre que seja consultado.

7.2. O Comité compromete-se a adaptar a organização dos seus trabalhos para responder dentro dos prazos às consultas prévias que lhe poderão ser feitas pela Comissão, pelo Parlamento ou pelo Conselho, sempre que estas instituições pretendam assim ponderar melhor os pareceres do Comité sobre questões de simplificação da legislação.

7.3. O Comité decide elaborar anualmente um relatório de iniciativa sobre o estado de evolução do programa plurianual de simplificação, destinado a apoiar a Comissão na sua avaliação anual para o Conselho da Primavera.

7.4. O Comité concorda em proceder a um controlo sistemático da análise de impacto de cada projecto de legislação.

7.5. O Comité compromete-se a alertar as instituições europeias para a eventual necessidade de orientar a legislação para abordagens negociais, de auto-regulação e de co-regulação, sob o controlo do legislador europeu, cabendo aos parceiros socioprofissionais dos domínios e dos sectores visados organizarem-se em prazos razoáveis para responder a esta expectativa.

7.6. O Comité compromete-se a desenvolver o diálogo com os meios socioprofissionais europeus para os incitar a assumir tais responsabilidades, nomeadamente negociais, permitindo-lhes contribuir directamente para a legislação comunitária.

7.7. O Comité compromete-se a desenvolver o diálogo com o Comité das Regiões para estabelecer uma cooperação continuada neste domínio, nomeadamente no que respeita à dimensão regional da simplificação.

7.8. O Comité compromete-se a desenvolver o diálogo com os Conselhos Económicos e Sociais existentes nos Estados-Membros para que eles desempenhem nesses Estados um papel análogo ao que o Comité desempenha no plano europeu a fim de contribuir para o êxito do processo de simplificação.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Estratégia para o Mercado Interno — Revisão de 2000»

(2001/C 14/02)

Em 3 de Maio de 2000, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 27 de Setembro de 2000 (relatora: M. C. Sánchez Miguel).

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por 87 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A Comissão apresentou uma revisão da estratégia para o mercado interno europeu, com base nas conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, em que se salienta que a avaliação positiva da situação económica europeia exige um quadro regulamentar que estimule a inovação, o investimento e a eficácia económica, conforme aprovado no Conselho Europeu de Helsínquia. Trata-se da primeira de uma série de revisões anuais da estratégia para o mercado interno europeu aprovada em 1999.

1.2. A comunicação da Comissão não introduziu qualquer alteração substancial em relação aos quatro objectivos estratégicos definidos na versão anterior apresentada em finais de 1999, a saber:

— melhorar a qualidade de vida dos cidadãos,

— aumentar a eficácia dos mercados comunitários de produtos e de capitais,

— melhorar o enquadramento das empresas,

— tirar partido das vantagens proporcionadas pelo mercado interno num mundo em evolução.

1.3. A presente comunicação fixa as prioridades «a prazo» das acções estabelecidas, de modo a garantir a sua aprovação nos prazos assinados, bem como a aplicação das acções consideradas como uma acção contínua realizada no mercado interno tendo em vista a realização dos quatro objectivos mencionados, de forma a que se estabeleça uma ordem de prioridades na elaboração de medidas de aplicação.

1.4. Paralelamente, a Comissão estabelece uma distinção entre as acções legislativas e as não legislativas e insiste no seguimento, tanto dos Livros Brancos, designadamente do Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos, ao qual se juntam os pareceres dos sectores consultados, como das acções a favor dos cidadãos europeus, através da realização de um guia de referência sobre os direitos dos cidadãos.

1.5. Esta revisão faz uma síntese da experiência adquirida anteriormente graças às acções realizadas e ao resultado das consultas efectuadas junto das associações de empresários, de sindicatos, de consumidores e de protecção do ambiente, mas sobretudo dos pareceres adoptados pelo Parlamento Europeu e pelo CES, que contribuíram para que a Comissão incorporasse nos instrumentos legislativos uma parte das propostas apresentadas nos pareceres emitidos.

2. Observações na generalidade

2.1. O breve espaço de tempo que decorreu desde a apresentação da última Comunicação da Comissão sobre a Estratégia para o Mercado Interno [1] leva-nos a confirmar a posição que o Comité manteve, em linhas gerais, no parecer sobre o mesmo tema; de facto, neste parecer o Comité aprovou o carácter bianual das acções, bem como o ciclo anual proposto para o seguimento, mas não a publicação de dois painéis de avaliação anuais, os quais, como se pode verificar, não dão actualmente os resultados pretendidos devido aos prazos limitados e ao alargamento do processo legislativo decorrentes do sistema de co-decisão parlamentar, que dilata os prazos para a aprovação legislativa das acções propostas.

2.2. Os resultados apresentados pela Comissão em Maio de 2000 são pouco satisfatórios: das 53 acções identificadas no passado mês de Novembro, apenas 26 puderam ser concluídas antes de finais de Junho de 2000, em parte devido à falta de progressos no Conselho e à morosidade do processo do Parlamento. Este é um dos motivos pelos quais parece apropriada a classificação por prioridades proposta na presente Comunicação, conforme fora sugerido pelo CES num parecer anterior, de molde a centrar a acção na realização dos objectivos prioritários.

---

[1] Parecer CES 367/2000 sobre a Estratégia para o Mercado Interno Europeu e recomendações para a revisão das acções orientadas — JO C 140 de 18.5.2000, p. 36.

2.3. Há que destacar que na revisão proposta foram rejeitadas algumas acções importantes para o bom funcionamento do mercado interno europeu, por exemplo:

— os auxílios públicos, de grande impacto para a concorrência do mercado; e

— a livre circulação das pessoas, a que se juntam os problemas derivados dos grandes fluxos de imigração provenientes da Europa do Leste e do Norte de África.

2.4. Não obstante os resultados, a presente Comunicação apresenta novas acções que se juntam às existentes, entre as quais merecem destaque as acções tendentes a alterar a legislação do mercado dos produtos farmacêuticos e a dos produtos químicos na UE, susceptíveis de reforçar a confiança dos consumidores garantindo um nível elevado de protecção da saúde e do ambiente.

2.5. As conclusões a que chega a Comissão na sua Comunicação são globalmente positivas, mas o funcionamento quotidiano do mercado interno revela outros resultados. Continuam a existir demasiados entraves administrativos ao bom funcionamento das empresas europeias, em especial das PME; as operações transfronteiriças, apesar das acções comunitárias realizadas, continuam a gerar incertezas para os consumidores; e os trabalhadores que fazem parte deste mercado não têm um sistema uniforme de participação, mantendo-se as diferenças nacionais relativamente à sua participação na direcção das empresas.

3. **Observações na especialidade**

3.1. O CES considera adequada a classificação das acções propostas tendo em vista a realização dos quatro objectivos sobre os quais se baseia o bom funcionamento do mercado interno europeu, para que as acções consideradas prioritárias, acrescidas de um prazo para a respectiva realização, constituam o fio condutor dos trabalhos das instituições.

3.2. *A qualidade de vida dos cidadãos europeus*

3.2.1. Em relação às acções prioritárias associadas a cada um dos quatro objectivos fixados, devem ser destacados os progressos realizados no Conselho de Lisboa em relação à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos graças à definição de quatro eixos a seguir para restabelecer a confiança dos cidadãos no mercado interno europeu.

3.2.2. A organização de um Fórum do Mercado Interno, sob proposta do Conselho e do Parlamento Europeu, vai permitir que se identifiquem os problemas dos cidadãos e das pequenas empresas em relação ao exercício dos seus direitos perante as administrações nacionais. Afigura-se ao Comité necessário integrar neste fórum o OMU do CES, dada a sua capacidade de análise e de detecção dos problemas que se colocam neste mercado.

3.2.3. O CES considera que uma das medidas a favor da eficácia do funcionamento do mercado é a promoção de mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios que simplifiquem as relações entre os consumidores e os empresários, sem que por isso se abandone o enquadramento jurídico das soluções judiciais [1].

3.2.4. O Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos [2] poderá constituir um dos instrumentos mais apropriados para recuperar a confiança dos consumidores europeus, que assistiram nestes últimos anos a uma série de acontecimentos que puseram a descoberto as graves lacunas no funcionamento dos controlos sanitários de alimentos no mercado interno. O CES considera necessário que as acções previstas sejam realizadas nos prazos assinados e, para tal, o papel da Agência Alimentar é imprescindível para a sua execução.

3.2.5. Em relação à segurança durante os transportes, depois dos graves incidentes ocorridos com o transporte de crude, foram propostas medidas legislativas relativas à responsabilidade em matéria de poluição pelos hidrocarbonetos, assim como a regulamentação do transporte nas zonas ecologicamente frágeis. Em todo o caso, convém recordar que a aprovação da acção de responsabilidade ambiental, que está a ser actualmente examinada no âmbito do Livro Branco [3], deveria ser considerada prioritária desde que se reconheça o princípio de uma acção de responsabilidade objectiva de aplicação geral a qualquer dano ecológico, e não só aos danos resultantes do transporte marítimo.

3.2.6. A utilização das novas tecnologias, especialmente da Internet, é considerada um meio apropriado para reforçar o diálogo entre os cidadãos e as empresas. Mesmo que se reconheça que é um sistema capaz de favorecer a instauração de tal diálogo, convém assinalar que apenas será verdadeiramente eficaz acompanhado, por um lado, de um bom sistema de formação que facilite a utilização das novas tecnologias, prevendo a sua aprendizagem na escola, e, por outro, de mecanismos de ajuda que possibilitem, não só às empresas, mas também aos cidadãos economicamente menos favorecidos, o acesso às referidas tecnologias, especialmente nos meios rurais.

---

[1] Parecer CES 233/2000 sobre a proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, JO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

[2] JO C 204 de 18.7.2000, p. 21.

[3] JO C 268 de 19.9.2000.

3.3. *Melhorar o enquadramento das empresas*

3.3.1. A aplicação do euro vai ser um factor determinante para a melhoria do enquadramento das empresas. As acções tendentes a suprimir as distorções de natureza fiscal contam com o apoio do CES; neste sentido, o Comité reitera as propostas feitas no parecer anterior [1] no sentido de que, antes do alargamento, se tenha progredido no desenvolvimento de um sistema de IVA baseado no princípio do estado de origem e que seja adequado para controlar a fraude fiscal no mercado interior. Neste sentido, o Comité insiste em recomendar, para uma maior eficácia na luta contra o desemprego, que também se examine a tributação dos rendimentos do factor trabalho. Espera o CES que o pacote fiscal adoptado pelo Conselho de Ministros na Cimeira da Feira (Portugal) tenha as repercussões que o Comité deseja para o bom funcionamento do mercado interno.

3.3.2. Relativamente à simplificação da regulamentação no mercado interno, o Comité chama a atenção para o conteúdo do parecer de iniciativa [2] sobre este assunto, designadamente:

— a consulta do CES sobre as acções prioritárias do projecto SLIM;

— a análise do impacto, efectuada por organismos independentes, como condição prévia para cada projecto de regulamentação;

— o reconhecimento do Código de Conduta elaborado pelo CES para contribuir para o processo de simplificação.

3.3.3. No âmbito deste objectivo, convém porém recordar que o Estatuto da Sociedade Europeia ainda não foi aprovado. Os vários anos de discussão e as múltiplas alterações, tanto do estatuto como da directiva relativa à participação dos trabalhadores, exigem a sua pronta aplicação.

3.3.3.1. A inexistência de normas de sociedade que regulem os fenómenos de concentração económica, em particular as fusões transfronteiriças, estão a criar distorções nas empresas europeias, com consequências que afectam os governos dos Estados-Membros, com enorme prejuízo para os interessados, em particular para os accionistas e os trabalhadores das empresas europeias.

3.3.3.2. Actualmente, apenas se pode contar com as normas da concorrência e, em especial, com o Regulamento sobre as Concentrações.

3.4. *Aumentar a eficácia dos mercados comunitários de produtos e de capitais*

3.4.1. A realização deste objectivo passa por acções que são, de modo geral, as mais eficazes. A liberalização dos sectores dos serviços está a ser realizada a um bom ritmo, embora alguns Estados-Membros ainda mantenham participações públicas nestes sectores.

3.4.2. Muito embora se considere positiva a liberalização dos serviços, convém referir que esta não pode dar origem à criação de oligopólios que prejudicam a livre concorrência e a própria natureza dos serviços essenciais para todos os cidadãos europeus. Deve ser preservada a qualidade e os preços competitivos dos referidos serviços.

3.4.3. O mercado financeiro é um factor fundamental para o bom funcionamento do mercado interno; a adaptação das directivas que alteram as normas de contabilidade das sociedades comerciais, especialmente das sociedades financeiras, permite que estas tenham acesso aos mercados internacionais de valores, através da uniformidade das regras de contabilidade. Do mesmo modo, a aplicação do Plano de Acção em matéria de Capital de Risco vai flexibilizar o mercado de valores e facilitar a procura de um sistema uniforme que permita a criação de um mercado europeu de valores onde haja lugar para os novos valores tecnológicos que se revestem de importância estratégica para o desenvolvimento económico e o emprego na UE.

3.4.4. Da perspectiva do fomento da inovação, é altamente prioritária a protecção dos direitos de propriedade industrial e intelectual. O CES louva que, recentemente, a Comissão tenha apresentado uma proposta de regulamento sobre a patente comunitária. Com isso, responde também a um antigo pedido do CES no sentido de criar um instrumento para proteger as patentes na Europa.

3.4.5. Convém igualmente insistir na necessidade de adoptar as normas reguladoras dos mercados de transporte e energia, especialmente as directivas sobre regras comuns para o mercado interno da electricidade, bem como para o do gás natural. Neste sentido, recorde-se a alteração da directiva sobre a liberalização dos serviços postais, necessária para o bom funcionamento dos serviços universais.

4. **Conclusões**

4.1. O CES considera positiva a apresentação anual de uma revisão da estratégia para o mercado interno europeu, sobretudo no que respeita ao estabelecimento de prioridades nas acções realizadas. Não obstante, convém ter em conta os procedimentos legislativos, a fim de cumprir os prazos previstos para facilitar o bom funcionamento do mercado interno.

---

[1] Parecer CES 367/2000 sobre a Estratégia para o Mercado Interno Europeu e recomendações para a revisão das acções orientadas — JO C 140 de 18.5.2000, p. 36.

[2] «Simplificação da regulamentação no mercado único»

4.2. Relativamente aos objectivos estratégicos assinalados, que afectam a qualidade de vida dos cidadãos, torna-se necessário o desenvolvimento das acções previstas no Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos, bem como a criação da Agência Alimentar, para restabelecer a confiança dos consumidores europeus no mercado europeu.

4.3. A harmonização fiscal, associada ao pacote de medidas adoptadas para este efeito pelo Conselho de Ministros na Cimeira da Feira (Portugal), é uma das prioridades que o CES pretende destacar para acabar com a fraude fiscal.

4.4. Igualmente em linha com o objectivo de melhorar o enquadramento das empresas, torna-se necessária a simplificação da regulamentação no mercado interno, para que o cumprimento das normas seja acessível a todas as empresas, especialmente às PME.

4.5. O Comité considera que a adopção do Estatuto da Sociedade Europeia é uma das condições prévias mais importantes para o bom funcionamento do mercado interno, não apenas enquanto instrumento adequado para as fusões de empresas, mas também para os sistemas de participação dos trabalhadores na vida da sua empresa.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre as «Regras de concorrência referentes aos acordos de cooperação horizontal — Comunicação nos termos do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 2821/71 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1971, relativo à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado CE a certas categorias de acordos, de decisões e de práticas concertadas, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2743/72» [1]

(2001/C 14/03)

Em 25 de Maio de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento elaborar parecer sobre a comunicação supramencionada.

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 27 de Setembro de 2000. Foi relator G. Regaldo.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por 93 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. O dois projectos de regulamento da Comissão relativos à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado aos acordos de investigação e desenvolvimento e de especialização e as orientações sobre a aplicabilidade do artigo 81.º a acordos de cooperação horizontal são fruto de um longo processo de reflexão sobre a necessidade de reforma substancial e modernização da política de concorrência em matéria de acordos de cooperação horizontal.

1.2. Os projectos de regulamento e as orientações destinam-se a substituir os actuais regulamentos sobre os acordos de especialização (Regulamento (CEE) n.º 417/85 da Comissão) e de investigação e desenvolvimento (Regulamento (CEE) n.º 418/85 da Comissão) e ainda duas comunicações interpretativas sobre a cooperação entre empresas [2].

1.3. Os dois projectos de regulamento e a comunicação sobre as orientações para os acordos de cooperação horizontal deverão entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2001 e ter a duração de 10 anos, expirando em 31 de Dezembro de 2010.

---

[1] JO C 118 de 27.4.2000.

[2] JO C 75 de 29.7.1968 e JO C 43 de 16.2.1993.

Está previsto um período de transição, de Janeiro de 2001 a 31 de Dezembro de 2001, durante o qual não se aplica aos acordos já em vigor em 31 de Dezembro de 2000 a proibição prevista no n.º 3 do artigo 81.º, mesmo que não satisfaçam as condições previstas pelos novos regulamentos devendo, porém cumprir as previstas nos regulamentos em vigor.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O Comité congratula-se com o facto de a nova proposta de reforma dos acordos horizontais ser incluída e analisada no contexto mais amplo do processo de revisão geral das normas de concorrência iniciado com o novo regime dos acordos verticais e as propostas do Livro Branco sobre a reforma e modernização das normas para aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE. O conjunto destas propostas transformam profundamente as normas de concorrência que durante quarenta anos regeram os acordos.

2.2. Os pontos principais da reforma prevista no Livro Branco [1], tais como a supressão da obrigação de notificação e a descentralização para o nível nacional da aplicação das normas da concorrência (artigos 81.º e 82.º), com a passagem de um sistema de autorização para um sistema de excepção legal directamente aplicável, foram analisados pelo Comité no parecer [2] sobre o Livro Branco.

2.3. Embora se acolha favoravelmente a reforma modernizadora da política de concorrência proposta no Livro Branco da Comissão — apesar de neste momento não serem ainda conhecidos os pormenores da revisão — ela não é desprovida de riscos para as regras comunitárias de concorrência sobre os acordos entre empresas, os principais dos quais se relacionam com a aplicação não uniforme das regras, a fragmentação do mercado e a renacionalização da política de concorrência.

2.4. Corre-se o risco de os Estados-Membros divergirem na avaliação e tratamento das situações — especialmente no caso de acordos fora do âmbito do n.º 1 do artigo 81.º, de ultrapassagem dos limiares de quota de mercado imposto pelas normas de isenção por categoria ou de acordos regidos por orientações não vinculativas — o que gerará insegurança jurídica para as empresas e pode pôr efectivamente em causa a integridade do mercado único.

2.5. As novas regras sobre os acordos verticais e as agora propostas para os acordos horizontais são preliminares à reforma proposta pelo Livro Branco. Por isso, elas são vitais para a definição de regras claras e de fácil aplicação que permitam às empresas e às autoridades comunitárias e nacionais interpretar e aplicar uniformemente a legislação de concorrência no mercado único. O Comité entende que as novas regras de isenção por categoria devem ser elaboradas prevendo a sua aplicação descentralizada.

2.6. Isto é essencial para proporcionar às empresas um elevado grau de segurança jurídica, especialmente nos processos de auto avaliação económica e concorrencial dos acordos à luz da legislação comunitária e sua aplicação a nível comunitário e nacional. Se houver divergência, o Comité insta a Comissão a dar os passos necessários para obter a coerência.

2.7. No que respeita a este último ponto, o Comité abordou já em pareceres anteriores a questão do balcão único que a aplicação descentralizada exige como prioridade absoluta.

2.8. O Comité verifica com agrado que a abordagem da Comissão nas propostas dos novos regulamento e orientações é semelhante à usada para os acordos verticais.

2.9. A nova reforma altera substancialmente a actual interpretação jurídica do artigo 81.º em benefício de critérios de natureza económica baseados no conceito de poder de mercado. Assim, os acordos serão avaliados à luz do seu impacto no mercado relevante.

2.10. Garantindo segurança jurídica para certos acordos, a proposta visa facilitar aos operadores económicos a resposta às mudanças dos mercados e o ajustamento à crescente concorrência geradas pela globalização e pelos progressos técnicos.

2.11. O Comité observa que a proposta da Comissão reconhece os benefícios económicos da cooperação horizontal e a importância deste instrumento para ajudar as PME a ajustarem-se à evolução do mercado especialmente no caso de acordos de investigação e desenvolvimento.

2.12. O Comité reconhece também os eventuais problemas de concorrência causados por práticas concertadas que podem resultar da cooperação horizontal, especialmente entre empresas concorrentes. Dada a diversidade de tipos de cooperação horizontal, é fundamental que as empresas disponham de um quadro jurídico seguro que lhes permita avaliar os efeitos anticoncorrenciais e os benefícios da cooperação, nos termos do artigo 81.º

---

(1) Livro Branco sobre a modernização das regras de aplicação dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE.

(2) JO C 51 de 23.2.2000.

2.13. A este propósito, o Comité destaca que, embora as orientações que enunciam os critérios de avaliação da cooperação horizontal nos termos do artigo 81.º apenas apliquem os regulamentos de isenção por categoria aos acordos de I&D e de especialização, a Comissão tenciona aplicá-los aos acordos sobre normalização, compras em conjunto e comercialização em conjunto, não abrangidas pelos regulamentos de isenção por categoria. Nestes últimos casos pode gerar-se insegurança jurídica na avaliação dos acordos. Por isso, o Comité insta a Comissão a que prepare um regulamento de isenção por categoria que abranja todos os tipos de cooperação horizontal à semelhança do regulamento de isenção por categoria para os acordos verticais e a aprofundar o estudo desta questão.

2.14. A nova regulamentação revoga a actual lista de cláusulas expressamente isentas, «lista branca». Em sua substituição a Comissão prevê a criação de uma zona de segurança que concederá uma isenção geral aos acordos celebrados pelas empresas se as suas quotas de mercado cumuladas for inferior a 20 %, no caso dos acordos de especialização, e a 25 %, no caso de acordos de I&D, desde que estes acordos não contenham restrições fundamentais, «lista negra», tais como fixação de preços, limitação da produção e partilha do mercado e da clientela, o que impossibilitaria a aplicação na prática da isenção por categoria.

2.15. O Comité sublinha que, se for conseguida a segurança jurídica para as empresas, a reforma dos acordos horizontais poderá contribuir para a produção dos benefícios económicos esperados de uma melhor concorrência e a sua transferência para todos aqueles que são abrangidos pela actividade das empresas, em particular os consumidores.

2.16. As observações na especialidade, que se seguem, pretendem contribuir para aumentar a segurança jurídica e melhorar as propostas de modo a facilitar a obtenção dos benefícios acima referidos.

3. **Observações na especialidade**

3.1. *Introdução*

3.1.1. O Comité acolhe favoravelmente o reconhecimento pela Comissão da necessidade de reforma no domínio da cooperação entre empresas através de acordos de investigação e desenvolvimento e de especialização para a produção de bens e a prestação de serviços. Felicita-se também por a Comissão adoptar uma abordagem económica para a avaliação dos acordos horizontais e por a proposta substituir a abordagem cláusula a cláusula por uma outra que permite maior flexibilidade, sob a forma de acordos comerciais em matéria de I&D, acordos unilaterais e recíprocos de especialização e acordos de produção em comum. A este respeito, o Comité vê com satisfação a proposta de supressão da «lista branca» de cláusulas isentas.

3.1.2. O Comité acolhe favoravelmente, na generalidade, as orientações que facultam indicações mais abrangentes do que os anteriores regulamentos e comunicações. Contudo, o Comité solicita à Comissão que adopte nestas orientações uma perspectiva mais pragmática. Com efeito, as empresas, as entidades competentes em matéria de concorrência e, no futuro sistema de controlo «a posteriori», os tribunais nacionais necessitam de conselhos práticos acerca da aplicação das novas regras sobre acordos horizontais.

3.1.3. Por isso, embora acolha favoravelmente esta reforma, o Comité pretende apresentar algumas sugestões de aperfeiçoamento baseadas na sua experiência da vida industrial e comercial.

3.2. *Alguns pontos comuns aos dois projectos de regulamento*

3.2.1. A Comissão parece reconhecer a necessidade de uma reforma dos acordos horizontais do mesmo grau da reforma dos acordos verticais mas acaba por propor uma estrutura de dois níveis. Apenas os acordos de I&D e de especialização podem beneficiar da isenção por categoria. Alguns outros acordos horizontais, por exemplo acordos de compras em conjunto, acordos de comercialização e de normalização são abrangidos pelas orientações mas não pela isenção por categoria. De facto, se a Comissão reconhece que tais acordos são largamente vantajosos para a concorrência, deveriam em princípio beneficiar de segurança jurídica quanto à isenção por categoria. Seria pena que, após todos os esforços para definir um novo quadro jurídico que tenha em conta os efeitos económicos, se chegasse à situação de as empresas sentirem que são obrigadas a distorcer os acordos horizontais para se adaptarem às actuais isenções por categoria.

3.2.2. A Comissão não previu a notificação retroactiva de acordos de cooperação horizontal de I&D e de especialização. Se a Comissão pretende estimular tais acordos, não seria oportuno pensar em alterar o n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento n.º 17 para permitir a notificação retroactiva dos acordos, à semelhança do previsto na nova regulamentação dos acordos verticais? Tal medida contribuiria muito para atenuar a preocupação que suscita o cálculo das quotas de mercado, problema para o qual o Comité chamou a atenção da Comissão em anteriores pareceres. O Comité sugere que a Comissão se habilite a proceder a esta alteração.

3.2.3. Além disso, o esforço realizado de boa fé pelas partes para avaliarem a sua quota de mercado deveria ser explicitamente considerado no regulamento ou nas orientações.

3.3. *A proposta de regulamento em matéria de I&D*

3.3.1. O Comité acolhe favoravelmente o âmbito mais amplo e a maior flexibilidade da nova redacção do artigo 1.º, bem como o ter-se prescindido da exigência de um acordo-quadro. O Comité congratula-se também com as alterações introduzidas para tornar a nova regulamentação mais atractiva para as empresas comerciais e industriais. A isenção por categoria em matéria de I&D não foi, no passado, um dos maiores êxitos da Comissão. Espera-se que esta pondere outras alterações ao regulamento que facilitem ainda mais a sua utilização.

3.3.2. A Comissão reconhece a importância dos acordos de I&D para que a UE possa ser competitiva nos mercados mundiais. Reconhece também que o novo quadro jurídico se baseia na preocupação de estimular formas de cooperação capazes de obter ganhos de eficiência e, especificamente, exclui outros tipos de acordos entre concorrentes, tais como acordos sobre o intercâmbio de informação ou sobre participações minoritárias. Como é sublinhado nas orientações, pode presumir-se que determinadas categorias de acordos cumprem os critérios previstos no n.º 3 do artigo 81.º, tal é o caso, especialmente, dos acordos de I&D e acordos de produção, nos quais a conjugação de competências ou de activos complementares pode gerar significativos ganhos de eficiência (ponto 38). A Comissão afirma também que pretende que este quadro jurídico permita uma avaliação equilibrada da cooperação ponderando tanto os benefícios económicos quanto os efeitos anti-concorrenciais, tais como o excessivo poder de mercado, a fixação de preços ou da produção ou a repartição do mercado.

3.3.3. O Comité interroga-se sobre se a Comissão ponderou bem a restrição do benefício da isenção por categoria aos acordos entre empresas concorrentes cuja quota de mercado cumulada não seja superior a 25 %. Se a Comissão aceita que os tipos de acordos horizontais são em termos gerais benéficos, então faria sentido uma certa coerência com o regulamento sobre a isenção por categoria dos acordos verticais e fixá-la em 30 %, tanto mais que a Comissão manteve as cláusulas de salvaguarda do artigo 5.º na proposta de regulamento em matéria de I&D o que parece resolver todas as preocupações da Comissão sobre tais acordos.

3.3.4. O Comité está preocupado com as dificuldades de cálculo das quotas de mercado num sector em que os acordos frequentemente se reportam a novos produtos ou novos tipos de mercados inovadores. Assim, o Comité propõe que, nas orientações, a Comissão dê indicações mais específicas sobre a identificação de mercados e o cálculo das quotas de mercado no caso de acordos horizontais de I&D.

3.3.5. O Comité concorda com a decisão da Comissão de distinguir entre os acordos de I&D celebrados por empresas não concorrentes e os celebrados por empresas concorrentes. A Comissão isentou os acordos entre empresas não concorrentes durante todo o seu período de vigência, mas no caso de exploração dos resultados em conjunto a isenção é limitada a cinco anos contados da data da primeira colocação no mercado dos produtos contratuais.

3.3.6. O Comité tem dúvidas sobre se as orientações propostas são adequadas para os acordos de I&D assentes em investimentos substanciais previsivelmente não recuperáveis no período de cinco anos. A Comissão apenas reconhece, no considerando 11 da proposta de regulamento sobre os acordos de I&D, que a exploração em conjunto dos resultados pode ser vista como consequência natural da investigação e desenvolvimento em conjunto.

3.3.7. No entender do Comité a exploração em conjunto dos resultados é, frequentemente, muito mais do que mera consequência. Pode ser uma condição prévia essencial para que as empresas decidam cooperar realizando investimentos de risco. No interesse de promover a cooperação em matéria de I&D, o Comité entende que os considerandos deveriam consagrar períodos de isenção mais longos para a exploração dos resultados em conjunto quando forem realizados investimentos que não possam ser recuperados no período de cinco anos referido no ponto 69 das orientações.

3.3.8. O Comité duvida de que seja necessário que a Comissão sublinhe no n.º 3 do artigo 2.º da proposta de regulamento sobre I&D que para os acordos exclusivamente de I&D poderem ser isentos cada parte deve poder explorar de forma independente os resultados das actividades de investigação e desenvolvimento em conjunto e o saber-fazer necessário preexistente. O Comité não encontra razão para não se manter a regra da alínea a) do artigo 4.º do actual regulamento em matéria de I&D que prevê que a exploração de I&D possa ser limitada entre não concorrentes a um ou mais domínios de aplicação técnica. A alteração proposta introduz novo elemento de rigidez numa matéria em que a indústria precisa de estar apta a adaptar-se.

3.3.9. O presente projecto de regulamento não se pronuncia acerca da relação entre o regulamento sobre I&D e o regulamento sobre transferência de tecnologia. A Comissão deveria ao menos precisar que as partes de acordos abrangidos pelo regulamento sobre I&D podem beneficiar das regras do regulamento sobre transferência de tecnologia.

3.3.10. O Comité está preocupado com o facto de a Comissão usar no projecto de regulamento o conceito de produtos susceptíveis de serem melhorados ou substituídos pelos produtos contratuais para avaliar se os produtores são concorrentes ou se têm poder de mercado. Isto precisa de ser clarificado nas orientações.

3.3.11. O Comité está também preocupado com a extensão da definição de «fabricantes concorrentes» porque abrange os concorrentes efectivos e potenciais. Neste contexto, a noção de concorrente potencial é demasiado ampla. O Comité propõe que a Comissão a aperfeiçoe substituindo-a por concorrentes potenciais reais como nas orientações sobre as restrições verticais. O Comité sugere ainda que a definição de concorrente potencial real constante das orientações sobre as restrições verticais seja incorporada nas orientações sobre as restrições horizontais.

3.3.12. A Comissão parece convencida de que pode suprimir da proposta de regulamento sobre I&D o processo de não-oposição porque todas as restrições serão tratadas no novo regulamento sobre as isenções por categoria de acordos de investigação e desenvolvimento. Contudo, estas isenções estão sujeitas a determinadas restrições e um processo de não-oposição seria vantajoso para encorajar os acordos sobre I&D.

3.3.13. O Comité concorda, em princípio, com a utilização duma «lista negra» como limite para a isenção por categoria. Contudo, o Comité entende que a Comissão deveria rever a utilização da «lista negra» para proibir vendas nos primeiros cinco anos a contar da data da primeira colocação no mercado comum dos produtos contratuais. A Comissão deveria reconhecer a necessidade de proteger os investimentos de risco realizados no quadro de acordos de cooperação em matéria de I&D sobre novas tecnologias, tal como o fez nos acordos sobre transferência de tecnologia.

3.3.14. O Comité também não compreende porque é que a Comissão insiste em manter a «lista negra» na comunicação «de minimis». Como o Comité observou no parecer sobre os acordos verticais, esta medida não é coerente com uma abordagem económica da regulamentação sobre os acordos comerciais. O Comité solicita uma revisão da comunicação «de minimis».

3.4. *Proposta de regulamento de isenção por categoria nos acordos de especialização*

3.4.1. O Comité acolhe favoravelmente o alargamento do âmbito do artigo 1.º para abranger os acordos de especialização unilateral e recíproca, os acordos de produção em conjunto e disposições acessórias e a inclusão dos serviços na noção de «produtos».

3.4.2. O Comité concorda também com a simplificação de acordos conexos de compra e de comercialização e a supressão do limiar do volume de negócios proposta pela Comissão.

3.4.3. Contudo, o Comité entende que o limiar de quota de mercado de 20 % é demasiado baixo, pelo que recomenda o seu aumento para 25 % tendo em conta as salvaguardas da «lista negra» prevista no artigo 4.º

3.4.4. O Comité recomenda ainda a manutenção do processo de não-oposição.

3.5. *Acordos de compras em conjunto*

3.5.1. O Comité interroga-se sobre a razão de os acordos de compras em conjunto serem objecto de tratamento tão incoerente. Em primeiro lugar, como acordos horizontais são abrangidos pelas orientações, mas não pela isenção por categoria, porém, como acordos verticais alguns estão abrangidos pelas isenções por categoria, v.g. aqueles em que o volume de negócios de cada empresa contratante é inferior a 50 milhões de euros. Em segundo lugar, enquanto acordos horizontais é-lhes fixada uma quota de mercado máxima de 15 % mas enquanto acordos verticais podem atingir uma quota de mercado de 30 %. O Comité espera que a Comissão analise estas discrepâncias e mantenha esta matéria dos acordos de compras em conjunto sob exame permanente.

3.5.2. O Comité partilha da opinião da Comissão de que é indispensável que as PME cooperem em matéria de compras tal como expresso nos pontos 107 e 108 das orientações e, por isso, solicita à Comissão que avalie este tipo de acordos com flexibilidade. Em particular, a Comissão deveria clarificar melhor os aspectos horizontais e verticais de tais acordos.

3.5.3. Contudo, o Comité não aceita que as compras em conjunto sejam avaliadas com base numa quota de mercado cumulada de 15 % quer no mercado de compra quer no de venda. Assim, subestimam-se os efeitos vantajosos para a concorrência das compras em conjunto e sobrestimam-se os efeitos negativos na concorrência de uma quota de 15 %. Além

disso, este facto acarretaria a aplicação do n.º 1 do artigo 81.º aos acordos de compras em conjunto mesmo que não tenham efeito negativo na concorrência. Preocupa o Comité o facto de as linhas directrizes fixarem nos pontos 122 e 141 um limiar máximo de parte de mercado arbitrário de 15 % convidando a Comissão a elevar este limiar para 20 % para as compras em grupo das PME.

3.5.4. O Comité sugere que a Comissão forneça metodologia mais clara para ajudar as empresas a avaliar os efeitos económicos dos acordos horizontais e verticais no mercado relevante. O Comité entende que todas as actividades de aquisição dos agrupamentos devem ser consideradas, por natureza, mais verticais do que horizontais. O Comité é de opinião de que devido à especificidade dos acordos de compras, a Comissão deve centrar-se predominantemente no mercado a jusante onde as partes dos acordos de compras em conjunto agem como vendedores.

4. **Conclusões**

4.1. Tendo em conta as anteriores observações na generalidade e na especialidade, o Comité exprime a sua satisfação pelo considerável trabalho produzido pela Comissão e, por isso, apoia em linhas gerais, a proposta de reforma dos acordos de cooperação horizontal.

4.2. Contudo, o Comité está preocupado com a natureza parcial da reforma. O Comité preferia uma isenção por categoria única e global para os acordos horizontais, de modo a que todos os acordos pertinentes pudessem beneficiar da isenção por categoria.

4.3. O Comité gostaria também de ver prevista a notificação retroactiva de acordos horizontais, como acontece para os acordos verticais, e de que a Comissão adoptasse medidas para resolver este problema.

4.4. O Comité reconhece que a Comissão necessita de um mandato específico do Conselho para tal. Por isso, insta a Comissão a requerer tal mandato.

4.5. O Comité recomenda também:

— um limiar de quota de mercado de 30 % para os acordos de investigação e desenvolvimento;

— um limiar de quota de mercado de 25 % para os acordos de especialização;

— um limiar de quota de mercado de 20 % para os acordos de compras em conjunto das PME.

4.6. O Comité sublinha que as novas regras sobre acordos horizontais e sobre acordos verticais são preliminares à reforma proposta pelo Livro Branco e devem ser concebidas na perspectiva de uma aplicação descentralizada.

4.7. O Comité insta a Comissão a reconhecer a necessidade de transparência, clareza e simplicidade, o que requer menos complexidade do quadro jurídico, particularmente quanto aos requisitos de quotas de mercado.

4.8. O Comité recomenda que se prolongue o período de transição previsto para adaptação das disposições em vigor às novas cláusulas de um ano para, no mínimo, dois anos, ou seja, até 31 de Dezembro de 2002. Até a essa data, deveriam continuar a vigorar, imutáveis, os acordos celebrados.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— **a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 95/21/CE do Conselho relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob jurisdição dos Estados-Membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto)»,**

— **a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 94/57/CE do Conselho relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção dos navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas», e**

— **a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples»**

(2001/C 14/04)

Em 27 de Abril de 2000, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre as propostas supramencionadas.

A Secção dos Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 28 de Setembro de 2000 (relator: D. Retureau; co-relatora: A. Bredima-Savopoulou).

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 88 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. O CES foi consultado sobre três propostas legislativas (citadas no título do presente parecer) elaboradas pela Comissão sobre determinados aspectos principais da segurança marítima do transporte de produtos petrolíferos e a prevenção da poluição acidental que pode resultar do mesmo.

1.2. Essas propostas são precedidas por uma comunicação da Comissão ao Parlamento e ao Conselho sobre a segurança do transporte de petróleo («Comunicação sobre a segurança marítima»), que apresenta os textos propostos e delineia políticas a mais longo prazo. O Comité, que havia decidido elaborar um parecer de iniciativa sobre a segurança marítima, estudará e comentará a comunicação antes de passar à análise dos textos agora submetidos à sua apreciação.

2. **Comunicação sobre a segurança marítima**

2.1. *As principais propostas da Comissão*

2.1.1. Se bem que as medidas adoptadas a nível internacional para melhorar a segurança e reduzir os riscos de poluição acidental tenham permitido uma redução significativa dos acidentes e da poluição por hidrocarbonetos, a Comissão constata ainda assim que os elementos de segurança marítima introduzidos em meados dos anos 90 se verificaram insuficientes devido aos riscos representados pelos navios antigos (o que foi demonstrado uma vez mais pelo naufrágio do ERIKA no final de Dezembro de 1999 ao largo da costa francesa), à insuficiência do controlo da aplicação das regras internacionais, à expansão dos pavilhões de conveniência e das empresas de fachada estabelecidas em zonas *offshore*, à inadequação do sistema de certificação e de classificação e ainda às deficiências na aplicação das normas comunitárias actualmente em vigor por parte dos Estados-Membros.

2.1.2. A Comissão propõe uma série de acções a curto prazo (as duas propostas de directiva e o regulamento), bem como medidas a mais longo prazo, que serão objecto de propostas até ao final do ano.

2.1.3. Os principais objectivos das propostas da Comissão para as medidas a longo prazo são:

— melhorar o regime existente de indemnização pelos danos causados pelos derrames de hidrocarbonetos;

— tornar mais transparentes as informações sobre a segurança nos transportes marítimos;

— criar uma estrutura europeia para a segurança marítima;

— melhorar o controlo costeiro do tráfego marítimo nas águas europeias.

2.1.4. As considerações e a análise da Comissão podem ser resumidas da maneira seguinte.

2.1.5. A opacidade actualmente prevalecente é inaceitável. Está em fase de elaboração uma nova base de dados, a EQUASIS, para permitir um melhor controlo dos navios e facilitar as inspecções e as medidas adoptadas para corrigir as infracções.

2.1.6. A vigilância dos navios potencialmente perigosos deveria ser reforçada e contempla-se a interdição dos navios particularmente perigosos no interior da zona económica exclusiva dos Estados-Membros, embora tal coloque problemas jurídicos e técnicos, assim como problemas relacionados com os meios técnicos a empregar. O sistema costeiro de vigilância, sinalização e notificação obrigatória instaurado na Europa e aprovado pela Organização Marítima Mundial (OMI) deverá ser melhorado. De um modo mais geral, um sistema mundial de sinalização constituirá uma prioridade europeia.

2.1.7. O alargamento coloca problemas específicos a alguns países, em particular a Malta e a Chipre (4.ª e 5.ª frotas mundiais). O abaixamento do nível europeu de segurança que daí resultaria na ausência de medidas adequadas é considerado inaceitável.

2.1.8. É contemplada a criação de uma estrutura europeia de segurança marítima, mas tal suscita problemas complexos. A ideia de criar um corpo europeu de guardas-costeiros semelhante aos «Coast Guards» norte-americanos foi igualmente sugerida, mas seria dificultada na prática por problemas de concretização, de composição das tripulações e de competências.

2.1.9. Foi igualmente proposto aumentar a responsabilidade dos agentes do transporte marítimo. A limitação da responsabilidade dos armadores e a ausência de responsabilidade do proprietário da carga constituem um problema. A actual definição dos danos poderia ser alargada para cobrir toda a extensão real dos danos. Pondera-se a conveniência de criar um fundo europeu que permita ir além dos limites actuais. São preconizados acordos com a indústria, assim como sanções.

2.2. *Observações na generalidade*

2.2.1. O Comité, sem prejuízo das suas observações na especialidade, partilha da orientação geral da proposta da Comissão, que privilegia dois eixos essenciais da política da segurança marítima, a saber:

— a prevenção;

— e a adopção de medidas eficazes de aplicação das regras (inspecções, sanções).

2.2.1.1. No que respeita às reflexões a longo prazo, o Comité não rejeita *a priori* qualquer hipótese de trabalho e considera interessantes as propostas pela Comissão. No entanto, estas devem ainda ser formalizadas e precisadas e deverão ser sujeitas a um processo de consultas aprofundadas no interior das instituições e com todas as partes interessadas. O Comité entende, entretanto, que convém que as promessas não vão demasiado longe, tanto no que diz respeito às propostas a curto prazo como aos projectos de futuro, e que as soluções propostas devem ser realistas e pragmáticas para melhorar efectivamente a segurança marítima.

2.2.2. No entender do CES, outros domínios importantes nos quais se impõe a intervenção da UE são o reforço das regras multilaterais de aplicação universal e a adopção de regras e medidas comunitárias em domínios até agora não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas disposições da Organização Marítima Mundial (OMI) [1]. O CES apela instantemente à Comissão e aos Estados-Membros que abordem estas questões, coordenando simultaneamente os seus esforços no âmbito da OMI com vista a reforçar as normas de segurança marítima e de indemnização e assegurar maior compensação para as vítimas da poluição provocada por navios, o que deveria incluir igualmente o ambiente e a biodiversidade.

2.2.3. Numa economia global, onde nove décimos das trocas internacionais de mercadorias se fazem por via marítima, o sector do transporte marítimo tornou-se um sector estratégico para o comércio internacional, do qual as empresas modernas dependem enormemente para o seu aprovisionamento e para as suas exportações. Essas empresas não podem, por conseguinte, permanecer indiferentes às condições nas quais é exercida essa actividade económica essencial e em constante expansão.

2.2.4. O número de navios perdidos todos os anos permanece constante desde há bastante tempo (se bem que as perdas em termos de tonelagem diminuam regularmente) o que demonstra as limitações das regras existentes e das medidas de segurança da navegação e deve levar a que se procure uma estratégia mais adequada para o problema da segurança.

2.2.5. As medidas adoptadas a nível internacional para aumentar a segurança e reduzir a poluição acidental provocaram, não obstante, uma diminuição considerável na incidência desse tipo de poluição. Outras medidas deverão ainda ser tomadas contra a poluição voluntária pelos navios, como por exemplo as descargas de resíduos ou o deslastre no mar, nomeadamente mediante a criação de instalações portuárias adequadas [2]. O CES reconhece que as descargas das zonas urbanas e das actividades económicas baseadas em terra são responsáveis por dois terços da poluição marítima costeira e nos estuários. É igualmente necessário reduzir drasticamente este tipo de poluição. A poluição provocada pelos navios está assim longe de ser a única causa da poluição marítima; os acidentes de navegação têm, porém, um impacto muito maior nos meios de comunicação e junto do público.

---

[1] A Organização Marítima Mundial (OMI) é um organismo especializado das Nações Unidas, com sede em Londres, que conta com a participação de 157 países.

[2] A adopção da «Proposta de directiva do Conselho relativa às instalações portuárias de recepção dos resíduos dos navios e dos resíduos da carga» (JO C 271 de 31.8.1998, p. 79; parecer do CES: JO C 138 de 18.5.1999, p. 12) deverá facilitar a redução desse tipo de poluição.

2.2.6. A Convenção de Montego Bay de 1982, cujas disposições estão ainda em vigor, confere aos Estados costeiros meios acrescidos de intervenção nas águas da sua zona económica exclusiva (200 milhas marítimas para lá da linha de costa) com vista à protecção dos recursos económicos contidos nessa zona, os quais podem ser gravemente afectados pela poluição acidental ou voluntária, e esses Estados estão habilitados a tomar medidas de protecção para esse efeito. A Comunidade aderiu também à Convenção e poderia contemplar, no interesse da harmonização, adoptar legislação para o conjunto da zona económica exclusiva dos Estados-Membros nos limites das competências que lhe são atribuídas em nome da Comunidade pelo Tratado de Maastricht.

2.2.7. A segurança dos petroleiros e a prevenção da poluição são essencialmente reguladas pela Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida no Mar de 1974 (Protocolo SOLAS de 1978) e pela Convenção Internacional para a prevenção da poluição por navios (MARPOL) (1973/78), assim como por diversos protocolos adicionais dos quais os Estados-Membros são signatários. Estas convenções da OMI obrigam o Estado de bandeira delas signatário a punir as infracções. A MARPOL proporciona igualmente uma base jurídica para a intervenção do Estado do porto desde que haja riscos potenciais. À Convenção MARPOL é atribuído um impacto positivo substancial na redução da poluição por hidrocarbonetos resultante de actividades marítimas, da mesma maneira que as medidas comunitárias tomadas com base na Convenção ou em complemento da mesma em matéria de poluição, de segurança e de inspecção.

2.2.8. A compensação — para a qual é definido um limite máximo — quer para as vítimas dos prejuízos causados quer os danos no ambiente derivados da poluição provocada por navios é determinada pela Convenção Internacional sobre a responsabilidade civil pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos (CLC) [1] e pela Convenção internacional que estabelece o fundo de compensação para a poluição por hidrocarbonetos (FIPOL). Uma outra fonte de compensação é o seguro obrigatório para os proprietários dos navios. Esta compensação está limitada a um montante máximo.

2.2.9. O Memorando de Entendimento de Paris [2] sobre o controlo dos navios pelo Estado do porto passou a ser de aplicação a nível comunitário com a adopção da Directiva 95/21/CE, alterada em 1998. Os Estados do porto têm, de acordo com essa directiva, obrigações precisas quanto à inspecção dos navios que fazem escala nos seus portos nos domínios da segurança, da protecção do ambiente e das condições de vida e de trabalho das tripulações, as quais, porém, são aplicadas desigualmente. Todos os navios inspeccionados no quadro do Entendimento de Paris são recenseados na base de dados SIRENAC, gerida pelo Centre Administratif des Affaires Maritimes de Saint-Malo (França).

2.2.10. Nos termos da lei marítima internacional, os Estados de bandeira [3] têm de respeitar obrigações precisas no que toca às inspecções, à segurança e às condições de vida e trabalho das tripulações, desde que tenham ratificado as prescrições em questão. No entanto, estas obrigações são aplicadas de maneira assaz desigual por várias razões: a proliferação dos pavilhões não conformes com as normas; o facto de muitos Estados de bandeira não aplicarem as convenções que ratificaram; a necessidade premente de reduzir cada vez mais os custos — em especial os relacionados com a mão-de-obra; e o uso de certos «segundos registos» que não ratificaram as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em face das limitações dos processos de decisão, dos poderes e dos recursos ao dispor da OMI para garantir que as regras são aplicadas pelos Estados de bandeira, nem sempre é possível impor sanções ou tomar medidas adequadas e suficientemente dissuasoras para prevenir as infracções das normas internacionais e outras práticas condenáveis. Tal conduziu a uma delegação cada vez maior de poderes e de responsabilidades nos Estados do porto, conforme previsto, por exemplo, no Memorando de Entendimento de Paris, nas regras da OMI e na Convenção n.º 147 da OIT.

2.3. *Observações na especialidade*

2.3.1. O Comité felicita-se pelas propostas apresentadas pela Comissão para melhorar as inspecções pelo Estado do porto e pelas sociedades de classificação no quadro dos regulamentos vigentes.

2.3.2. A segurança marítima depende de uma série de factores: o cumprimento das normas e das regras respeitantes às embarcações e à navegação; um controlo eficaz da observância destas disposições; a competência do pessoal de inspecção, dos pilotos e do pessoal de navegação; e as condições de vida e de trabalho dos membros da tripulação. As habilitações, a situação, os direitos e os deveres do pessoal portuário, dos capitães, dos oficiais e dos marinheiros são, portanto, factores decisivos da segurança. Muitos acidentes ocorrem em resultado de factores humanos, muitas vezes em combinação com outras causas, tais como factores técnicos e meteorológicos. Estas questões são em grande parte reguladas por convenções da OMI e da OIT; porém, as disposições dessas convenções nem sempre são aplicadas uniforme ou adequadamente pelos Estados signatários, nem, aliás, por todos os Estados-Membros, alguns dos quais não ratificaram todas as convenções. O CES exorta esses Estados-Membros a ratificar as convenções

[1] Convenção internacional sobre a responsabilidade civil pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos (CLC); Convenção internacional que estabelece o fundo de compensação para a poluição por hidrocarbonetos (Convenção FIPOL).

[2] Frequentemente designado apenas por «Memorando de Paris» ou «Memorando de Entendimento».

[3] As tentativas de criar uma bandeira de registo europeu fracassaram devido a desacordos entre os Estados-Membros.

marítimas da OIT, tais como o Protocolo à Convenção n.º 147 e a Convenção n.º 180 [1], e apela a que essas disposições e convenções sejam consagradas na legislação e na prática de maneira a prevenir distorções da concorrência e a não pôr em risco a segurança.

2.3.3. A não aplicação adequada das normas internacionais ou as infracções dessas normas — sobretudo das normas relativas à formação, à segurança no local de trabalho, às condições de trabalho e ao cumprimento dos requisitos operacionais — repercutem-se no desempenho das tripulações, e expõem estas, as suas embarcações e o ambiente a grandes perigos. A pressão económica inaceitável a que estão sujeitos os capitães e as tripulações que continuam a trabalhar em navios não conformes com as normas pode ter um efeito semelhante.

2.3.4. A União Europeia e os Estados Unidos concentram entre si a maioria do transporte de petróleo por via marítima. Os EUA dispõem de uma guarda costeira dotada de amplos meios e poderes («US Coast Guards»), a qual introduziu a «Iniciativa da inspecção pelo Estado do Porto para seleccionar os navios não conformes com as normas [2]», ao passo que os Estados asiáticos, incluindo o Japão, que é o principal importador da região, adoptaram o Memorando de Tóquio, que institui um sistema de inspecções pelo Estado do Porto semelhante ao europeu. As iniciativas nestas três regiões deverão contribuir para o desenvolvimento do conjunto da regulamentação internacional, e compete aos Estados interessados desempenhar um papel catalisador e exemplar no quadro da OMI ao invés de contribuir para o fracasso do sistema multilateral através de abordagens díspares combinadas com iniciativas privadas, o que criaria uma situação incontrolável e agravaria ainda mais as disparidades e os riscos.

2.3.5. Na sua comunicação sobre uma política comum de segurança marítima (1993), a Comissão tomou em consideração, correctamente, a dimensão internacional do transporte marítimo. Essa política fora aprovada pelo Comité em anteriores pareceres e deveria continuar a inspirar a acção futura da UE. O Comité sublinhara que o problema principal consistia menos na elaboração de normas internacionais do que na garantia de que as mesmas seriam universalmente aplicadas.

2.3.6. As regras europeias de segurança marítima e de protecção do ambiente marítimo deveriam basear-se nos princípios seguintes:

— contribuir para tornar o transporte nas águas europeias tão seguro quanto possível;

— ter em consideração o facto de que essas águas devem permanecer abertas, sem discriminação, a qualquer navio que respeite as normas internacionais.

2.3.7. Do mesmo modo que procuram corrigir ou completar o direito comunitário, as propostas da Comissão deveriam perseguir igualmente o objectivo de reforçar a posição no mercado das empresas que respeitam as normas. As empresas e as organizações que afrouxem a sua responsabilidade em relação à segurança e à protecção do ambiente deveriam ser privadas de qualquer vantagem ou benefício que poderia decorrer dessa prática.

2.3.8. 40 % do tráfego marítimo mundial e a maioria das operações de transporte de petróleo na Europa (apenas 10 % das quais se efectuam por oleodutos, por estrada ou por canal) passam pelo Canal da Mancha e pelas águas da costa da Bretanha (num total de cerca de 300 000 embarcações por ano). As restantes operações de transporte de petróleo concentram-se principalmente no Mediterrâneo — um mar particularmente vulnerável, que não dispõe de zonas económicas exclusivas — provenientes sobretudo do Canal de Suez e, em menor medida, do Mar Negro. A maior parte dos acidentes com petroleiros envolveram navios que estavam abaixo das normas, que tinham mais de 18 anos [3], ou que encalharam. Os ventos e as correntes dominantes tendem a impelir a poluição daí resultante — causada quer por descargas quer por acidente — para as costas dos países do oeste da Europa.

2.3.9. Infelizmente, as catástrofes marítimas não podem ser totalmente erradicadas e as medidas propostas devem ser realistas, equilibradas e orientadas para as suas causas principais. O Comité lastima que nem todos os Estados-Membros da UE tenham ainda ratificado a Convenção internacional sobre a prevenção, o tratamento e a cooperação em matéria de poluição (OPRC, 1990), que compromete os signatários a desenvolver um sistema nacional para reagir pronta e eficazmente à poluição acidental.

---

(1) Em 13 de Dezembro de 1999, o Conselho adoptou a Directiva 1999/95/CE relativa à aplicação das disposições relativas ao período de trabalho dos marítimos a bordo dos navios que utilizam os portos da Comunidade. O artigo 10.º da directiva dispõe que os Estados-Membros deverão pôr em vigor as disposições da directiva até 30 de Junho de 2002 o mais tardar. A aplicação adequada da directiva depende da ratificação da Convenção n.º 180 da OIT relativa à duração do trabalho dos marítimos e à lotação dos navios de 1996 e do protocolo de 1996 à Convenção relativa às normas mínimas a observar nos navios mercantes de 1976 (Convenção n.º 147 da OIT).
De modo a garantir que as duas convenções entrarão em vigor ao mesmo tempo, e sobretudo para contribuir para a entrada em vigor da Directiva 1999/95/CE simultaneamente em todos os Estados-Membros, a Comissão enviou também uma recomendação aos Estados-Membros apelando à ratificação da Convenção n.º 180 e do protocolo à Convenção de 1976.
Nos termos do artigo 4.º da Convenção n.º 147, apenas os países que tenham ratificado a Convenção n.º 147, conforme alterada pelo protocolo de 1996, poderão realizar inspecções das horas de trabalho e dos períodos de descanso a bordo dos navios que demandem os seus portos.
Convém, portanto, que, à luz do prazo de 30 de Junho de 2002 para a transposição da Directiva 1999/95/CE para as legislações nacionais, cada Estado-Membro ratifique atempadamente as duas convenções da OIT por forma a evitar incongruências com as disposições da Convenção n.º 147.

(2) No original, «Port State Control Initiative to Target Substandard Ships».

(3) Institute of London Underwriters, *Statistics for Ships Lost 1989-1998*.

2.3.10. O Comité recorda que na sua resolução de 20 de Janeiro de 2000, o Parlamento Europeu salientara a necessidade urgente de criar as condições ideais para gerir as crises provocadas pela poluição petrolífera e deplorara a insuficiência dos meios técnicos disponíveis para combater a poluição causada pelos combustíveis pesados. A esse respeito, o Comité subscreve o apelo à instauração de um regime do Estado costeiro que identifique os portos de refúgio e assegure que os mesmos estão equipados e em condições de gerir os acidentes, e que permitiria às autoridades dar uma assistência pro-activa aos navios em apuros, especialmente nas situações em que a tripulação ou o proprietário/administrador não reajam da maneira mais adequada ao problema e em que haja perigo para vidas humanas ou para o ambiente.

2.3.11. O Comité acolhe favoravelmente, como medidas de urgência numa primeira fase, as propostas legislativas da Comissão. Essas medidas deverão ser compreendidas e aplicadas em conjunção com a futura directiva-quadro sobre a responsabilidade ambiental, a qual deverá ser apresentada na sequência do Livro Branco sobre a responsabilidade ambiental, que é objecto de um parecer separado do CES. O projecto de regulamento sobre o casco duplo suscita, entretanto, questões técnicas e económicas importantes, que o Comité analisará mais adiante.

2.3.12. Uma regulamentação mais rigorosa e mais eficaz impõe-se tanto mais quanto o transporte marítimo em geral, e o transporte de petróleo em particular, decorrem actualmente num contexto de concorrência selvagem, de pressões excessivas sobre os custos dos transportes marítimos e de intensa competição entre os portos, o que penaliza cada vez mais as boas práticas em matéria de segurança dos navios e de condições de vida e de trabalho das tripulações por oposição às más práticas, que são insustentáveis do ponto de vista tanto da segurança como da lealdade da concorrência.

2.3.13. O custo do transporte de petróleo é relativamente baixo, o que beneficia as companhias petrolíferas (que contribuem de maneira importante para a desregulação) em detrimento da segurança. Esta é uma situação que nem a opinião pública nem os profissionais responsáveis da indústria podem continuar a tolerar. O custo da segurança deve ser visto como condição indispensável da competitividade. É indispensável um preço remunerador do transporte para a renovação das frotas, que nas condições actuais tendem a envelhecer. Os profissionais da indústria esforçam-se, por outro lado, por criar formas de auto-regulação, actividade indispensável mas ao mesmo tempo reveladora da inadequação das regras e dos procedimentos vigentes e da necessidade de os tornar mais eficazes e restabelecer uma concorrência sã, que permita refrear e mesmo inverter a tendência para passar do registo dos navios sob bons pavilhões para os pavilhões não conformes com as normas e desenvolver regras e métodos de inspecção eficazes, na medida do possível de alcance universal dado que se trata de uma actividade internacional.

3. **Directiva sobre a segurança marítima: inspecção dos navios pelo Estado do porto**

3.1. *Objectivos e motivação da revisão da Directiva 95/21/CE do Conselho*

3.1.1. O projecto de directiva em apreço visa o reforço efectivo das inspecções a bordo dos navios que escalem os portos comunitários e deverá ter como efeito um tratamento mais rigoroso dos navios «marcadamente não conformes com as normas».

3.1.2. A directiva prevê requisitos e procedimentos de inspecção uniformes aplicáveis a todos os navios que demandem portos europeus (tanto da UE como do Espaço Económico Europeu). As inspecções cumprem as normas internacionais em matéria de segurança marítima, prevenção da poluição e condições de vida a bordo (controlo pelo Estado do porto). O objectivo das medidas propostas é tornar mais eficazes os procedimentos de inspecção.

3.1.3. No entanto, a directiva não foi aplicada uniformemente e tem-se por vezes verificado impossível realizar inspecções adequadas a navios susceptíveis de representar um grande risco em termos de segurança e do ambiente nas suas escalas em portos europeus:

— o limiar de 25 % de inspecções de navios distintos fixado pela directiva continua a não ser respeitado por vários Estados-Membros;

— o sistema de factor global de selecção desenvolvido no âmbito do Memorando de Paris e tornado obrigatório pela directiva não é aplicado de um modo satisfatório;

— as inspecções alargadas efectuadas em aplicação da directiva nem sempre são conduzidas com o necessário rigor; mais particularmente, os navios cujo factor global de selecção é mais elevado não são inspeccionados sistematicamente.

3.1.4. No entender da Comissão, dado que nenhuma das inspecções realizadas a bordo do navio detectou as falhas que se considera terem provocado o desastre, o naufrágio do ERIKA veio demonstrar as deficiências do regime actual de inspecção, nomeadamente: inspecções durante a construção dos navios e acompanhamento do seu estado, efectuado em conformidade com as regras definidas pelas sociedades de classificação; controlos e inspecções regulares efectuados pelas sociedades de classificação em nome de outras entidades; e controlos adicionais levados a cabo pelos Estados do porto. A Comissão propõe assim uma série de medidas para melhorar e reforçar as disposições relativas às inspecções constantes da Directiva sobre as inspecções pelo Estado do porto.

3.2. *Observações do Comité*

3.2.1. O Comité recorda o seu anterior parecer [1] sobre a proposta de directiva 95/21/CE (diversas vezes alterada), relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob a jurisdição dos

[1] JO C 393 de 31.12.1994, p. 50.

Estados-Membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto), e em particular a sua opinião de que os critérios para a inspecção e detenção dos navios deveriam ser suficientemente rigorosos para garantir que todos os navios que operem nas águas europeias estão em conformidade com todos os aspectos das normas internacionais, sem no entanto penalizar os navios cumpridores dessas normas nem os sujeitar a inconvenientes excessivos.

3.2.2. De acordo com a OCDE, as normas de segurança da navegação terão atingido um nível crítico. 15 % dos navios são considerados não conformes com as normas.

3.2.3. O CES subscreve, por isso, tanto o teor como o conteúdo essencial das alterações propostas e dá todo o seu apoio ao apelo à transparência de modo a permitir que as autoridades comunitárias, as várias partes interessadas e o público em geral possam identificar os registos não conformes com as normas, as «empresas de um só navio» e os portos que não cumprem os requisitos, com vista a eliminar essa espécie de dumping. Maior transparência permitirá igualmente identificar os proprietários de granéis sólidos que, ao afretarem navios não conformes com as normas, pratiquem concorrência desleal, pondo assim em perigo vidas humanas, actividades e recursos económicos e o ambiente.

3.2.4. O CES acolhe a introdução de inspecções mais rigorosas dos navios «marcadamente não conformes com as normas» e o seu possível banimento dos portos da UE, embora entenda que qualquer navio que tenha sido imobilizado mais de duas vezes nos últimos 24 meses deve ser banido. O CES considera «marcadamente não conforme com as normas» qualquer navio banido nos termos do artigo 7.ºA — com supressão do critério dos 15 anos de idade — que transporte passageiros ou mercadorias perigosas ou potencialmente poluentes. Esses navios deveriam ser impedidos de entrar na zona económica exclusiva europeia, devido à ameaça potencial para as vidas humanas e para os recursos económicos dessa zona, até que tenham sido efectuadas e inspeccionadas as alterações ou reparações necessárias e banidos definitivamente se não cumprirem os prazos impostos para assegurarem que estão novamente conformes com as normas.

3.2.5. A obrigação de garantia ou do seguro de responsabilidade por danos causados no ambiente deveria ser alargada a todos os navios que transportem produtos perigosos ou poluentes independentemente da tonelagem para garantir a coerência com as disposições em matéria de segurança dos navios e de prevenção da poluição. Neste contexto, os membros deveriam ratificar o acordo internacional HNS e as «orientações» da OMI relativas ao seguro de responsabilidade deveriam ser aplicadas.

3.2.6. Finalmente, o número dos inspectores deveria ser suficiente em função do número e do tipo dos navios que entrem em cada porto; conviria também, sem dúvida, prever inspectores especializados para efectuar inspecções de carácter estrutural e técnico e outras particularmente especializadas no domínio das condições de vida e de trabalho das tripulações e às normas sociais.

3.2.7. O CES está ciente das disparidades no cumprimento por cada Estado-Membro das obrigações impostas pela Directiva sobre as inspecções pelo Estado do porto e, em particular, do objectivo de inspeccionar pelo menos 25 % dos navios que demandem os seus portos. Mesmo quando o objectivo dos 25 % por Estado-Membro é cumprido, tal pode não ser suficiente só por si — por exemplo, se as inspecções se tiverem concentrado nos melhores navios, nos quais é menos provável detectar deficiências. O CES acolhe, por isso, as propostas, no quadro do Memorando de Entendimento de Paris, para remediar a situação mediante a introdução de um método revisto e mais eficaz de seleccionar os navios marcadamente não conformes com as normas, desobrigando desse modo os navios geralmente cumpridores dessas normas da necessidade de se submeterem a inspecções injustificadas. As novas disposições não devem, porém, justificar que se ponha fim aos esforços no sentido de assegurar que estão disponíveis os recursos humanos necessários. A qualidade insuficiente das inspecções efectuadas e a insuficiência de um número adequado de inspectores qualificados nos vários domínios deverão, em qualquer caso, ser motivos para que a Comissão inicie um processo de infracção contra o Estado-Membro em falta.

3.2.8. Na perspectiva do alargamento dos tipos de inspecção previstos, importa contemplar medidas para reforçar a capacidade operacional dos organismos habilitados a efectuar inspecções e visitas a bordo dos navios.

3.2.9. É igualmente necessário prever medidas específicas para a adaptação do número de inspectores para essas actividades, assim como dos percursos de formação e de especialização nesse domínio, com vista a garantir uma capacidade técnica adequada e a continuidade e a homogeneidade operacionais.

4. **Directiva sobre a classificação**

4.1. *Objectivos e motivação*

4.1.1. A proposta de directiva em apreço altera a Directiva 94/57/CE do Conselho relativa às regras comuns para as organizações de vistoria e inspecção dos navios e para as actividades relevantes das administrações marítimas.

4.1.2. As alterações propostas dizem respeito:

— ao sistema de reconhecimento das sociedades de classificação a nível comunitário, nomeadamente em matéria de controlos e sanções;

— e ao estabelecimento de requisitos mais rigorosos a respeitar pelas organizações reconhecidas.

4.2. *Observações na generalidade*

4.2.1. Há cerca de 60 empresas privadas a nível mundial (das quais cerca de 10 são membros da Associação Internacional das Sociedades de Classificação (IACS)) que classificam os navios a solicitação dos proprietários — uma actividade privada levada a cabo pelas sociedades de classificação — e que atribuem certificados aos navios em nome dos Estados de bandeira, que delegaram este serviço de interesse público nas sociedades de classificação devido à sua competência técnica. As sociedades de classificação efectuam todas ou parte das inspecções técnicas da responsabilidade das autoridades do Estado no qual o navio está registado. Estas sociedades de classificação estão geralmente habilitadas a conferir ou retirar certificados que garantam a conformidade dos navios, que estão encarregadas de verificar através de inspecções realizadas quando o navio é afretado pela primeira vez e subsequentemente em períodos regulares, às normas técnicas, às regras de segurança e às regras de protecção do ambiente.

4.2.2. Os Estados de bandeira são responsáveis pela elaboração dos diferentes certificados de segurança e outros, definindo os procedimentos de inspecção a seguir e especificando quais as organizações autorizadas a efectuar as inspecções, quer com base em convenções multilaterais das quais sejam signatários quer unilateralmente. Com a excepção das normas nacionais e internacionais por cujo cumprimento estão incumbidas de velar, as sociedades de classificação aplicam as suas próprias regras ao classificarem os navios.

4.2.3. O Comité subscreve as medidas propostas, que se destinam a melhorar as inspecções efectuadas assegurando uma vigilância mais rigorosa das sociedades de classificação e dos seus desempenhos, a definição de critérios mais rigorosos para o seu reconhecimento e a transparência num sector de actividade que desempenha um papel crucial em matéria de segurança. No seu parecer sobre a comunicação da Comissão sobre a segurança marítima [1], o Comité apoiara o objectivo geral e a abordagem global da Comissão para introduzir as disposições internacionais nos instrumentos comunitários.

4.2.4. O CES é de opinião que as sociedades de classificação não devem tardar em rever o seu desempenho e em introduzir as mudanças necessárias, consultando as administrações e a indústria, com vista a garantir que estão em posição de oferecer em permanência um serviço profissional e fiável. No interesse da transparência, as sociedades de classificação deveriam ser obrigadas a fornecer toda a informação relevante a terceiros em matérias como a transferência de navios para classes diferentes, a mudança de proprietário dos navios, a extensão dos certificados e informação técnica adequada. As regras quanto à integridade e resistência dos cascos à corrosão, as inspecções e as transferências de classe de uma organização reconhecida para outra devem ser objecto de especial atenção por parte das sociedades de classificação, assim como da OMI e da Comissão.

4.2.5. As sociedades de classificação têm um elevado nível de responsabilidade ao assegurarem a segurança da navegação e do ambiente. Disso decorre que deveriam aceitar responsabilidade jurídica em caso de desempenho deficiente. O Comité apela, por isso, à introdução de responsabilidade contratual adequada das sociedades de classificação perante os seus clientes e de responsabilidade jurídica adequada perante terceiros para que possam ser responsáveis por quaisquer erros. Sempre que as sociedades de classificação ajam sob a autoridade soberana do Estado de bandeira, deve prever-se uma cláusula estipulando a responsabilidade do governo ao abrigo do regime jurídico relevante.

5. **Regulamento sobre o casco duplo**

5.1. *Objectivos e motivação*

5.1.1. A proposta de regulamento em apreço visa acelerar a substituição, iniciada em 1996, dos petroleiros de casco simples pelos petroleiros de casco duplo ou equivalente, mais seguros em caso de colisão.

5.1.2. A proposta é em grande medida comparável às disposições aplicadas unilateralmente pelas autoridades norte-americanas (2005, 2010 e 2015, segundo a tonelagem) no sentido de tornar obrigatório o casco duplo nos petroleiros. De acordo com a Comissão, se a UE não seguir uma política semelhante, dar-se-á a situação, a partir de 2005, de que os navios que são proibidos nas águas americanas possam navegar em águas europeias, o que aumentará os riscos dado o envelhecimento contínuo da frota petroleira mundial. Face à iniciativa norte-americana, a OMI adoptou disposições de substituição, mas com um calendário a mais longo prazo. A medida operacional alternativa da OMI (disposição hidrostaticamente equilibrada da carga) seria abandonada. Como medida adicional para acelerar a substituição dos petroleiros de casco simples, a Comissão propõe a aplicação de taxas portuárias e de pilotagem menos favoráveis a esses navios.

5.2. *Observações do CES*

5.2.1. O Comité considera que a proposta da Comissão necessita de uma justificação técnica. Em seu entender, as implicações da medida devem ser seriamente tomadas em consideração. O casco duplo não é um remédio para todos os males, pois embora seja eficaz em situações de colisão ou abalroamento de fraca intensidade, não o é tanto em caso de choques mais intensos. O espaço entre os dois cascos deve ser suficiente para permitir as vistorias sem riscos para o pessoal de inspecção.

[1] JO C 34 de 2.2.1994, p. 14.

5.2.2. O regime para a eliminação progressiva dos petroleiros de casco simples foi acordado internacionalmente a nível da OMI e o CES crê que a mesma deveria proceder o mais rapidamente possível a uma revisão das disposições. Por esse motivo, o CES exorta a Comissão a coordenar a posição dos Estados-Membros no âmbito da OMI com vista a conseguir uma revisão da MARPOL que acelere de maneira realista e praticável o actual calendário de substituição previsto na regra 13G do Anexo I da convenção. O CES está ciente de que se um tal acordo não fosse possível a nível da OMI num prazo razoável, seria inevitável e necessário procurar uma solução regional para a UE.

5.2.3. O CES compreende igualmente que os petroleiros de casco simples acabarão por ser eliminados pelas forças do mercado, assim como a preferência pelos petroleiros de casco duplo ou por petroleiros de casco simples mais recentes antes do previsto pela Convenção MARPOL. Por isso, o Comité é de opinião que a proposta de aplicar taxas diferentes seria não só de influência limitada em termos práticos, mas também injusta, dado que até ao ano da sua retirada do serviço os petroleiros de casco simples serão considerados como conformes com as normas internacionais aplicáveis.

5.2.4. O Comité está convicto de que devem ser adoptados condições e procedimentos específicos no atinente aos combustíveis pesados e persistentes uma vez que as técnicas actuais para os combater são inadequadas.

5.2.5. A Comissão está consciente do impacto económico e social sobre a indústria e os diferentes Estados e propõe-se analisá-lo mais aprofundadamente. O Comité considera que a natureza e a importância da proposta são tais que deveria efectuar-se um exame prévio do seu impacto por forma a definir um calendário realista. A substituição acelerada da frota não deveria afectar a continuidade do aprovisionamento.

5.2.6. O CES apela a que a renovação da frota de petroleiros ande a par com a instalação de instrumentos de navegação de ponta a bordo, incluindo receptores de navegação por satélite [1] e um sistema de identificação de navios tão avançado quanto possível, com a previsão de níveis adequados de formação das tripulações e com o respeito das normas marítimas da OIT. Em particular, a UE deveria obrigar os seus Estados-Membros e os países candidatos a ratificar tanto os seis requisitos mais recentes adoptados pela Conferência Internacional do Trabalho nas suas reuniões sobre assuntos marítimos e todos os requisitos marítimos principais definidos pela OIT e pela OMI.

6. **Conclusões**

6.1. O Comité espera que, ao contrário do que sucedeu no passado, seja efectivamente introduzida uma política global de segurança marítima abrangendo todos os navios que naveguem em águas europeias ou que demandem portos europeus e permitindo prevenir eficazmente os riscos de catástrofes marítimas com as respectivas consequências graves em termos de perdas humanas e materiais e de danos causados ao ambiente e à biodiversidade pela poluição marítima e costeira.

6.2. O Comité considera que deveria dar-se plena aplicação efectiva ao conjunto do direito marítimo convencional relativo à segurança dos navios e às condições de vida e de trabalho das tripulações, que concerne aos Estados de bandeira, do porto e costeiros, e que as futuras propostas legislativas da Comissão deveriam abranger, dentro em breve, todos os Estados e todos os outros agentes implicados, assim como todos os transportes por via marítima de produtos perigosos ou potencialmente poluentes.

6.3. A aplicação do princípio do «poluidor-pagador» deveria alargar a responsabilidade não somente ao proprietário do navio, mas também ao proprietário da carga. A responsabilidade do Estado de bandeira deveria igualmente salientada em formas e procedimentos adequados no quadro do direito internacional, que deve ainda ser desenvolvido neste domínio. Além disso, os Estados costeiros deveriam ter o direito de não reconhecer certificados de navios emitidos por ou em nome de pavilhões ou sociedades de classificação não conformes com as normas, classificadas como tal através de um procedimento da OMI.

6.4. O Comité confessa-se particularmente preocupado pelo elevado e crescente número de navios registados não apenas com pavilhões de conveniência conhecidos como também com pavilhões de países em transição e de países candidatos que são imobilizados em portos europeus na sequência de inspecções.

6.5. Por conseguinte, deveria dar-se particular atenção à segurança da navegação durante as negociações para a adesão e aos isenções concedidas aos navios registados em «segundos registos» dos EUA e dos Estados-Membros do EEE; os Estados de bandeira e do porto europeus deveriam cumprir todas as suas obrigações de acordo com os instrumentos internacionais adoptados pelas Nações Unidas, pela OMI e pela OIT.

6.6. A opinião pública e os profissionais do mar e do turismo têm direito à informação e à transparência sobre as medidas de segurança preventivas adoptadas e, em caso de catástrofe, sobre os perigos associados aos produtos derramados no mar e nas costas em caso de poluição, sobre os riscos imediatos e a longo prazo que os mesmos possam representar para a saúde, para a alimentação, para o ambiente e para a biodiversidade. A questão da indemnização deve ser objecto de um reexame que tenha em conta a totalidade dos danos causados, incluindo os danos a longo prazo, e a reparação.

---

[1] Comunicação da Comissão «Galileu — Envolvimento da Europa numa nova geração de serviços de navegação por satélite».

6.7. Devem fazer parte da política de prevenção dispositivos técnicos e jurídicos que permitam a identificação e o acompanhamento dos navios que operem em águas europeias, sanções dissuasoras da poluição voluntária (desgaseificação) e a exclusão do EEE de navios não conformes.

6.8. Uma política de segurança marítima ambiciosa, cujas propostas actuais não constituem senão uma amostra, deve sanificar o sector do transporte marítimo e fazer com que a segurança seja rentável, não apenas para os profissionais do mar, mas igualmente para os estaleiros navais e para os fabricantes de equipamentos, em termos de actividade e de empregos qualificados. A bordo dos navios, as condições de trabalho e de emprego devem ser tais que permitam a máxima segurança da navegação. Os inspectores qualificados devem ser em número suficiente para assegurar as inspecções a bordo, tanto do ponto de vista das estruturas do navio e dos seus equipamentos de segurança e instrumentos modernos de navegação como das condições de vida e de trabalho das tripulações.

6.9. É evidente que a adopção de uma regulamentação reforçada exige um verdadeiro compromisso político por parte dos Estados-Membros e a disponibilização dos meios adequados, de modo a permitir a sua aplicação efectiva o mais rapidamente possível.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões Prioridades na segurança rodoviária na UE — Relatório de progresso e classificação de acções»

(2001/C 14/05)

Em 20 de Março 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 a comunicação supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 28 de Setembro de 2000 (relator: H. Ghigonis).

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Nesta nova comunicação sobre segurança rodoviária, a Comissão avalia os progressos realizados desde a adopção da sua comunicação do mês de Abril de 1997 [1]. Verifica que a redução do número de vítimas na estrada tem vindo a decrescer e, para promover mais a segurança rodoviária, propõe:

— seis prioridades de acção a curto e médio prazo:

  — prossecução e desenvolvimento dos trabalhos no âmbito do Programa Europeu de Avaliação de Novos Veículos (EuroNCAP);

  — campanhas e legislação sobre cintos de segurança e sistemas de retenção para crianças;

  — recomendação aos Estados-Membros sobre os níveis máximos de álcool no sangue autorizados nos condutores;

  — legislação sobre dispositivos de limitação de velocidade para veículos comerciais ligeiros;

[1] «Promover a segurança rodoviária na UE», COM(97) 131 final; parecer do CES: JO C 73 de 9.3.1998, p. 66.

— elaboração de orientações para a gestão de «pontos negros» (locais de grande concentração de acidentes) e concepção de bermas menos perigosas (ou seja, com menos probabilidades de provocar danos corporais, em caso de acidente);

— legislação sobre partes dianteiras dos veículos menos perigosas para peões e ciclistas.

— cinco domínios de investigação suplementar para avaliar se as medidas possíveis cumprem o critério da relação custo-eficácia:

— normas médicas para obtenção da carta de condução;

— normas para os exames de condução;

— luzes diurnas permanentes;

— efeitos dos medicamentos no comportamento dos condutores;

— cuidados prestados após o acidente.

— três medidas de apoio prioritárias:

— base de dados CARE;

— sistemas integrados de informação;

— requisitos dos veículos e da telemática.

1.2. Por último, a Comissão recomenda às autoridades dos Estados-Membros, a todos os níveis (nacional, regional, local), que estabeleçam uma prática de cálculo dos custos e efeitos das medidas de segurança rodoviária, aumentem o investimento nessas medidas e desenvolvam mecanismos que permitam que os benefícios das medidas de segurança rodoviária sejam apercebidos de forma mais directa pelas pessoas que tomam as decisões e suportam os custos da sua aplicação.

2. **Observações na generalidade**

2.1. *Objectivo global*

2.1.1. O Comité subscreve os objectivos da política comunitária sobre segurança rodoviária e acolhe favoravelmente esta nova iniciativa da Comissão.

2.1.2. O Comité partilha a opinião da Comissão de que a constatação global de um decréscimo na redução do número de vítimas na estrada justifica novas acções. Dada a ausência de outros objectivos quantitativos é, com efeito, crucial atingir, no mínimo, uma evolução constante na redução do número de vítimas na estrada. O Comité lamenta que não tenha sido efectuada uma análise das causas deste decréscimo, o que permitiria encontrar soluções adaptadas. É necessário um verdadeiro empenho e uma abordagem activa da parte de todas as instituições europeias e nacionais envolvidas para se garantir uma evolução contínua dessa tendência.

2.2. *Abordagem preconizada*

2.2.1. O Comité congratula-se com o facto de as iniciativas anunciadas pela Comissão respeitarem o quadro estabelecido na comunicação precedente para o programa 1997-2001 e responderem às carências de classificação e avaliação à luz do aspecto custo-benefício identificadas pelo Comité no seu parecer de 10 de Dezembro de 1997 [1]:

— combinação de medidas legislativas e não legislativas, seleccionadas em função de critérios de eficácia e da relação custo-eficácia;

— critérios objectivos e fáceis de aplicar para classificar as acções possíveis;

— observância do princípio da subsidiariedade num domínio onde as particularidades nacionais e regionais podem influenciar fortemente a eficácia de uma medida;

— procura, contudo, do maior grau de harmonização possível, no interesse do cidadão europeu que se desloca de um país para outro e dos utentes rodoviários profissionais.

2.3. *Críticas e sugestões gerais*

2.3.1. Ante a constatação na comunicação de que a aplicação geral das «melhores práticas» levaria a uma redução considerável do número de acidentes e de vítimas, o Comité lamenta que não tenha sido proposta uma iniciativa específica visando promulgar tais práticas. O Comité solicita à Comissão Europeia que confirme o seu empenho em promover activamente a divulgação das melhores práticas.

2.3.2. O Comité observa que ainda não se começou a utilizar plenamente a base de dados CARE, instaurada desde 1993. As análises mencionadas no ponto 2.4 da comunicação revelam bem a utilidade desta base de dados. No entanto, o uso dado até ao momento permanece muito limitado. Se todos os interessados pela segurança rodoviária (autoridades, indústria, investigadores científicos, utentes rodoviários, etc.) pudessem ter acesso ao sistema CARE, este passaria a ser um instrumento de maior importância para a segurança rodoviária do que é actualmente o caso.

---

[1] «Promover a segurança rodoviária na UE», COM(97) 131 final; parecer do CES: JO C 73 de 9.3.1998, p. 66.

2.3.3. O Comité considera que a falta de dados precisos e pertinentes constitui, grosso modo, um grande obstáculo ao desenvolvimento de políticas de segurança rodoviária avançadas. São possíveis melhorias que devem ser aplicadas tendo em conta todos os elementos que, conjugados, permitem desenvolver essas políticas:

— a recolha de dados;

— o tratamento dos dados;

— a análise dos dados;

— a informação sobre a política executada.

2.3.4. O Comité recorda que o comportamento dos utentes rodoviários depende em grande parte dos conhecimentos e das atitudes adquiridos desde a infância. A educação sobre segurança rodoviária, em particular na escola primária, constitui um elemento fundamental de sucesso, convindo para o efeito estabelecer normas comunitárias.

3. **Observações na especialidade**

3.1. *Prioridades de acção*

3.1.1. O Comité aprova a abordagem da Comissão que consiste em integrar um maior número de medidas não legislativas numa política coerente de segurança rodoviária.

3.1.2. Com efeito, as informações resultantes do programa EuroNCAP servem, por um lado, para uma abordagem legislativa da comercialização de veículos mais seguros e, por outro lado, para campanhas que, tal como as informações dadas aos utentes rodoviários, influenciam o factor humano, factor este determinante para a segurança rodoviária.

3.1.3. O Comité aprova igualmente as iniciativas que visam promover a melhoria das infra-estruturas tendo em conta a segurança rodoviária («pontos negros», estradas menos perigosas). A prevenção de acidentes e a redução do impacto em caso de acidente deveriam fazer parte desta melhoria das infra-estruturas fundada na segurança rodoviária. O Comité considera que os gestores das infra-estruturas, tal como os construtores de veículos, deveriam ser incentivados neste sentido, através do programa EuroNCAP, com a publicação de dados comparativos relativos à segurança das infra-estruturas rodoviárias.

3.1.4. O Comité dá grande importância à continuação das acções iniciadas para lutar contra o consumo de álcool nos condutores. Lamenta a «aparente» impossibilidade anunciada pela Comissão de fazer adoptar níveis máximos uniformes de álcool no sangue, sem subestimar as dificuldades para se chegar a acordo a este respeito. Reitera o pedido que formulara num parecer precedente [1] para que se adopte uma directiva fixando o nível máximo de álcool no sangue em 0,5 mg. Este nível não poderia pôr, evidentemente, em causa medidas mais rigorosas de alguns Estados-Membros.

3.1.5. O Comité aprova as iniciativas para medidas legislativas em matéria de uso de cintos de segurança e de sistemas de retenção para crianças. Considerando que este tipo de medida não devia excluir, sistematicamente, categorias de veículos ou de transportes, o Comité recomenda que, no caso por exemplo dos transportes colectivos, dos táxis e dos veículos comerciais, as disposições legislativas tenham em conta aspectos funcionais e comerciais.

3.1.6. O Comité apoia, em princípio, a instalação alargada de dispositivos de limitação de velocidade noutros veículos comerciais. Observa, porém, que a longo prazo os limites de velocidade variáveis segundo as condições meteorológicas e o fluxo de trânsito serão preferíveis aos limites fixos. Os progressos técnicos permitirão a introdução deste tipo de sistemas para todas as categorias de veículos rodoviários num futuro próximo, uma vez que os limitadores de velocidade actuais não podem funcionar com este sistema. O alargamento da utilização dos limitadores de velocidade obrigatórios deveria, por conseguinte, ser progressivo, devendo-se dar especial atenção aos possíveis efeitos de distorção, tais como uma maior utilização de veículos com um peso bruto imediatamente abaixo do limite, o que implica mais veículos e quilómetros, mais emissões e riscos mais elevados no tocante à segurança rodoviária.

3.2. *Estudos suplementares*

O Comité acolhe favoravelmente os temas propostos para estudos suplementares. Convém, em particular, dar prioridade ao estudo dos efeitos dos medicamentos e das drogas no comportamento do condutor. A utilização dessas substâncias que, apesar de algumas acções concretas interessantes (advertências, dados comparativos), não cessa de aumentar leva o Comité a recomendar medidas coercivas que visem reprimir a condução sob o efeito de medicamentos e drogas. Tais medidas implicam, desde já, melhor informação de todas as partes implicadas (empresas farmacêuticas, médicos, farmacêuticos, utentes) sobre os respectivos efeitos.

---

[1] Parecer do CES sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: Promover a segurança rodoviária na UE — O programa para 1997-2001», JO C 73 de 9.3.1998.

3.3. *Medidas de apoio*

3.3.1. Segundo o Comité, o rápido desenvolvimento da base de dados CARE constitui um elemento-chave para qualquer classificação e política de segurança rodoviária que se inspirem no princípio da relação custo-eficácia. Por esta razão, o Comité exprimiu-se no capítulo sobre esta mesma questão: críticas e sugestões gerais.

3.3.2. O Comité aprova as duas outras medidas prioritárias de apoio, a saber, o sistema integrado de informação e a investigação sobre os requisitos e a telemática aplicáveis aos veículos. Considera, porém, que esta investigação deveria também ter por objecto as infra-estruturas rodoviárias. As normas referentes à sua construção e manutenção devem estar mais orientadas para a segurança rodoviária, sendo a telemática suficientemente capaz de reforçar o respeito das regras de trânsito e de transmitir aos utentes rodoviários toda a informação susceptível de promover um comportamento orientado para a segurança.

4. **Conclusão**

De um modo geral, o Comité está a favor de qualquer acção que vise melhorar a segurança rodoviária. Congratula-se, nomeadamente, com a adopção pelo Conselho «Transportes», de 26 de Junho passado, de uma resolução sobre o reforço da segurança rodoviária que, por seu turno, vai ao encontro das medidas preconizadas no presente parecer.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho, relativo à harmonização de normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil»

(2001/C 14/06)

Em 27 de Abril de 2000, o Conselho decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de Setembro de 2000, sendo relator A.-M. von Schwerin.

Na 376.ª reunião plenária (sessão de 19 de Outubro de 2000), o Comité Económico e Social adoptou por 94 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Com a sua proposta de Regulamento, a Comissão tenciona proceder à harmonização das normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil. O documento designado JAR-OPS 1, («Joint Aviation Requirements ou JAR») que reúne os Requisitos Comuns da Aviação (JAR — Joint Aviation Requirements) até agora publicados pela Organização das Autoridades Comuns da Aviação (JAA — Joint Aviation Authorities) e já integrados, com força de lei, pelos Estados-Membros, nas respectivas legislações nacionais, deverá ser futuramente publicado pela Comissão, com ligeiras alterações, sob a forma de Regulamento.

2. **Síntese da proposta da Comissão**

2.1. Na exposição dos motivos para a sua proposta, diz a Comissão:

2.1.1. Ao elaborarem o segundo pacote de medidas de liberalização, em 1989, o Conselho e a Comissão acordaram que a política comunitária para os transportes aéreos devia também abordar a harmonização do quadro regulamentar aplicável à aviação civil, quer para manter um elevado nível de segurança quer para garantir a lealdade da concorrência no mercado interno.

2.1.2. Para atingir esses objectivos, a Comunidade adoptou o Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho, relativo à harmonização das normas técnicas e dos procedimentos administrativos no sector da aviação civil, com o objectivo de estabelecer e manter actualizadas regras harmonizadas para a concepção, o fabrico, a exploração e a manutenção das aeronaves, bem como para o pessoal e organismos envolvidos nessas tarefas.

2.1.3. Simultaneamente, o regulamento enumerava uma série de normas técnicas — os Requisitos Comuns da Aviação (JAR) — elaboradas pela Organização das Autoridades Comuns da Aviação (JAA), às quais foi atribuída força de lei na Comunidade.

2.2. Foi neste contexto que, com o objectivo de estabelecer normas harmonizadas para a exploração de aeronaves de transporte aéreo comercial, os serviços da Comissão examinaram o JAR-OPS 1, respeitante ao procedimento de aplicação dos Requisitos Comuns da Aviação, que foi adoptado pela JAA em 1995. A adopção de regras comuns neste domínio insere-se claramente no âmbito do Regulamento (CE) n.º 3922/91 do Conselho e do Regulamento (CEE) n.º 2407/92 do Conselho, que deveriam ser incorporados no direito comunitário.

2.3. Concluiu-se, no entanto, não ser possível transpor as disposições do JAR-OPS 1 através da sua mera inclusão no Anexo do Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho, como aconteceu com outros códigos JAR. Isso por diversas razões:

2.3.1. Em primeiro lugar, o texto do JAR-OPS 1 contém algumas disposições incompatíveis com o direito e as políticas comunitárias, pelo que seria necessário proceder a alguns ajustamentos para garantir a necessária coerência.

2.3.2. Em segundo lugar, existem ainda vários pontos de desacordo entre as diversas partes interessadas que exigem que a Comissão assuma uma posição clara e apresente as suas próprias conclusões.

2.3.3. Tal é necessário porque as regras em causa terão um enorme impacto económico em milhares de empresas e trabalhadores.

2.4. No processo de adopção da legislação é absolutamente necessário garantir a habitual transparência mediante a participação de todas as partes interessadas. Assim, o texto integral das normas regulamentares seguirá o processo habitual de adopção pela Comunidade.

2.5. A Comissão optou por transpor o conteúdo do JAR-OPS 1, acrescentando um novo anexo ao Regulamento (CEE) n.º 3922/91 que, no interesse de uma transposição cabal, deverá garantir os ajustamentos necessários ao texto anterior desse regulamento.

2.6. O texto do anexo foi elaborado com os seguintes objectivos:

— aderir ao nível de segurança proposto pela JAA;

— limitar as normas comunitárias ao estritamente necessário para garantir o reconhecimento automático dos Certificados de Operador Aéreo. Por conseguinte, o texto abrange a Secção 1 do JAR-OPS 1 e exclui outras secções que abordam os meios aceitáveis de conformidade (AMC — Acceptable Means of Compliance) ou elementos explicativos como definidos na Secção 2 do JAR-OPS 1;

— manter o texto o mais próximo possível do JAR-OPS 1 para facilitar a futura evolução e alterações, bem como a compatibilidade com o sistema regulamentar em vigor nos países membros da JAA que não são membros da UE;

— garantir a compatibilidade com o direito comunitário, fazendo ajustamentos às seguintes disposições:

  — Registo das aeronaves

  — Locação a curto prazo de aeronaves com tripulação (wet-lease-in)

  — Derrogações/directrizes operacionais

2.7. O trabalho realizado pela JAA, de que resultou a elaboração do JAR-OPS 1, constitui uma boa base para estabelecer normas de segurança comum no transporte aéreo comercial. Nesta ordem de ideias, a Comissão propõe a incorporação do conteúdo dessas normas na legislação comunitária, limitando as alterações ao mínimo necessário para cumprir as obrigações e as políticas comunitárias.

3. **Observações**

3.1. O Comité saúda a proposta de Regulamento da Comissão, já que a incorporação, no direito comunitário, das disposições do JAR-OPS 1, logrará harmonizar as normas de segurança e evitar distorções da concorrência no mercado interno.

3.2. O Comité espera também que, deste modo, se possa obviar à inconveniente situação actual de não adopção, por alguns Estados-Membros, das disposições constantes no JAR-OPS 1 e às distorções da concorrência dela decorrentes.

3.3. A proposta da Comissão contém, todavia, algumas incorrecções que ainda precisam de ser rectificadas. Do ponto de vista do conteúdo, o Comité aprova amplamente a proposta da Comissão, tanto mais que ela se baseia no JAR-OPS 1, já acordado com as autoridades competentes. A proposta da Comissão não faz, porém, referência a outros Requisitos Comuns da Aviação (JAR) que são, todavia, importantes para as operações de transporte aéreo e estão em correlação directa com o JAR-OPS 1 (designadamente, os requisitos JAR-26, JAR-145, JAR-STD, JAR-TSO, JAR-FCL 1, JAR-FCL 3, etc.).

3.3.1. Até ao presente, o texto do JAR-OPS 1 continha tais referências. Com a proposta da Comissão, o OPS da UE ficaria isolado do sistema global JAR, que é um sistema fechado e complexo.

3.4. Ao não tomar em consideração o Anexo, Secção 2, do JAR-OPS 1, a Comissão não atinge o seu objectivo de harmonização das normas. Grande número de requisitos adicionais ou de restrições constantes na Secção 2 do JAR-OPS 1 podem ser diferentemente interpretados pelas autoridades aeronáuticas nacionais, o que, a acontecer, acarretaria inevitavelmente distorções da concorrência no mercado interno. O Comité entende que este aspecto precisa ainda de ser regulamentado.

3.5. Para além disso, as traduções da proposta da Comissão acusam em parte divergências e lapsos, alguns consideráveis, em relação ao texto original do JAR-OPS 1, que ainda deverão ser corrigidos. Tal não se aplica obviamente às passagens que, em comparação com o JAR-OPS 1, não foram intencionalmente integradas na proposta da Comissão.

3.6. No que respeita às imprecisões de tradução, a Comissão é convidada a corrigi-las no próprio interesse da transposição cabal da globalidade do documento. Mais propõe o Comité que, a fim de evitar mal-entendidos, o documento da Comissão utilize em larga medida os termos técnicos aplicáveis e conhecidos, constantes do JAR-OPS 1. Neste sentido, o Comité considera aconselhável que a proposta da Comissão se guie em larga medida pelo texto do JAR-OPS 1 (quer na versão original em inglês quer as diferentes traduções já existentes). Além disso, a proposta da Comissão devia basear-se na «Modificação 1 do JAR-OPS» («JAR-OPS Change 1»), já que, sendo a versão mais recente, aperfeiçoa o JAR-OPS 1.

4. **Observação final**

4.1. O Comissão considera necessário que se crie quanto antes a Autoridade Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) prevista, que poderia então promulgar todas as normas para os transportes aéreos, e, por inerência, também o OPS da UE.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Resultados da consulta pública sobre a Análise das Comunicações de 1999 e orientações para o novo quadro regulamentar»

(2001/C 14/07)

Em 2 de Maio 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 a comunicação supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de Setembro de 2000. Foi relator G. Lagerholm.

Na 376.ª reunião plenária (sessão de 19 de Outubro de 2000), o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. **A comunicação da Comissão**

1.1. A comunicação informa sobre a consulta associada à Análise das Comunicações de 1999 [1] e formula conclusões relacionadas com as próximas propostas para o novo quadro regulamentar. Os inquiridos manifestaram opiniões divergentes sobre, por exemplo, o financiamento das entidades reguladoras nacionais (ERN), a introdução de dois níveis para as obrigações assimétricas em relação ao acesso e à interligação, princípios de acessibilidade para a determinação dos preços do serviço universal e facilidades para os utilizadores e qualidade do serviço.

[1] JO C 204 de 18.7.2000, p. 3.

1.2. Com base na consulta, a Comissão conclui que o futuro quadro regulamentar irá manter as propostas originais em todas as áreas, excepto uma. A área em questão é o acesso e a interligação, tendo a Comissão — em contraste com o previamente declarado na Análise — decidido não introduzir dois limiares para regulamentação ex-ante para intervenientes no mercado com uma posição forte.

2. **Observações**

2.1. O Comité Económico e Social aprecia o modo como a Comissão decidiu preparar esta importante legislação para impulsionar a liberalização dos mercados para as comunicações electrónicas. O Comité está convicto de que a ampla consulta pública, com mais de 200 respostas oriundas de um vasta gama de interesses diversos, melhorou significativamente as condições para se conseguir a aplicação de um regime regulador eficiente e amplamente aceite e convida a Comissão a recorrer com maior frequência a consultas públicas.

2.2. Desde a apresentação pela Comissão da sua comunicação sobre os resultados da consulta sobre a Análise das Comunicações de 1999 e orientações para um novo quadro regulamentar, o Comité Económico e Social adoptou o seu parecer sobre a Análise (24 de Maio de 2000). O parecer apoia, em princípio, o âmbito geral da proposta da Comissão, mas faz algumas observações específicas em variados pontos, rejeitando veementemente um ponto em particular: a proposta de introdução de dois limiares para regulamentação ex-ante para intervenientes no mercado com uma posição forte.

2.3. As conclusões da Comissão sobre a consulta e o relatório, que formarão o esqueleto das propostas para uma directiva que fornecerá o quadro regulamentar revisto das comunicações electrónicas e serviços conexos, estão em total sintonia com as opiniões expressas pelo Comité no seu parecer.

2.4. O Comité está particularmente satisfeito por observar que a Comissão mudou de opinião quanto aos limiares para regulamentação ex-ante, com uma obrigação de alguns intervenientes satisfazerem requisitos razoáveis de acesso, a preços orientados para os custos e numa base de não-discriminação.

2.5. O Comité está também satisfeito por notar que a Comissão conclui da consulta que outras áreas, que foram objecto de observações específicas no parecer do Comité, deverão, de futuro, ser tratadas de acordo com as recomendações do Comité.

2.6. O Comité partilha da preocupação da Comissão de poder questionar as decisões tomadas pelas entidades reguladoras nacionais. A Comissão deverá ter a possibilidade de solicitar às ERN que suspendam essas decisões, caso não estejam de acordo com o quadro regulamentar.

2.7. O Comité, em conformidade com as opiniões expressas na consulta pública, considera ainda correcto que se criem processos simples de tratamento de queixas e de resolução de conflitos para utilizadores e consumidores a um nível nacional e transfronteiriço. Dever-se-iam conferir os poderes pertinentes às ENR e ao Grupo de Alto Nível das Comunicações.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas e procedimentos harmonizados para a segurança das operações de carga e descarga de navios graneleiros»

(2001/C 14/08)

Em 23 de Junho de 2000, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 80.º, n.º 2 do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 28 de Setembro de 2000. Foi relatora A. Bredima-Savopoulou.

Na sua 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Mais de 45 000 graneleiros operam a nível mundial e transportam 30 % das mercadorias encaminhadas por mar em todo o mundo (mercadoria sólida a granel) em complexas condições de mercado e com intensas exigências de funcionamento. Os graneleiros devem ser movimentados com cuidado tanto nos portos como no mar. Tensões ou avarias acidentais produzidas durante a carga e descarga podem provocar falhas estruturais catastróficas com inaceitáveis perdas de vidas.

1.2. Nos últimos anos, é cada vez maior a preocupação com o número de graneleiros perdidos no mar e a correspondente perda de vidas. De acordo com estatísticas recentes, no período de 1990-1998 perderam-se 131 graneleiros e 731 vidas [1]. A investigação indicou que a tensão excessiva devida a carga e descarga incorrectas e os elevados índices de carregamento efectuado sem controlo tinham contribuído para a ruína estrutural no casco que conduzira ao naufrágio dos navios. Os efeitos das operações de movimentação da carga sólida a granel são muitas vezes invisíveis mas podem tornar-se perigosos, especialmente quando a embarcação oferece resistência às forças dinâmicas da acção das ondas ao deslocar-se.

1.3. A segurança dos navios graneleiros é uma das mais importantes questões que a Organização Marítima Internacional (IMO) enfrenta e, por isso, foram por ela recentemente aprovadas medidas de segurança abrangendo os aspectos estruturais e operacionais de tais navios. O Código de Conduta para a Segurança das Operações de Carga e de Descarga de Graneleiros (Código BLU) é uma dessas medidas. O propósito do Código é ajudar os responsáveis pela segurança da carga e descarga de navios graneleiros a desempenharem as suas funções e reforçar a segurança dos graneleiros.

1.4. Foi pedido ao CES parecer sobre uma proposta de directiva apresentada pela Comissão que define normas e procedimentos harmonizados para a segurança das operações de carga e descarga de navios graneleiros.

2. A proposta da Comissão

2.1. Na Comunicação «Uma política comum de segurança marítima» (1993) a Comissão salientava o problema do naufrágio de navios graneleiros e instava a uma acção prioritária para reforçar a segurança deste tipo vulnerável de navio.

2.2. A avaliação das causas das perdas de graneleiros efectuada pela INTERCARGO refere que o súbito desaparecimento de navios, cuja causa não pôde ser identificada, suscitou a questão de saber se poderiam ter estado na origem de alguns dos problemas operações incorrectas de movimentação de cargas. Além disso, os resultados de um estudo especial da Comissão Europeia apontaram claramente para a necessidade de melhorar os processos de cooperação e comunicação entre graneleiros e terminais de movimentação de cargas sólidas a granel nos portos europeus e sugeriram que os terminais deviam operar em conformidade com uma política de garantia da qualidade.

2.3. A Comissão entende que deve ser dada especial atenção aos aspectos de segurança operacional, relacionados com a interface navio-porto, que afectam a segurança dos navios graneleiros. Por outro lado, estando a movimentação de carga intrinsecamente relacionada com a segurança dos navios, se nos portos a aplicação dos procedimentos não for uniforme pode haver distorções da concorrência.

[1] Intercargo, Bulk Carrier Casualty Report, 1998.

2.4. O objectivo da proposta de directiva é conferir maior protecção à segurança dos graneleiros que demandam terminais da UE para carregar ou descarregar graneis sólidos. A proposta estabelece requisitos de aptidão para graneleiros e terminais, a responsabilidade dos comandantes e dos representantes de terminais, procedimentos entre graneleiros e terminais e o papel das autoridades competentes.

2.5. A proposta visa instituir na UE um quadro jurídico para a aplicação harmonizada das disposições pertinentes do Código de Conduta para a Segurança das Operações de Carga e Descarga de Graneleiros (Código BLU), aprovado pela OMI, em Dezembro de 1997, através da Resolução A.862(20). As disposições vinculativas propostas baseiam-se nos capítulos fundamentais do Código BLU pois não era necessário incluir na proposta todas as disposições do Código.

3. **Observações na generalidade**

3.1. O CES, no parecer sobre a «Comunicação da Comissão: Uma política comum de segurança marítima [1]», subscreveu a opinião de que «a política comunitária dos transportes marítimos deve garantir a competitividade dos serviços de transporte e assegurar que estes se efectuem com um nível mínimo de risco para as tripulações, passageiros, mercadorias e navios, o ambiente marinho e as actividades costeiras». A proposta está de acordo com esta abordagem e, de facto, alarga o âmbito do Programa de Acção da Política Comum de Segurança Marítima a uma importante área de segurança operacional onde a observância e a harmonização são escassas.

3.2. O CES afirmou também naquele parecer [1] que «em última instância, caberá, todavia, aos armadores, operadores, marítimos, seguradores, fretadores, Estados de registo, sociedades de classificação e Estados de porto promover esforços para (...) a definição de uma fórmula que resulte em mares mais limpos e seguros». Na mesma linha, a Carta do Sector Marítimo, assinada no Fórum do Mar (Amesterdão, 22 de Junho de 1999) por 24 organizações do sector marítimo — incluindo as duas organizações portuárias (ESPO [2] e FEPORT [3]) —, afirma expressamente que cada elo da cadeia de responsabilidade no sector do transporte marítimo, seja no mar ou em terra, deve fazer das questões de segurança parte integrante da sua actividade.

3.3. São cerca de 100 os portos ou terminais comerciais onde, na União Europeia, os graneleiros que transportam mercadoria sólida carregam ou descarregam. Os operadores portuários e de terminais e, o que é importante, os fretadores que também podem ter terminais, necessitam de ser persuadidos da perigosidade das suas práticas de movimentação de carga. Durante demasiado tempo, portos e terminais usaram práticas de movimentação de cargas decorrentes da necessidade de carregar e descarregar até ao máximo permitido pela sua maquinaria. Nos portos de carga há uma pressão constante sobre os navios para carregar cada vez mais rapidamente. Na portos de descarga é normal em muitos cais utilizar baldes de mandíbulas muito pesados ou martelos pneumáticos para acondicionar a carga e grandes máquinas de terraplanagem com lâminas de aço. A este respeito, investigação da IACS [4] mostra que a inadequada movimentação de cargas pesadas de elevada densidade durante a carga e a descarga pode provocar tensão excessiva e ruína estrutural nos porões e anteparas bem como avarias nas protecções anti-corrosão dos porões de carga, o que, com o tempo, pode reduzir, ou pôr em risco, as margens de segurança estrutural quando o navio enfrenta mau tempo.

3.3.1. Muitos graneleiros, pressionados por considerações de ordem comercial a não fazerem desvios nem reduzirem a velocidade para chegarem ao porto na data prevista, se perderam ou sofreram avarias estruturais em zonas de condições climáticas adversas.

3.3.2. O comandante e a tripulação são responsáveis pela manutenção do estado do seu navio durante a sua operação normal. No entanto, em muitos casos, a salvaguarda da segurança do barco e da deles próprios pode subordinar-se às pressões económicas, como o comprova a operação de navios não conformes com as normas. Além disso, a exigente carga de trabalho assim como a variedade de tarefas imposta aos comandantes e suas tripulações nos portos dão origem à fadiga, prejudicando, pois, a segurança da operação dos navios.

3.3.3. Para o Comité, as pressões económicas exercidas sobre os navios e as tripulações não podem erodir as pertinentes margens de segurança.

3.4. Os oficiais do navio têm a obrigação de tentar impedir os danos no seu navio. Contudo, em muitos casos é difícil determinar, antes da descarga estar completa, que danos estruturais foram causados e mais difícil ainda preveni-los. É também bastante difícil provar que o terminal é o culpado depois de o navio largar o cais após ter sido completada a descarga. Para uma identificação atempada de potenciais problemas, a OMI, com a resolução A.866 (20), estabeleceu orientações para as tripulações dos navios e pessoal dos terminais no que diz respeito às principais partes dos granelei-

(1) JO C 34 de 2.2.1994, p. 47.
(2) Organização de Portos Marítimos da Comunidade Europeia — ESPO (European Sea Ports Organization).
(3) Federação dos operadores portuários da Comunidade Europeia, FEPORT (Federation of European Port Operators).
(4) IACS — Associação Internacional das Sociedades de Classificação.

ros atreitas a ruína ou corrosão. As orientações recomendam que os operadores do terminal e os próprios membros da tripulação do navio inspeccionem regularmente os porões de carga, as tampas das escotilhas de carga e os tanques de lastro para detectar avarias e anomalias. Insiste também em que, do ponto de vista da segurança, é desejável que as inspecções realizadas aos porões pelos tripulantes ou operadores de terminal sejam correctamente efectuadas antes de todas as cargas e depois das descargas, embora tenham de ser tidas em conta limitações práticas.

3.5. O CES observou que embora o Código BLU não seja vinculativo, determinadas partes do Código foram incorporadas na regra V1/7 da Convenção SOLAS que entrou em vigor em 1 de Julho de 1998 e, por isso, se tornou obrigatória a partir dessa data. Essa regulamentação procura especificamente resolver a interrelação entre o navio e os terminais de carga e descarga de graneleiros. Considera-se que tornar as principais disposições das resoluções da OMI obrigatórias mediante legislação comunitária e introduzir medidas complementares pertinentes, tais como a instalação pelos terminais de sistemas de gestão da qualidade, é a maneira mais adequada e eficaz de reforçar a segurança dos graneleiros.

3.6. O CES congratula-se com a proposta, há muito esperada, e apoia o seu principal objectivo: aplicar na UE, de forma harmonizada, os principais princípios e disposições das resoluções OMI sobre a segurança dos navios que transportam graneis sólidos e a carga e descarga em segurança de tais navios, em especial os cinco princípios fundamentais do dispositivo da Resolução A.862(20) da OMI. O CES entende, também, que a proposta deveria incluir as partes pertinentes da Resolução A.866(20) da OMI. O instrumento jurídico proposto, a directiva, permitirá aos Estados-Membros maior flexibilidade na aplicação do princípio da subsidiariedade.

4. **Observações na especialidade**

4.1. *Artigo 2.º — Âmbito*

O CES partilha do entendimento da Comissão de que não prevendo o Código BLU qualquer limite de dimensão para terminais ou navios graneleiros, se deve evitar, no seu âmbito, um sistema duplo de segurança baseado em critérios dimensionais, que excluiria certas classes de graneleiros ou de terminais do âmbito de aplicação da directiva.

4.2. *Artigo 3.º — Definições*

O CES chama a atenção para o facto de a definição de «representante do terminal» dever ser formulada de modo a exigir que o terminal designe um representante para cada navio. Desde que seja viável, o representante do terminal, homólogo da «pessoa designada» nos termos do Código ISM [1], deveria ser fixado e a pessoa assim designada deveria ter responsabilidade geral por que o terminal cumpra as obrigações previstas no anexo VI.

4.3. *Artigo 5.º — Requisitos de aptidão dos terminais*

O artigo 5.º introduz uma parte indispensável do dispositivo que garante o equilíbrio de responsabilidade entre os navios e os terminais na realização de operações em segurança. O requisito de que os terminais desenvolvam, apliquem e mantenham um sistema de gestão de qualidade, nos termos da norma ISO 9001: 2000, deve ser visto como a contrapartida da obrigação dos navios e companhias operarem nos termos do Código ISM. Estimam-se em apenas 20 % os terminais com um sistema de gestão da qualidade. Além disso, alguns terminais oeste-europeus estão em mau estado comparados com terminais dos países menos desenvolvidos. O CES saúda a Comissão pela sua posição e objectivo de que se apliquem aos graneleiros e aos terminais níveis semelhantes de responsabilidade quanto aos princípios de segurança e de gestão da qualidade aprovados internacionalmente.

4.4. *Artigo 6.º — Responsabilidade dos comandantes e dos representantes dos terminais*

O Código BLU e a proposta de directiva definem com bastante clareza as responsabilidades próprias do comandante e do representante do terminal. A responsabilidade geral do comandante deveria ser definida reconhecendo o seu papel primeiro em matérias relacionadas com a segurança do seu navio e a prevalência da sua opinião em caso de divergência em matérias relativas à interface navio-terminal e não pela imputação de responsabilidade mesmo por práticas, acções ou omissões do terminal.

4.5. *Artigo 9.º — Reparação de avarias ocorridas durante a carga ou a descarga*

O Código BLU prevê que em caso de avaria do navio ocorrida durante a carga e descarga a medida a tomar, a decisão sobre a necessidade ou não de reparação imediata, deve satisfazer a administração ou uma organização por ela reconhecida e a autoridade apropriada do Estado do porto. Prevê também que, se for considerada necessária a reparação imediata, esta deverá ser realizada de modo a satisfazer o comandante, antes do navio largar do porto. Na proposta de directiva a decisão será

[1] Código ISM — Código Internacional de Gestão de Segurança.

tomada pela autoridade de controlo do Estado do porto, que deve ter em conta o parecer de uma organização reconhecida (aparentemente diferente da organização reconhecida pela administração). Seria apropriado clarificar que a opção de recorrer a uma organização diferente se deve limitar apenas aos casos de barcos certificados por organizações não reconhecidas pela UE.

4.6. *Artigo 10.º — Fiscalização e relatórios*

O CES entende que o âmbito de fiscalização deveria ser alargado para incluir a verificação e o acompanhamento do desenvolvimento, aplicação e manutenção pelos terminais do sistema de gestão de qualidade exigido pelo n.º 4 do artigo 5.º.

4.7. *Anexos V e VI — Obrigações do comandante e do representante do terminal antes e durante as operações de carga ou descarga*

As obrigações do comandante e do representante do terminal devem também incluir o requisito, sempre que e onde for viável, de inspeccionar os porões bem antes de todas as cargas e depois de todas as descargas para detectar avarias e anomalias.

5. **Conclusões**

5.1. O CES considera que a aplicação da proposta de directiva reforçará a segurança dos graneleiros nos portos de UE, poderá dar um sinal forte do empenho dos Estados-Membros em apoiar medidas decididas a nível internacional e reduzirá o risco de distorção da concorrência entre terminais.

5.2. O CES apoia os objectivos propostos que respondem às legítimas preocupações do sector naval. A segurança dos navios graneleiros foi adequadamente regulamentada e existem mecanismos para aplicar e fazer cumprir a legislação comunitária e internacional em vigor. A acção complementar a ser introduzida pela directiva proporcionará um adequado equilíbrio entre os interesses dos navios e dos terminais, equilíbrio que deve ser mantido se se pretende melhorar a segurança.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos (versão codificada)»

(2001/C 14/09)

Em 23 de Junho de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade de Informação, encarregada de preparar os trabalhos nesta matéria, emitiu parecer em 8 de Setembro de 2000 (relator: E. Chagas).

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 93 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Repetidas vezes o Comité Económico e Social tem manifestado a sua concordância com a decisão da Comissão de proceder à codificação dos actos jurídicos submetidos a repetidas alterações, com o fim de os tornar mais acessíveis e compreensíveis ao cidadão.

1.2. A presente proposta de codificação da directiva 94/58/CE [1] justifica-se pelo facto de que desde a sua publicação foi objecto de alterações significativas, designadamente, pela directiva 98/35/CE [2] que contemplou as modificações introduzidas pela Organização Marítima Internacional na revisão de 1995 da Convenção sobre Normas de Formação, Certificação e Serviço de Quartos para os Marítimos, entre outras disposições internacionais pertinentes respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo.

1.3. O texto consolidado deve respeitar «totalmente a substância dos textos codificados e limitar-se a agrupá-los, sem quaisquer modificações que não sejam de ordem formal».

[1] Directiva 94/58/CE do Conselho de 22 de Novembro de 1994 relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos (JO L 319 de 12.12.1994, p. 28) Parecer do CES: JO C 34 de 2.2.1994, p. 10.

[2] Directiva 98/35/CE do Conselho de 25 de Maio de 1998 que altera a Directiva 94/58/CE relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos (JO L 172 de 17.6.1998, p. 1) Parecer do CES: JO C 206 de 7.7.1997, p. 29.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité considera que o estabelecimento e cumprimento harmonizado de normas de formação e certificação dos marítimos é um dos vectores fundamentais para uma política de transportes marítimos que promova a segurança marítima e a prevenção da poluição.

2.2. É igualmente importante que a legislação seja acessível e compreensível pelos seus destinatários sem o que poderá não alcançar cabalmente os seus objectivos.

2.3. O Comité aprova a proposta da Comissão que contribui para uma melhor sistematização da legislação relativa à formação e certificação dos marítimos.

2.4. O CES considera ainda que é fundamental que os Estados-Membros estejam habilitados a proceder a um controlo eficaz da qualidade dos certificados e formação dos marítimos, comunitários ou não, que escalam os seus portos. Exorta assim a Comissão a proceder a uma avaliação das capacidades efectivas actualmente disponíveis nos diferentes Estados-Membros, designadamente pelo Port State Control, no sentido de procurar respostas para ultrapassar as actuais deficiências e lacunas e assegurar a manutenção de padrões de formação e certificação conformes com as normas internacionais.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos complementos alimentares»

(2001/C 14/10)

Em 23 de Junho de 2000, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 43.º e 198.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 5 de Outubro de 2000. Foi relator J. Jaschick.

Na 376.ª reunião plenária (sessão de 19 de Outubro de 2000), o Comité Económico e Social adoptou por 96 votos a favor, 1 voto contra e 0 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta de directiva visa regulamentar a comercialização, nos Estados-Membros da UE, de produtos que são ingeridos em complemento do regime alimentar normal e que são designados como complementos alimentares ou integrantes de regimes dietéticos. Trata-se exclusivamente de concentrados de nutrientes que são comercializados sob forma pré-embalada e apresentados como cápsulas, comprimidos, pó, etc. e que podem ser, eventualmente, combinados com outros ingredientes, excipientes ou aromatizantes. A vasta gama de complementos alimentares presentes no mercado contém uma grande quantidade de nutrientes como aminoácidos ou determinados ácidos gordos, mas também vitaminas, sais minerais, extractos de plantas e outras substâncias.

1.2. Depois de, nas últimas décadas, se recomendar a utilização de nutrientes para combater a subnutrição, em geral, e as doenças devidas a carências vitamínicas, hoje em dia, a sua utilização está relacionada, em primeiro lugar, com a melhoria da saúde (fitness, wellness) e com medidas preventivas de redução de factores de risco em grupos-alvo específicos, como por exemplo as pessoas idosas. O mercado destes produtos tem vindo a expandir-se rapidamente, sendo pouco transparente e muito diferente nos vários Estados-Membros.

1.3. A publicidade aos complementos alimentares faz clara referência a possíveis efeitos benéficos para a saúde ou faz promessas no âmbito da cosmética e da estética, o que leva um número crescente de consumidores a adquirir estes produtos em grandes quantidades. A importância do comércio electrónico neste contexto aumenta, sem que esteja assegurada uma suficiente informação e protecção dos consumidores.

1.4. Em alguns Estados-Membros, os complementos alimentares são tradicionalmente considerados pelos cidadãos como medicamentos (de venda livre). Os organismos de controlo dos géneros alimentícios também já se viram muitas vezes na obrigação de retirar produtos da circulação, porque estes, dado o seu teor de substâncias nutritivas e de princípios activos, correspondiam antes a medicamentos, mas não satisfaziam todos os requisitos legais.

1.5. Para defender e informar os consumidores e por razões de livre circulação de mercadorias dentro da Comunidade, convém agora colmatar estas lacunas em termos de definição, rotulagem e outros requisitos.

1.6. A proposta da Comissão sobre a aproximação das legislações respeitantes aos complementos alimentares define-os como fontes concentradas de determinados nutrientes, estremes ou combinados, comercializados na sua forma de apresentação. O seu âmbito de aplicação restringe-se às vitaminas e aos sais minerais enumerados nas listas de substâncias permitidas (Anexo I e II), excluindo assim a utilização de substâncias não autorizadas desta categoria de nutrientes. Outros ingredientes (nutrientes diferentes, extractos de plantas) não são objecto das disposições da presente directiva, mas continuarão a ser provisoriamente regulamentados pela legislação de cada Estado-Membro.

1.7. Tendo por base avaliações de risco científicas, há que fixar quantidades máximas para as vitaminas e os sais minerais autorizados, mas também quantidades mínimas que garantam o efeito do produto. As substâncias que comportam um risco fácil de sobredosagem e de danos para a saúde devem ser objecto de maior segurança através de uma orientação forte em termos de recomendações do fabricante (doses de referência).

1.8. A rotulagem, apresentação e publicidade dos produtos não podem fazer menção a propriedades profiláctica ou curativas de doenças. O rótulo deve conter informação sobre a dose diária recomendada do produto, uma advertência de que não se deve ultrapassar essa dose e ainda esclarecer que os complementos alimentares não são um substituto de um regime alimentar equilibrado. Em consequência, também não se pode sugerir que a alimentação não fornece quantidades apropriadas de nutrientes.

1.9. O rótulo deve indicar a quantidade de nutrientes por dose diária recomendada e por dose unitária, bem como uma percentagem dos valores de referência em unidade de medida de vitaminas minerais como indicado no anexo I.

1.10. Para facilitar o controlo e torná-lo mais eficaz, devem os fabricantes, ao colocar um produto no mercado, ou os importadores, se o produto é fabricado num país terceiro, enviar um modelo de rótulo à autoridade competente.

2. **Observações na generalidade**

2.1. A iniciativa de regulamentar ao nível comunitário estes produtos é acolhida favoravelmente tanto do ponto de vista dos produtores e comerciantes como dos organismos de controlo e consumidores. O Comité concorda com a intenção da Comissão de conceder prioridade absoluta à defesa da saúde do consumidor, à segurança e à informação do público. O Comité congratula-se com o facto de a proposta da Comissão ser relevante para efeitos do Espaço Económico Europeu (EEE).

2.2. A Comissão define os complementos alimentares explicitamente como produtos alimentares, muito embora, em alguns países, esses produtos não sejam, à primeira vista, considerados como tal. Enquanto produtos alimentares, não têm de obedecer às disposições da legislação sobre produtos farmacêuticos.

2.3. O âmbito de aplicação da directiva cinge-se às vitaminas e aos minerais (e substâncias relacionadas) expressamente enumerados, já que são nutrientes considerados «essenciais» no Relatório sobre nutrientes e doses energéticas recomendados pelo Comité Científico da Alimentação Humana para a Comunidade Europeia (série 31). O Comité considera, porém, que a abordagem da Comissão não é suficientemente ambiciosa, pois só abrange uma pequena parte do leque de oferta de complementos alimentares. Seria conveniente e urgente alargar o âmbito de aplicação da directiva incluindo as listas com as substâncias nutrientes sobre as quais existe suficiente documentação sobre segurança e utilidade.

2.4. O título da directiva «legislações respeitantes aos complementos alimentares» deixa antever uma gama mais ampla de substâncias, cuja regulamentação seria pois desproporcionalmente lenta, dado o tempo necessário para aplicação e para os períodos de transição. O Comité deseja, por conseguinte, que a Comissão proceda quanto antes a uma regulamentação para as outras substâncias nutritivas, começando pelos aminoácidos e os ácidos gordos essenciais, sem esquecer os produtos combinados de vitaminas, minerais e outros nutrientes e, transitoriamente, intervenha, de acordo com os Estados-Membros, para harmonizar também as normas de rotulagem e publicidade destes produtos.

2.5. O Comité saúda expressamente o facto de a Comissão ter limitado (limites máximos) as doses das substâncias autorizadas nos complementos alimentares e, por outro lado, ter fixado uma dose mínima para garantir o efeito nutritivo. O projecto de directiva apoia-se para tal em disposições já existentes (Directiva 90/496/CEE), que deveriam, porém, na opinião do Comité, ser actualizadas o mais rapidamente possível pelo Comité Científico para a Alimentação Humana (CCAH), tanto mais que, desde Janeiro de 2000, existem em alguns Estados-Membros novas doses de referência para a ingestão de nutrientes.

2.6. Urge ainda ter em consideração a faixa etária dos indivíduos, pois a necessidade de nutrientes em crianças pequenas é consideravelmente mais baixa, mas, por exemplo, os comprimidos efervescentes com doses de vitaminas e sais minerais em parte mais elevadas, aromatizantes, corantes e edulcorantes são particularmente atraentes para as crianças.

2.7. Convém supervisionar o consumo dos complementos alimentares, bem como efectuar relatórios gerais da situação, para se poder agir de modo imediato e preciso em caso de indícios de efeitos negativos (ex. sobredosagens).

2.8. No referente às alegações de propriedades, tal como para os produtos alimentares, a legislação proíbe afirmações ou promessas dando a impressão de que o produto pode curar, atenuar ou proteger de doenças [1]. O Comité considera isto justificado na medida em que os estudos científicos sobre os efeitos de substâncias individuais — por exemplo no domínio da prevenção — não têm chegado sempre a resultados inequívocos, tendo, pelo contrário, constatado, em caso de sobredosagem, um aumento do risco de doenças em indivíduos de alto risco.

2.9. Todavia, as alegações de propriedades costumam atribuir frequentemente aos complementos alimentares propriedades ou efeitos benéficos para a saúde no âmbito da cosmética e da estética (contra a queda do cabelo, o envelhecimento da pele, etc.). Tais indicações não estão, porém, abrangidas pela proibição de publicidade relativa a doenças. Deste modo, insta-se a Comissão a elaborar o mais rapidamente possível regras para reivindicações no domínio da saúde.

2.10. Os membros do Comité receiam que muitos produtos oriundos de países terceiros nem sempre cumpram as disposições do mercado comum e ainda que estes raramente possam ser avaliados pelos organismos de controlo. Este problema é ainda mais grave no domínio do comércio electrónico. As disposições da presente directiva deveriam, portanto, ser completadas no sentido de se aplicarem também aos produtos da Internet e do comércio à distância [2], os quais até ao momento, só estão regulamentados, em parte, ao nível nacional.

2.11. A afirmação de que uma dieta equilibrada e alto valor fornece, em princípio, uma alimentação suficiente em termos de nutrientes é de importância central, especialmente à luz das modernas condições de produção. A proibição de se reivindicar determinadas propriedades para aumentar a importância dos

---

[1] Tais afirmações são encontradas cada vez mais nos meios da imprensa escrita em domínios como *Lifestylee Fitness*.

[2] Ver parecer do CES (JO C 169 de 16.6.1999, p. 36) sobre o comércio electrónico.

complementos alimentares em relação à «alimentação natural» ou até declará-la insuficiente garante que os complementos alimentares não serão encarados como um substituto de uma alimentação normal. Esta medida é acolhida favoravelmente à luz da protecção da saúde dos consumidores. Em consequência, poder-se-ia afirmar que os produtos para complementos alimentares não são absolutamente precisos, mas o mercado não deve ser desnecessariamente restringido, se existe procura ou necessidade em grupos específicos da população, como por exemplo as pessoas idosas, ou em situações particulares da vida, como por exemplo durante o período de gravidez ou de menopausa. O âmbito de aplicação para os produtos alimentares dietéticos, que têm objectivos alimentares bem precisos, permanece, em consequência, inalterado (Directiva 89/398/CEE).

2.12. O público deve, porém, receber mais informação sobre as situações em que a utilização de complementos alimentares traz benefícios, quais as limitações à sua utilização e os casos em que é aconselhável consultar um nutricionista independente (consulta dietética). Os governos, os serviços de saúde pública, a ordem dos médicos e os fabricantes de complementos alimentares têm um papel a desempenhar neste contexto. Estas informações independentes não devem subestimar a importância da alimentação e do estilo de vida para a promoção da saúde nem devem dissuadir a população de procurar aconselhamento de nutricionistas.

2.13. No seu parecer sobre o Livro Branco sobre a segurança dos alimentos [1], o CES sublinhou que a política sobre alimentos da UE deveria focar, não só a segurança (ponto 2.17), mas também a nutrição e a dieta. Assim, saudava a introdução de considerações sobre modelos dietéticos no documento e defendia que a Autoridade Alimentar Europeia se ocupasse também com questões de nutrição.

3. **Observações na especialidade**

Artigo 2.º

3.1. A definição de que se trata aqui de fontes concentradas de determinados nutrientes, estremes ou combinados, seria válida para vitaminas e sais minerais enquanto micronutrientes, mas não corresponde, porém, a complementos alimentares sem carácter nutritivo. No entanto, as substâncias bioactivas, como plantas secundárias, fibras, substâncias tipo hormonas, enzimas, etc. tornaram-se o centro do interesse científico e são cada vez mais vendidas pela indústria sob a forma de concentrados com indicações de que têm efeitos benéficos para a saúde através do consumo dos correspondentes produtos alimentares. A definição dos produtos para complementos alimentares deveria, portanto, ser elaborada de modo a permitir um fácil alargamento do âmbito da directiva.

3.1.1. As «formas de apresentação» referidas na alínea c) do artigo 2.º deveriam ser expressas de forma mais genérica, para não as vincular às inovações tecnológicas, pelo que seria de modificar a última parte deste período do seguinte modo: pílulas, pó, líquidos e outras formas semelhantes.

Artigo 3.º

3.2. No que respeita à função dos Estados-Membros de garantir que os complementos alimentares contendo os nutrientes autorizados sejam conformes às regras previstas pela directiva, o Comité faz notar que os organismos de controlo responsáveis pela execução desta exigência têm de estar dotados das necessárias capacidades técnicas e de pessoal.

Artigos 4.º e 5.º

3.3. Para se ser coerente, também aqui se deveria utilizar conceitos mais gerais como nutrientes ou substâncias autorizadas em vez de «vitaminas e sais minerais».

Artigo 5.º, n.º 1, alínea b)

3.4. O Comité considera o artigo 5.º uma parte fulcral da aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos complementos alimentares. A introdução de quantidades máximas e a utilização de doses de referência e de ingestão para o regime alimentar, por um lado, e a fixação de quantidades mínimas, por outro, assegura um elevado nível de segurança e protecção contra a indução em erro. Dever-se-ia, contudo, ter impreterivelmente em conta determinados grupos etários, especialmente crianças pequenas, ao fixarem-se as quantidades máximas e mínimas. O Comité propõe a seguinte formulação para o n.º 1, alínea b), a seguir à vírgula: «quando houver apenas uma pequena diferença entre as doses de referências e as quantidades máximas que podem ser ingeridas com segurança (upper safe levels).»

Artigo 5.º, n.º 3

3.5. As listas com as quantidades máximas e mínimas, bem como com os critérios de pureza, deveriam ser fixadas o mais rapidamente possível pelo CCAH, de modo a evitar um período longo de incerteza jurídica a seguir à entrada em vigor da directiva, que, em última análise, levaria a uma menor segurança do produto.

Artigo 6.º

3.6. O Comité acolhe favoravelmente as disposições sobre a rotulagem dos complementos alimentares, as quais são adequadas para informar de forma abrangente o consumidor sobre possíveis riscos para a saúde ou práticas desaconselháveis. São importantes contributos para proteger contra a indução em erro, sobretudo a proibição de reivindicações relativas à saúde, a obrigação de declarar a dose diária e ainda as advertências.

---

[1] Ver parecer do CES de Maio de 2000 (JO C 169 de 16.6.1999, p. 26).

Artigo 6.º, n.º 1

3.7. No entanto, a formulação relativa à designação de venda afigura-se demasiado geral, podendo ser facilmente confundida com a marca comercial. Por esta razão, a directiva deveria estipular explicitamente que a designação de venda fosse citada «no rótulo» do produto e incluísse a palavra «complemento».

Artigo 6.º, n.º 2

3.8. Além disso, a Comissão tem de efectuar com urgência uma avaliação das regras e práticas relativas a pretensões relativas à saúde (health claims) nos Estados-Membros, por forma a que sejam adicionadas, se necessário, novas disposições para protecção contra induções em erro [1].

Artigo 6.º, n.º 3, alínea b)

3.9. Deve-se aditar o seguinte: «quando necessário, referente a grupos específicos da população».

Artigo 6.º, n.º 3, alínea c)

3.10. A palavra «variado» deve ser substituída por «equilibrado».

Artigo 6.º, n.º 4

3.11. A formulação deve ser feita na forma positiva: «Este produto é um complemento alimentar.»

3.12. Embora, nos termos da legislação em vigor, as componentes produzidas por intervenção genética só devam ser objecto de rotulagem quando o produto contenha vestígios de proteínas modificadas, é do interesse do consumidor saber se os complementos alimentares, que são apresentados como especialmente úteis para a saúde, foram produzidos com recurso a modificação genética.

Artigo 7.º

3.13. O Comité acolhe favoravelmente o facto de não se poder incluir menções, declarando que um regime alimentar sem complementos não é suficiente. Uma vez, porém, que já está cientificamente provado que um tal regime alimentar requer uma organização cuidada, conviria substituir os adjectivos «adequado e variado» por «de alto valor e equilibrado».

Artigo 8.º, n.º 2

3.14. Insta-se urgentemente com a Comissão para que encontre uma solução que permita aos consumidores uma verdadeira comparação dos preços, dada a multiplicidade de produtos e as suas diversas composições. Uma hipótese seria declarar os nutrientes por cada 100 gr como quantidade de comparação unitária e normal ou obrigar a declarar o preço por dose unitária.

3.15. Uma normalização das doses e das abreviaturas (anexo I) contribuiria para uma melhor compreensão na leitura do rótulo.

Artigo 10.º

3.16. Com a obrigatoriedade de notificação pretende-se facilitar a vigilância dos complementos alimentares. Embora ao abrigo do princípio «tell and do» só se possam tomar medidas para protecção do consumidor depois de os respectivos produtos se encontrarem no mercado, há pelo menos mais possibilidades de controlo do que sem o procedimento de notificação. Consequentemente, esta regra deveria aplicar-se em todos os Estados-Membros. O Comité considera que será difícil avaliar as razões especiais para um Estado-Membro não ter de cumprir esta obrigação.

Artigo 15.º, alínea b)

3.17. O prazo deveria ser alterado de 1 de Junho de 2004 para 1 de Junho de 2003.

4. **Síntese**

4.1. O Comité acolhe favoravelmente o facto de a presente proposta de directiva harmonizar as legislações referentes aos complementos alimentares e, em particular, colmatar lacunas na protecção da saúde do consumidor, da segurança dos alimentos e da informação ao consumidor, levando assim à eliminação de obstáculos ao comércio.

---

[1] Parecer do Comité sobre o Livro Branco sobre a segurança dos alimentos (cit. nota 4 supra): «Muitas vezes, nas embalagens ou na publicidade dos produtos, proclamam-se, sem que tal esteja devidamente documentado do ponto de vista científico, as suas vantagens para a saúde, levando ao uso impróprio e criando expectativas injustificadas. Por isso, os suplementos alimentares e os alimentos enriquecidos, bem como os produtos fitoterapêuticos, deveriam ser objecto de uma regulamentação ao nível comunitário com vista à harmonização da sua definição, rotulagem e publicidade (em particular no respeitante às pretensões de bem-estar e saúde). Uma vez que as pretensões relativas à saúde não se encontram regulamentadas ao nível comunitário e não são referidas no plano de acção, o Comité convida a Comissão a abrir uma consulta sobre pretensões de saúde e práticas correntes nos diferentes Estados-Membros com vista a uma harmonização da legislação comunitária relevante.»

4.2. As definições do âmbito de aplicação da directiva deveriam, porém, ser formuladas de modo a permitir uma inclusão fácil e o mais rápido possível, no âmbito de um calendário, de outros produtos do domínio dos complementos alimentares.

4.3. É ainda urgente a elaboração de uma base científica uniforme para preparar os dados que deverão ser publicados ou tidos em conta para as substâncias autorizadas na lista (quantidades máximas, limites máximos seguros). Convém também actualizar, completar e acima de tudo fazer aceitar pelos Estados-Membros os valores de referência da Directiva 90/496/CEE.

4.4. Haverá que evitar a incerteza jurídica, a seguir à entrada em vigor da directiva, relativamente às listas de quantidades mínimas e máximas e aos critérios de pureza.

4.5. No referente a pretensões sobre propriedades que promovem a saúde (health claims), convém ter-se ainda mais em conta a protecção contra a indução em erro.

4.6. Afigura-se também necessário incluir explicitamente no âmbito da directiva os produtos adquiridos via Internet ou por vendas à distância.

4.7. A obrigatoriedade de notificação deveria aplicar-se a todos os Estados-Membros, sem excepção, e as autoridades competentes têm de estar melhor equipadas para uma vigilância eficaz.

4.8. O Comité chama a atenção para o facto de o público ter de ser mais esclarecido sobre quando faz realmente sentido tomar complementos alimentares e em que casos é aconselhável a consulta de um nutricionista.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 96/22/CE do Conselho relativa à proibição de utilização de certas substâncias com efeitos hormonais ou tireostáticos e de substâncias ß-agonistas em produção animal»

(2001/C 14/11)

Em 13 de Julho de 2000, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social nos termos do artigo 152.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 6 de Outubro de 2000, sendo relator: D. Evans.

Na 376.ª reunião plenária (sessão de 19 de Outubro de 2000), o Comité Económico e Social adoptou, por 93 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Proposta da Comissão

1.1. A Directiva 96/22/CE do Conselho estipula que os Estados-Membros assegurarão a proibição da administração aos animais de exploração de substâncias com efeitos tireostáticos, androgénicos, estrogénicos ou gestagénicos, excepto para fins terapêuticos ou tratamento zootécnico [1]. A directiva estipula também que os Estados-Membros garantirão a proibição da importação proveniente de países terceiros de animais ou de produtos obtidos a partir de animais a que tenham sido administradas tais substâncias para fins anabólicos.

1.2. Em Fevereiro de 1998, a OMC declarou que a proibição da importação não era compatível com as normas da UE. Assim, a Comissão iniciou de imediato uma avaliação dos riscos complementar, em conformidade com as exigências do acordo da OMC sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias (mais conhecido pela sigla inglesa SPS). As substâncias hormonais submetidas a essa avaliação foram seis — 17β-estradiol, testosterona, progesterona, acetato de trembolona, zeranol e acetato de melengestrol.

1.3. Em 30 de Abril de 1999, o Comité Científico das Medidas Veterinárias relacionadas com a Saúde Pública (CCMVSP) emitiu parecer sobre a avaliação dos potenciais efeitos nocivos na saúde humana decorrentes da presença de resíduos de hormonas na carne de bovinos. As principais conclusões do parecer referem, em primeiro lugar, que, no que respeita à ingestão excessiva de resíduos de hormonas e seus metabolitos, tendo em conta as propriedades intrínsecas das mesmas e os dados epidemiológicos, se obtiveram diversos graus de concludência quanto aos riscos para o consumidor das seis hormonas avaliadas. Em segundo lugar, que as seis hormonas podem apresentar efeitos endócrinos, anabólicos, imunológicos, neurobiológicos, imunotóxicos, genotóxicos e cancerígenos e que, nos diversos grupos de risco, as crianças até à idade da puberdade representam aquele que suscita maiores preocupações. Em terceiro lugar, que, em virtude das propriedades intrínsecas das hormonas e dos dados epidemiológicos, não é possível fixar limites máximos e que, por consequência, não podem ser estabelecidas doses diárias admissíveis (DDI) aplicáveis a qualquer das seis hormonas analisadas, quando administradas a bovinos para fins anabólicos.

1.4. No que respeita, em particular, ao 17β-estradiol, o CCMVSP entendeu haver provas recentes de que deve ser considerado como cancerígeno total, uma vez que apresenta em simultâneo efeitos de formação e crescimento de tumores, não permitindo, porém, os dados actualmente disponíveis efectuar uma estimativa quantitativa dos riscos.

1.5. Na sequência do parecer do CCMVSP, o Comité dos Produtos Veterinários do Reino Unido, o Comité Científico dos Medicamento Veterinários da CE e o Comité Misto FAO/OMC de Peritos em Aditivos Alimentares apresentaram à Comissão novos dados científicos. O CCMVSP analisou atentamente estes dados científicos concluindo, em 3 de Maio de 2000, que os mesmos não forneciam elementos de prova irrefutáveis que exigissem a revisão do parecer de 30 de Abril de 1999.

1.5.1. Segundo a legislação comunitária, compete à EMEA examinar os pedidos apresentados por um fabricante com vista a fixar os limites máximos de resíduos (LMR) aos medicamentos veterinários utilizados para efeitos terapêuticos ou zootécnicos.

1.5.1.1. A pedido dos fabricantes, a EMEA avaliou o 17β--estradiol no contexto preciso de condições definidas de utilização e concluiu que não era necessário fixar um LMR na utilização do 17β-estradiol para efeitos terapêuticos.

[1] Entende-se por «tratamento zootécnico» a administração, a título individual, a um animal de exploração, de uma das substâncias autorizadas em execução do artigo 5.ºda presente directiva, tendo em vista a sincronização do ciclo éstrico e a preparação das dadoras e das receptoras para a implantação de embriões, após o exame do animal efectuado por um veterinário ou, nos termos do segundo parágrafo do artigo 5.º, sob a sua responsabilidade [ver Directiva 96/22/CE, artigo 1.º, alínea c), i)].

1.5.1.2. O CCMVSP examinou a questão num contexto mais amplo, o que explica a divergência de conclusões.

1.5.1.3. A proposta da Comissão representa uma estratégia baseada na gestão dos riscos, que considera as soluções alternativas à utilização do 17β-estradiol, a falta de controlo possível no caso de utilizações indevidas e o parecer dos comités científicos.

1.6. Atentas as provas científicas, os pareceres emitidos pelos órgãos competentes da UE e demais organismos consultivos científicos, bem como a necessidade de evitar riscos desnecessários para os consumidores, a Comissão propõe:

1. a proibição definitiva da utilização do 17β-estradiol e dos seus ésteres em animais de exploração, apenas permitindo a referida administração a animais distintos dos de exploração para fins terapêuticos;

2. a aplicação provisória da proibição das cinco hormonas restantes até se encontrarem disponíveis dados científicos mais completos. Continuará, porém, a autorizar-se, em conformidade com o disposto na Directiva 96/22/CE do Conselho, a utilização de algumas das substâncias em causa para fins terapêuticos ou zootécnicos.

1.7. A presente proposta significa que as importações de carne e de produtos derivados provenientes de bovinos de países terceiros que utilizem legalmente, para fins terapêuticos ou zootécnicos, o 17β-estradiol e seus ésteres serão submetidas a medidas de controlo e fiscalização, que, em certos casos, impossibilitará as ditas importações, se à UE não forem oferecidas as garantias suficientes previstas na Directiva 96/23/CE do Conselho ([1]).

2. **Implicações a nível da OMC**

2.1. Um aspecto importante da presente proposta prende-se com o diferendo pendente na OMC entre a UE e os Estados Unidos e o Canadá sobre a utilização das hormonas para engorda dos animais de exploração.

2.2. Em 1996, os EUA e o Canadá realizaram consultas formais com a UE no âmbito do mecanismo de resolução de litígios da OMC, no que se refere ao embargo europeu sobre a importação de carne com hormonas. Na sequência dessas conversações, foram constituídos dois painéis na OMC que, em Agosto de 1997, se pronunciaram pela incompatibilidade das medidas adoptadas pela UE com as normas da OMC. A UE apelou da decisão para o Órgão de Recurso.

2.3. Em Fevereiro de 1998, o Órgão de Recurso comunicou que, embora os estudos científicos apresentados pela UE demonstrassem um risco cancerígeno geral, não eram suficientemente específicos no caso em apreço para serem considerados relevantes. O Órgão de Recurso reconheceu, porém, que um membro da OMC:

— tem o direito de proporcionar aos respectivos cidadãos um nível de protecção da saúde pública que considere apropriado;

— não tem a obrigação de quantificar os riscos para tomar as medidas pertinentes;

— não tem a obrigação de coincidir com os pareceres científicos predominantes, podendo considerar pareceres minoritários ou divergentes.

2.4. O Órgão de Recurso examinou igualmente o problema das hormonas sintéticas anabólicas em comparação com as hormonas naturais e concluiu que as normas da OMC permitem que os membros adoptem medidas provisórias quando as informações científicas são insuficientes e recomendou que a UE tornasse as medidas adoptadas conformes com as obrigações decorrentes do acordo SPS (acordo sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias).

2.5. O prazo concedido à UE para aplicar tais recomendações findava em 13 de Maio de 1999. Poucos dias depois, tanto os EUA como o Canadá solicitaram à OMC que autorizasse retaliações comerciais, que foram aplicadas a partir de Julho/Agosto de 1999.

3. **Observações**

3.1. A directiva proposta escora-se nos dados científicos mais recentes, baseia-se na avaliação dos riscos conforme às disposições do acordo SPS e permite à UE honrar as normas da OMC mediante uma proibição definitiva da utilização do 17β-estradiol e uma proibição provisória das outras substâncias. O Comité subscreve a proposta da Comissão.

3.2. No entanto, o Comité gostaria de conhecer as provas científicas que fundamentaram a decisão da Comissão de autorizar a administração do 17β-estradiol a animais distintos dos de exploração, como, por exemplo, animais de estimação. Nesse contexto, e tendo em conta o considerando n.º 12 da proposta o Comité conclui que a Comissão tenciona dar prioridade ao controlo das hormonas nos animais de exploração, deixando para uma fase posterior os animais de estimação. O texto actual é ambíguo e presta-se a interpretações duvidosas ou utilizações indevidas.

([1]) JO L 125 de 23.5.1996, p. 10-32.

3.3. A principal preocupação do Comité ao examinar a presente proposta deve ser a segurança do consumidor europeu e, em particular, a dos grupos mais vulneráveis identificados nas últimas informações científicas. A proposta remete para uma avaliação equilibrada dos riscos que a administração destas substâncias implica, quer para fins terapêuticos ou zootécnicos, quando estejam em causa questões de saúde, de bem-estar dos animais, ou económicas, quer para fins anabólicos, cuja motivação é puramente económica. No decurso da elaboração da proposta, a Comissão e os seus órgãos consultivos tiveram em conta não só a complexidade dos dados científicos, mas também a evolução das práticas pecuárias na UE e nos países terceiros. A investigação nestas matérias está em contínuo desenvolvimento pelo que o Comité realça a necessidade de a Comissão rever a legislação à medida que os conhecimentos vão progredindo.

3.4. As implicações da presente proposta para o comércio internacional são importantes e suscitam preocupações quanto à eficácia dos controlos, inevitavelmente muito complexos, a que a UE sujeita as importações de países terceiros em que estas substâncias podem ser administradas. O Comité exorta a Comissão a examinar os sistemas aplicáveis à fiscalização e controlo das carnes importadas de países terceiros e a assegurar que os mesmos sejam congruentes com a prioridade atribuída à segurança do consumidor.

3.5. No que se refere ao 17β-estradiol, esta substância pode ser potencialmente utilizada em todos os animais de exploração, pelo que a ingestão de resíduos pode ser particularmente grave para todos os segmentos da população e, em particular, para os grupos de alto risco (como, por exemplo, as crianças). Evitar tal ingestão é importante para a protecção da saúde humana. Importa assinalar igualmente que a aplicação dos métodos de análise de rotina não permite a detecção dos resíduos resultantes da sua utilização e que existem alternativas, embora eventualmente sujeitas a controlos diferentes nos vários Estados-Membros. O Comité apoia, pois, a proposta da Comissão de proibir a utilização desta substância.

3.6. No que se refere às restantes cinco substâncias, o Comité subscreve igualmente a proposta da Comissão, considerando, porém, necessária uma ulterior análise dos riscos e dos benefícios que derivam da sua utilização. Nomeadamente, embora reconheça que a utilização para tratamento zootécnico (que se traduz principalmente na sincronização do ciclo éstrico por motivos de inseminação) está submetida a um processo de licenciamento, o Comité reputa necessário aprofundar a questão. Estão particularmente em dúvida as seguintes questões:

— a conformidade desta utilização com o princípio da precaução;

— a aplicação de controlos sistemáticos e harmonizados às importações de países terceiros que admitam a utilização destas substâncias para fins terapêuticos ou zootécnicos;

— na UE, o registo adequado da administração de tais substâncias nas explorações para permitir o acompanhamento pelas entidades competentes. Duvida-se ainda da eficácia dos controlos realizados e, nesse caso, o Comité recomenda que Comissão tome as devidas providências.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os Trabalhadores Idosos»

(2001/C 14/12)

Em 2 de Março de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, emitir parecer sobre «Os Trabalhadores Idosos».

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que adoptou parecer em 3 de Outubro de 2000, sendo relator G. Dantin.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por 97 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Conselho Europeu de Lisboa confiou à UE um objectivo ambicioso em matéria de taxa de emprego — elevar «para a taxa mais próxima possível de 70 % em 2010» e de 60 % para as mulheres. Este objectivo prende-se com razões sociais e económicas. O emprego continua a ser o melhor baluarte contra a exclusão social e sustém fortemente o financiamento da protecção social. Falhar esta meta leva ao abrandamento do crescimento económico.

1.2. A realização progressiva deste objectivo colocará a maior parte destes países perante um repto incontornável de ter que elevar, antes de mais, a taxa de emprego dos trabalhadores idosos, que está a declinar em todos os Estados-Membros entre a faixa etária dos 54-60 anos. Para inverter esta tendência terão estes países que adoptar uma política adequada de reformas estruturais.

1.3. A este propósito, as orientações para a política de emprego dos Estados-Membros em 2000 confirmam, no ponto 4, a necessidade de conduzir uma política que vise prolongar a vida activa através de medidas apropriadas, para que os trabalhadores idosos possam também manter uma vida profissional activa.

1.4. Esta reflexão abrangerá igualmente os regimes de reforma antecipada e a cessação antecipada de actividade, que o Comité já teve o ensejo de tratar em alguns dos seus pareceres, porquanto esta questão tem repercussões importantes na taxa de emprego desta faixa etária.

1.5. O Comité considera que o dossier respeitante aos trabalhadores idosos é bastante importante e só por si merece um parecer de iniciativa que tenha em conta os diferentes aspectos da questão. Com o presente documento, deseja o CES salientar a necessidade de abordar este assunto de forma positiva, já que os trabalhadores idosos sofrem, não raro, de uma concepção da sociedade pouco solidária e discriminatória, além de que o seu afastamento da vida activa leva à perda de pessoal altamente qualificado e à diminuição do nível global da competitividade. Considera ainda que, se o progresso científico permitiu dar «tempo à vida», é necessário também dar «vida ao tempo».

O presente parecer parte de uma série de factos e dados quantificados, analisa, em seguida, as causas do declínio da taxa do emprego dos trabalhadores idosos e termina com uma reflexão sobre as possíveis soluções, procurando uma abordagem comunitária inspirada nas práticas e experiências observadas nalguns países da União Europeia.

2. Os factos

2.1. A distribuição do trabalho ao longo do ciclo da vida mudou profundamente nos últimos vinte anos.

2.1.1. Os jovens chegam ao mercado de trabalho mais tarde do que antigamente porque aumentaram o período de escolaridade, a formação e as dificuldades que enfrentam para encontrar um emprego adequado [1].

2.1.2. Após os 55 anos, a actividade da população baixou consideravelmente na Europa e, em menor grau, no outro lado do Atlântico: em 1999, a taxa de emprego da faixa etária compreendida entre os 55 e os 64 anos era de 37 % na União Europeia e de 55 % nos Estados Unidos [2].

---

[1] Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Desemprego dos Jovens», JO C 18 de 22.1.1996.

[2] Contribuição da Comissão Europeia para o Conselho Social em Lisboa. Fonte: Eurostat.

A partir dos anos 70 esta taxa continuou a baixar de forma significativa e contínua [1] e, mais acentuadamente, entre 1980 e 1985 [2]. Assim, os valores relativos à população masculina registaram, entre 1971 e 1999, uma quebra de 47,4 % em França, 45,8 % nos Países Baixos, 39 % em Espanha, 38,7 % na Alemanha, 30 % na Irlanda e mais de 29 % em Portugal e no Reino Unido. Poder-se-ia falar de individualização do percurso de carreira, mas as carreiras não reflectem uma maior amplitude de escolhas individuais. A saída prematura do circuito de trabalho é muito mais imposta do que voluntária. A nova flexibilidade do fim do ciclo de vida activa traduz, sobretudo, a pressão da situação do mercado de trabalho e as correspondentes estratégias de política laboral das empresas e dos poderes públicos [3].

2.2. A vida activa tende, pois, a reduzir-se nos dois extremos e diz sobretudo respeito aos grupos etários intermédios.

2.3. A faixa etária dos 50-64 anos é crucial para a política do emprego. De acordo com as previsões Eurostat, a sua percentagem na União Europeia passará de 25 % da população (1995) para 34,4 % em 2025. Este aumento será nitidamente mais rápido nos países escandinavos na próxima década [4]. Por outro lado, esta média poderia dissimular situações mais extremas em certas regiões ou bacias de emprego.

2.4. Esta evolução é muito preocupante dado que o envelhecimento da população se vai acentuar nos Estados-Membros a partir do início do terceiro milénio [5].

2.5. Para lá do equilíbrio financeiro imposto aos sistemas de reforma, esta evolução coloca a questão das forças de trabalho de que dependerá o futuro do esforço produtivo dos países. O envelhecimento demográfico acarretará, inevitavelmente, o envelhecimento e, ao mesmo tempo, a escassez da mão-de-obra, sem ter em conta uma eventual imigração. De um ponto de vista macroeconómico, esta situação produzirá uma pressão sobre os salários, o que constituirá um factor de inflação.

2.5.1. Em muitos Estados-Membros, a média etária da população activa é, actualmente, de 40 anos e, por vezes, ligeiramente superior, dada a diminuição do número de jovens que entram no mercado de trabalho [6].

2.6. A questão que se irá pôr no futuro é a de saber se a União Europeia, os Estados-Membros e os parceiros sociais poderão contentar-se com uma mão-de-obra tão reduzida, ou se as empresas terão que adaptar a organização da produção de bens e serviços a uma mão-de-obra mais velha que recebeu formação contínua e seja conveniente motivar, ou recorrer à mão-de-obra imigrante, ou transferir certas actividades para países terceiros. Como quer que seja, a imigração e as deslocalizações só parcialmente resolveriam o problema mas, certamente, não o cerne do problema, isto é a escassez de mão-de-obra altamente qualificada. No entanto, é conveniente atender nestas reflexões à necessidade de aumentar as capacidades da sociedade para inserir na vida activa um número crescente de jovens, mulheres e desempregados, em especial de longa duração. Estas diferentes estratégias deveriam ser objecto de um verdadeiro diálogo social.

3. **As causas**

3.1. A reforma antecipada dos trabalhadores mais velhos com cessação da actividade é principalmente fruto da acção combinada de três factores fundamentais: as empresas, os trabalhadores e as disposições legais ou negociadas nos contratos colectivos.

3.2. *As empresas*

3.2.1. A evolução constante e exponencial do aparelho de produção e dos processos de fabricação numa economia em movimento perpétuo, por um lado, e a permanente mutação do mercado, por outro, implicam que as empresas se adaptem, reestruturem e evoluam, a fim de progredirem num contexto de mundialização, ao mesmo tempo que precisam de encontrar um equilíbrio entre o aspecto social e o económico — único elemento capaz de garantir dinamismo e crescimento. Por conseguinte, as empresas precisam de margens de manobra e de espaço para respirar.

3.2.2. Essas margens de manobra, em termos de quantidade e qualidade de emprego, são-lhes proporcionadas pelos trabalhadores idosos, em particular no quadro de «planos sociais» subsequentes às reestruturações.

---

(1) Cf. quadros n.º 1, n.º 2, n.º 2 bis e n.º 2 ter.
(2) Cf. quadro n.º 3.
(3) Guillemard 1986; Casey e Laczko 1989.
(4) Cf. quadro n.º 4.
(5) «Situação e perspectivas demográficas da União Europeia».
(6) Anne-Marie Guillemard, «Salariés vieillissants et marché du travail», relatório do Observatório Europeu das Políticas para os mais Velhos e os Pensionistas; DG V, Bruxelas, Janeiro de 1993, e do mesmo autor «Vers un nouveau contrat entre générations pour les retraites». Anne-Marie Guillemard é socióloga, professora na Universidade de Paris-Sorbonne e membro do Instituto Universitário de França.

3.2.3. À parte os «planos sociais», as empresas recorrem às reformas antecipadas para substituir os trabalhadores idosos, que consideram pouco produtivos e dotados de competências obsoletas, por trabalhadores mais jovens, mas em número mais reduzido. Entendem, deste modo, poder melhorar a competitividade, ao mesmo tempo que reduzem a massa salarial e reequilibram a pirâmide das idades. Esta situação, embora difícil, reflecte uma gestão de pessoal deficiente e, em especial, falta de estudos previsionais dos postos de trabalho e das qualificações. Ao procederem desta maneira, as empresas privam-se, por vezes, de competências, vêem a sua própria capacidade de transmitir ensinamentos e de tutorar reduzida, o que dificulta ainda mais o acolhimentos dos jovens.

No entanto, não se pode ignorar:

— as dificuldades de alguns trabalhadores para se adaptarem e aprenderam novos processos de trabalho tecnologicamente avançados. Este factor deve ser objecto de especial atenção, porque pode conduzir, em última análise, à exclusão;

— a falta de entusiasmo de alguns trabalhadores, amiúde pouco ou mesmo nada qualificados, ou por não se sentirem capazes devido a situações de insucesso escolar, ou porque não vêem esta necessidade ao aproximar-se o fim da carreira.

3.2.4. Hoje em dia, trabalham nas empresas muitas pessoas de meia idade que são consideradas sem futuro e que os empregadores hesitam em promover ou formar. Paradoxalmente, o grupo etário dos 40-60 anos, que representa a vaga dos «baby-boomers», constituirá, a partir de 2001, a principal componente da população activa.

3.2.5. Paralelamente a este fenómeno, o facto de as reformas antecipadas se multiplicarem leva a uma maior depreciação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho. O abaixamento dos limites de idade para facilitar as reformas antecipadas teve consequências graves para os trabalhadores porque, aos olhos dos empregadores, modificou a idade a partir da qual os trabalhadores podem ser considerados «demasiado velhos». Provas desta discriminação sofrida pelos trabalhadores idosos em termos de contratação abundam em todos os países europeus. Os estudos do Eurobarómetro, efectuados por ocasião do Ano Europeu dos Idosos e da Solidariedade entre as Gerações, fornecem dados mais gerais sobre a União Europeia: num inquérito público sobre se «os trabalhadores mais velhos eram discriminados na contratação», quatro inquiridos em cinco declararam que essa discriminação era um facto real [1].

3.3. *Os trabalhadores*

3.3.1. Muito se tem falado da pressão exercida sobre os trabalhadores para que cessem actividade antes da idade legal da reforma não obstante quererem manter-se activos. Isto acontece, mas não seria correcto considerar esta situação como a única ou mesmo maioritária.

3.3.2. Só quatro em dez trabalhadores teriam desejado prosseguir a actividade profissional [2]. Não se pode ignorar o desejo de usufruírem da partilha dos frutos do crescimento, a saturação de um trabalho, muitas vezes pouco valorizante, por vezes repetitivo e penoso ao fim de quarenta anos, ou mais, e que os leva a aspirar a outra vida. E, não raro, é com um sentimento de já ter «dado muito» que esses trabalhadores decidem partir voluntariamente. Nesta óptica, seria útil saber que outras condições teriam invertido esta atitude. A Comissão poderia efectuar um estudo a este respeito.

Por ora, é lícito afirmar que, em muitos casos, há comunhão de interesses entre os trabalhadores e a sua empresa, isto é existe uma aliança objectiva que se traduz nos contratos colectivos celebrados pelos parceiros sociais aos diferentes níveis de negociação, incluindo o da empresa pública ou privada.

3.3.3. Além disso, do ponto de vista psicológico, os trabalhadores à medida que envelhecem, e porque são influenciados pela mentalidade reinante na empresa, sentem-se implicitamente considerados não como estando a aproximar-se da idade da reforma e do direito ao descanso, mas sim como «incapazes» de trabalhar ou «não empregáveis». Quando cerca de metade dos trabalhadores que auferem uma pensão de reforma cessaram a actividade antecipadamente pela via da «invalidez», como aconteceu em alguns Estados-Membros, o tempo de inactividade tende a ser concebido já não como o tempo do direito ao descanso, mas como o da incapacidade de trabalhar. Esta percepção da idade, considerada a actual tendência para rotular as pessoas, induz inevitavelmente no espírito dos trabalhadores e nos próprios factos um sentimento de marginalização tanto na empresa como no mercado de trabalho e até na própria sociedade.

3.3.4. A isto acresce o chamado «choque» de gerações ou a «oposição» de culturas, que o tempo e a idade afastaram.

[1] Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e de trabalho: «La lutte contre les barrières de l'âge dans l'emploi», p. 23.

[2] Cf. «Age and Attitudes — Main Results from a Eurobarometer Survey» — Comissão da CE, 1993.

Em virtude da crise económica dos anos 80 e 90 muitas empresas e serviços públicos reduziram drasticamente ou completamente a contratação e a renovação do pessoal, provocando uma inflexão da parte intermédia da pirâmide etária.

Com a recuperação económica, quando as empresas voltaram a recrutar, passaram a privilegiar o pessoal mais jovem, porque, na sua perspectiva, representam o futuro e o progresso. Nestas circunstâncias, os trabalhadores idosos sentem-se desvalorizados e pouco reconhecidos pelas empresas. Além disso, estes trabalhadores podem entrar em choque com as novas gerações devido a concepções diferentes em relação ao trabalho, à sua organização e à forma de o executar, o que faz com que sintam que tudo o que fizeram durante décadas é posto em causa. Esta situação só pode reforçar o desejo de se reformarem antecipadamente.

3.3.5. No extremo oposto, quatro em dez trabalhadores teriam desejado continuar a sua actividade profissional. O seu perfil corresponde, de um modo geral, a uma ou várias características seguintes:

— são altamente qualificados, o que faz com que o trabalho que executam seja interessante, inclusive apaixonante, prestigioso, chegando por vezes a transformar-se num verdadeiro hobby. O seu emprego é ao mesmo tempo o seu passatempo e a sua razão de ser (investigadores, engenheiros, técnicos superiores, etc.). Concebem o termo da actividade profissional como uma ruptura integral;

— ocupam um lugar elevado na hierarquia da empresa, à qual devem a posição social, que desejam preservar;

— não estão preparados para a «inactividade» e a ruptura com a vida profissional é sinónimo de vazio impossível de preencher;

— têm encargos familiares pesados (filhos ou ascendentes a cargo, empréstimos a reembolsar, encargos ligados ao divórcio, etc.) e não se podem dar ao luxo de perder uma fatia, mínima que seja, dos rendimentos;

— ainda não adquiriram a totalidade dos direitos financeiros à reforma.

— ...

3.4. *As disposições legais ou negociadas nos contratos colectivos*

3.4.1. A maior parte dos estudos sobre redução da vida activa focaram essencialmente dois factores.

3.4.1.1. Alguns insistiram no papel da protecção social e, em especial, nos sistemas de reformas públicos e privados, bem como dos mecanismos que garantem um rendimento de substituição em caso de desemprego ou de cessação antecipada da actividade profissional. Demonstraram que esses sistemas podiam constituir um incentivo ou desincentivo ao trabalho a partir de uma determinada idade e que os comportamentos individuais de reforma antecipada podiam ser interpretados nesta perspectiva [1].

3.4.1.2. Outros trabalhos privilegiaram o papel determinante do mercado de trabalho e do comportamento das empresas para explicar a tendência para a reforma antecipada [2].

3.4.2. Se importa considerar estas duas realidades no âmbito da análise, não é justo opô-las ou, de forma maniqueísta, afirmar que se excluem mutuamente. Muito pelo contrário: estão intimamente ligadas.

A protecção social ou as suas alternativas, quer sejam de natureza publica ou contratual, não passam de meios de que dispõe o mercado de trabalho para suavizar os custos sociais em termos de desemprego de longa duração e de exclusão. Por outras palavras, recorreu-se à reforma antecipada como instrumento de uma «política de emprego» ou, mais exactamente, como instrumento de uma política de combate ao desemprego. Com efeito, em muitos Estados-Membros as empresas passaram a considerar estes instrumentos como uma ferramenta de gestão de pessoal e os trabalhadores como uma vantagem social e um direito adquirido.

4. **Propostas de soluções**

4.1. O reequilíbrio do binómio população activa/inactiva e a manutenção do volume ideal de mão-de-obra à luz das previsões demográficas da União Europeia, passam em parte pela subida da taxa de actividade dos trabalhadores de mais de 55 anos. É evidente que esta medida terá que se inserir no quadro dos equilíbrios desejáveis entre trabalho e reformas, lazer e trabalho, que representam valores do modelo social europeu.

4.2. Uma progressão com estas características deve programar-se a médio prazo através de uma política constante de empregabilidade ao longo da vida activa e de requalificação dos trabalhadores (homens e mulheres) de mais de 40 anos. Com efeito, é difícil crer num cenário de harmonia espontânea, no qual bastaria que a tendência do mercado de trabalho se invertesse para que as empresas conservassem os trabalhadores idosos e fizessem «do velho novo».

---

(1) Quinn e al. 1990, Quinn e Burkhauser 1990.
(2) Standing.1986, Sorensen.1989.

4.2.1. À parte as acções concretas a empreender, é fundamental realizar esforços a nível da percepção do problema, a fim de que as mentalidades mudem, as empresas e os trabalhadores considerem que trabalhar depois dos 55 anos valoriza e que todos os empregadores (do sector público e privado) tenham consciência das vantagens que representam os trabalhadores mais velhos (experiência, conhecimentos, capacidade de ensinar, etc.).

4.2.2. Para tal, o Comité sugere à Comissão que promova, em colaboração com os Estados-Membros, uma importante campanha de informação e de esclarecimento para sensibilizar o público para o papel que os trabalhadores mais velhos podem desempenhar no local de trabalho.

O empenho que eles demonstram, após a reforma antecipada, na vida associativa, nas ONG, na vida da polis em geral, permite-nos avaliar concretamente o dinamismo, as capacidades de inovação e de eficácia que possuem.

4.3. É muito instrutivo e útil poder tirar os ensinamentos das práticas e experiências levadas a cabo nos Estados-Membros. Os governos e os parceiros sociais, designadamente a Áustria, a Bélgica, a Finlândia, os Países Baixos, a Suécia e a Irlanda, tomaram medidas para elevar a taxa de emprego dos trabalhadores idosos.

Um inquérito efectuado pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho recenseou algumas situações interessantes em empresas alemãs, belgas, britânicas, francesas, gregas, italianas e neerlandesas [1].

As diversas análises realizadas permitiram ao Comité extrair as seguintes conclusões:

4.3.1. É necessária uma mudança de mentalidades e atitudes. Não basta proibir ofertas de emprego com limites de idade se as políticas de recrutamento não acompanharem o processo. A mudança de mentalidades não é obra de um só grupo; todos — poderes públicos, empregadores e trabalhadores e sociedade em geral — devem sentir-se directamente empenhados em fazer evoluir a situação;

4.3.2. Não basta uma política para trabalhadores entre os 45 e os 50 anos. Com efeito, o Conselho Superior do Emprego na Bélgica apontava o seguinte: uma política que vise modificar a situação dos trabalhadores idosos será extemporânea se apenas abranger esta categoria de pessoas, razão por que é necessária uma política de gestão de pessoal que tenha em conta o factor idade mal os trabalhadores entram no circuito de trabalho. Por conseguinte, o Comité entende que é essencial aplicar uma gestão rigorosa das previsões dos postos de trabalho e das qualificações.

4.3.3. O inquérito da Fundação de Dublim põe em evidência que uma política destinada aos vários grupos etários deve ter em atenção cinco aspectos principais:

— o recrutamento e a reforma;

— a formação, o aperfeiçoamento profissional e a progressão na carreira;

— a organização flexível do trabalho;

— a ergonomia e a definição das funções;

— a mudança de comportamento na empresa.

4.3.4. Várias iniciativas chamaram a atenção do Comité no decurso dos seus trabalhos:

— o acordo interprofissional que prevê medidas adicionais em matéria de formação profissional especialmente destinadas aos grupos de baixa empregabilidade (Bélgica);

— o incentivo dos poderes públicos aos esforços de formação vocacionados para determinados grupos-alvo mediante concessão de novos incentivos fiscais, como abatimentos para formação (aplicados nos Países Baixos e propostos pelos parceiros sociais na Áustria);

— trabalhadores idosos encarregados da formação dos colegas mais jovens e/ou do enquadramento de aprendizes;

— trabalho a tempo parcial, maior flexibilidade na interrupção de carreira ou reforma antecipada progressiva (Alemanha, Finlândia, Bélgica, França);

— possibilidade de optar por uma redução do tempo de trabalho ou por um aumento salarial (alguns acordos sectoriais na Suécia);

— redução das contribuições patronais para os trabalhadores idosos ou caso recrutem um desempregado idoso;

— possibilidade de os trabalhadores abrirem uma «conta qualificações» sujeita a redução de imposto proporcional à quantia depositada. Este aforro, para o qual o empregador contribui com igual valor, permite ao trabalhador consagrar um longo período de férias à formação complementar sem perda de rendimento (Suécia).

[1] Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e de trabalho: «La lutte contre les barrières de l'âge dans l'emploi».

4.3.5. No decurso dos trabalhos o Comité inquiriu-se sobre o impacte que podia ter o nível de salários dos trabalhadores idosos e a sua progressão frequentemente programada sobre a fragilização do emprego (cf: 3.2.3). De facto, está demonstrado que, com a mesma qualificação, um trabalhador mais velho aufere um salário superior a um trabalhador jovem (prémio de antiguidade, promoções ligadas à idade, etc.). Quer se trate de manutenção do emprego ou de recrutamento, este factor parece contribuir, em muitos Estados-Membros, para a tal fragilização. Sem chegar a uma conclusão, a uma posição ou a uma orientação sobre o assunto nem aprofundar mais o tema, o Comité pensa, no entanto, que não é possível ignorar ou escamotear a questão por mais melindroso que seja o assunto. Depois de todo este questionamento, sugere que se faça o levantamento das vantagens e inconvenientes de uma inflexão dos sistemas das remunerações tabeladas, que levaria a uma aceleração dos salários no início de carreira, seguindo-se uma baixa progressão na ponta final. É óbvio que, se o objecto principal deste inventário são os trabalhadores idosos, não poderiam aceitar-se consequências negativas induzidas sobre a totalidade ou parte dos parâmetros que constituem a política salarial e de progressão equitativa das carreias.

4.3.6. No que se refere mais particularmente às mulheres, importa salientar que a insuficiência de serviços de proximidade, sobretudo em relação às pessoas dependentes ou ao cuidado de crianças muito pequenas, faz com que muitas delas cessem de trabalhar entre os cinquenta e os sessenta anos.

4.4. Na maior parte dos países, o problema do futuro dos regimes de reforma antecipada afigura-se extremamente complexo.

Inúmeros estudos vincam a necessidade de se aumentar a idade da reforma antecipada, afigurando-se inevitável debater o problema. Já que não é possível escamotear o debate, o Comité entende que importa inseri-lo num contexto mais alargado, aspecto já salientado no seu parecer sobre a estratégia de modernização da protecção social: «Seria conveniente, por razões não só sociais mas também económicas, substituir as reformas antecipadas por políticas de reforma flexíveis e favorecer atempadamente, através da formação contínua ao longo da vida, a reciclagem e a determinação de novas formas de actividade. Os trabalhadores que tenham realizado durante um certo tempo tarefas particularmente desgastantes devem ser alvo de especial atenção» ([1]).

No entender do Comité há dois casos de reforma antecipada que carecem de reflexão, atenção e prudência:

— as reformas antecipadas aquando de reestruturações profundas, porquanto é sabido que mais vale um «jovem» reformado do que um desempregado de longa duração sem perspectivas de voltar a encontrar trabalho;

— as reformas antecipadas, totais ou parciais, como contrapartida de contratação de número equivalente de pessoas à procura do primeiro emprego, porque também é verdade que mais vale um reformado do que um desempregado sem nenhuma perspectiva de inserção na vida activa.

Se a evolução demográfica e a diminuição anunciada do volume de mão-de-obra disponível impuserem a tomada de medidas concretas, não devem estas ser um remédio pior do que o mal, levando ao aumento da exclusão e, consequentemente, à deterioração da coesão social.

4.5. Quanto ao resto, e se se pretende obter resultados a médio prazo, cabe perguntar que instrumento permitiria conduzir uma política eficaz neste campo.

4.5.1. Perante a diversidade das situações a nível das empresas e dos próprios Estados-Membros qualquer tipo de solução exige um conhecimento profundo das realidades e uma intervenção no terreno

4.5.1.1. Nesta óptica, e independentemente da opção que fizer a União Europeia, é fundamental a consulta dos parceiros sociais, pois só assim haverá garantia de que as medidas decididas são eficazmente aplicadas.

4.5.2. O Comité entrevê quatro instrumentos aptos a contribuir em graus diversos para imprimir uma nova dinâmica à União Europeia:

— o diálogo dos parceiros sociais a nível europeu;

— orientações para o emprego, específicas a este problema, claras e desafiadoras;

— um «código voluntário de conduta»;

— uma directiva.

4.5.2.1. Os parceiros sociais poderiam, por iniciativa própria ou solicitados pela Comissão, encetar um diálogo social tendo em vista uma troca de impressões, um parecer, recomendações ou qualquer outra forma de conclusões que se afigure conveniente. Os resultados, se necessário aprofundados, poderiam desembocar num «código voluntário de boa conduta» mas, sobretudo, poderiam servir de base a orientações para o emprego, com as características acima referidas, parecendo ao Comité ser este o instrumento mais adequado. Esta abordagem teria a vantagem de conduzir a orientações e acções que seriam a síntese, o ponto de equilíbrio das posições dos principais actores encarregados da sua aplicação a nível das empresas. Além disso, estes agentes estão bem colocados para avaliar da exequibilidade das medidas propostas.

([1]) JO C 117 de 26.4.2000.

4.5.2.2. Tais orientações teriam a vantagem de uma aplicação diversificada, com os Estados-Membros responsáveis pelas operações dentro de um quadro comum previamente definido. Mas, para ser eficaz, esta abordagem deveria deixar aos parceiros sociais uma grande margem para a iniciativa. De qualquer forma, os parceiros sociais deveriam ser associados à definição e execução do programa de acção nacional para o emprego e os trabalhadores idosos.

4.5.2.3. Um código voluntário de conduta baseado nas boas práticas e adoptado na União permitiria às empresas avançarem com flexibilidade e adaptarem-se à sua realidade.

4.5.2.4. Uma directiva da iniciativa exclusiva da Comissão não parece ser, na opinião do Comité, a opção a seguir porque, mesmo tendo apenas como objectivo determinar um quadro geral, poderia ser entendida como uma resposta «todo o terreno» para uma situação heterogénea e, sobretudo, demasiado exterior aos operadores encarregados da sua aplicação.

4.6. Independentemente do instrumento que for escolhido, o Comité deseja que a Comissão examine em que medida o FSE pode contribuir para o financiamento das acções que deverão ser lançadas [1].

5. **Conclusões**

5.1. O Comité aprova a decisão do Conselho Europeu de Lisboa de elevar a taxa de emprego para uma «taxa mais próxima possível de 70 % em 2010»

5.2. Considerando:

— os problemas demográficos que a União Europeia vai inevitavelmente defrontar no futuro;

— a taxa actual do emprego na faixa etária dos 55-64 anos, a sua diminuição constante e global;

— a progressão constante, em volume e percentagem, deste grupo etário em relação aos demais grupos;

— a prática actual das empresas, dos trabalhadores, bem como as leis laborais e os contratos colectivos negociados;

O Comité considera que a decisão do Conselho só poderá concretizar-se através de acções conduzidas sob o impulso da União Europeia, dos Estados-Membros e dos parceiros sociais para aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores idosos.

Um inêxito neste terreno seria preocupante porquanto reduziria o volume de mão-de-obra e, por arrastamento, o crescimento, o que traria graves consequências a nível do emprego e do poder de compra (incluindo dos actuais e dos futuros reformados).

5.3. Em primeiro lugar, tem que haver mudança das mentalidades e sensibilização dos trabalhadores e das empresas para o facto de que trabalhar depois dos 55 anos é valorizante para os primeiros e útil para as segundas. Sem esta tomada de consciência colectiva as medidas concretas não terão a mesma eficácia.

O Comité sugere, por conseguinte, que a Comissão promova, em colaboração com os Estados-Membros, uma campanha de sensibilização, informação e esclarecimento que vise os principais actores e a sociedade em geral, para que todos tenham uma concepção positiva do papel que os trabalhadores mais velhos podem desempenhar.

5.4. No capítulo 4 do presente parecer de iniciativa o Comité faz algumas propostas concretas baseadas quer nas melhores práticas, de carácter legislativo ou contratual, adoptadas nos Estados-Membros, quer nas suas próprias reflexões e interrogações. Faz igualmente referência a disposições elaboradas pela Fundação de Dublim que lhe parecem essenciais.

Têm aquelas em vista contribuir para o debate, tentando enriquecê-lo, e prestar assim o seu contributo para as orientações e decisões que forçosamente terão que tomar os parceiros sociais, o Conselho e os Estados-Membros.

5.5. Dado que se trata de um instrumento a utilizar à escala da União Europeia, o Comité entende que a directiva não é o meio mais apropriado.

Sugere que os parceiros sociais, por iniciativa própria ou solicitados pela Comissão, iniciem um processo de diálogo social sobre a matéria, que desemboque num parecer, em recomendações ou em qualquer outra forma de conclusões que entender útil. Se necessário, depois de aprofundado, o resultado deste diálogo social poderia levar, por exemplo a um «código de boa conduta voluntário», mas, sobretudo, poderia contribuir para as orientações para o emprego, precisas e desafiadoras, sendo este o instrumento que se afigura mais apropriado para tratar o assunto que nos preocupa.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

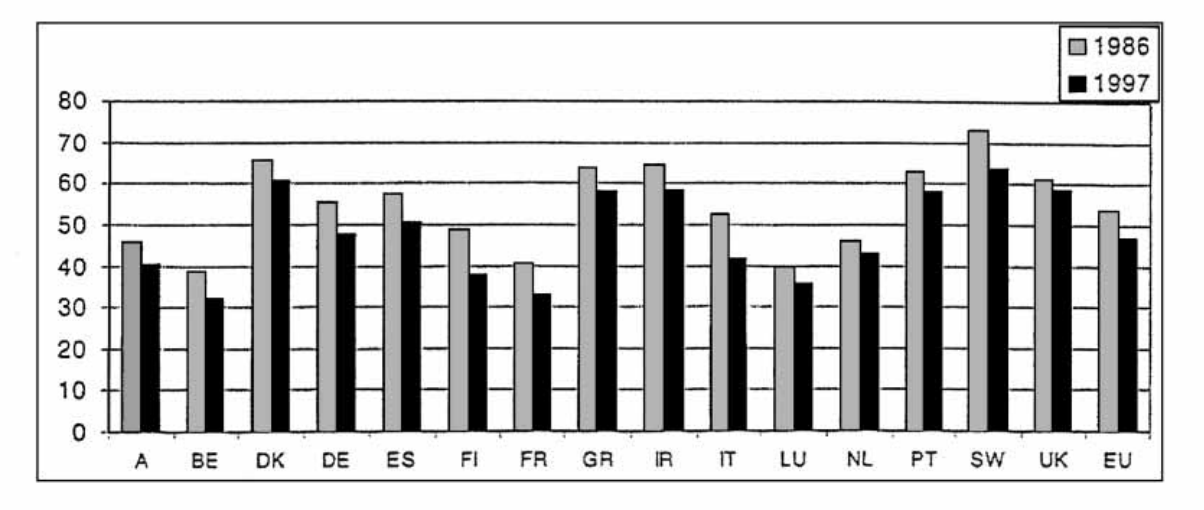
---

[1] Fundação Europeia para a melhoria das condições de vida e de trabalho: «La lutte contre les barrières de l'âge dans l'emploi».

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Quadro 1 — Taxa de actividade da população masculina (escalão de idade 55-64 anos) em 1986 (*) e 1997



(*) Fonte: Eurostat «Estudo da população activa », excepto Áustria, Suécia e Finlândia.
Os dados relativos ao primeiro ano de referência para estes três Estados-Membros têm origem em estudos nacionais e respeitam a 1985.

Quadro 2 — Taxa de emprego dos homens no escalão de idade 55-64 anos em 12 países no período 1971-1997 (a)

Países	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Variação
Estados Unidos	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	– 15,3
França	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	– 47,4
Alemanha (b)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	– 38,7
Países Baixos	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	– 45,8
Suécia	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	– 22,0
Reino Unido	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	– 29,3
Irlanda	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	– 30,0
Portugal	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	– 29,1
Espanha	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	– 39,0
Canadá	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	– 29,0
Japão	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	– 5,16
Austrália	—	—	—	– 56,0	56,3	58,93	54,5	50,7	55,3	54,4	54,3	—

Notas: a) Os dados, baseados num corte estatístico, são difíceis de interpretar no que se refere às mulheres. Em geral, sugerem taxas estáveis ou em aumento ligeiro ao longo do período. Mas este resultado global cobre duas tendências contraditórias que respeitam às mulheres: a tendência de entrada maciça destas no mercado de trabalho, que se iniciou em datas diferentes consoante os países, e a tendência de saída precoce do mercado de trabalho. As análises dos grupos permitem identificar tais tendências. Elas provam que as mulheres, tal como os homens, tiveram que abandonar cedo o mercado de trabalho, mesmo se esta tendência foi ocultada pela sua entrada maciça no mercado.

b) Alemanha unificada (1991).

Fonte: Dados da OCDE + nossos próprios cálculos.

Quadro 2 a — Taxa de emprego dos homens de mais de 55 anos por escalões de idade em 12 Estados-Membros da UE

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	S	RU
55-59	1983	60,9	77,4	60,3	77,6	76,4	76,5	71,1	52,5	65,3	74,7	79,1	75,8
	1986	54,2	78,3	57,3	73,9	73,7	71,6	67,2	56,5	—	72,1	67,9	73,3
	1988	48,1	78,8	56,3	72,2	72,4	69,9	66,4	54,6	63,4	69,9	66,6	72,6
	1990	48,4	81,6	56,2	73,9	70,7	69,6	66,4	62,8	63,6	73,5	69,4	74,9
	1992	48,7	75,7	58,1	67,2	70,8	66,7	63,9	53,3	60,9	68,8	66,7	69,5
	1994	48,6	75,1	55,9	63,9	71,0	67,8	59,3	51,3	59,3	68,9	60,7	67,3
60-64	1983	27,4	48,3	28,2	38,3	58,2	63,3	35,9	19,5	34,2	62,8	60,4	52,5
	1986	22,4	52,6	22,0	30,8	51,7	57,3	36,7	16,1	—	53,5	45,6	48,1
	1988	19,4	51,7	19,4	31,7	49,2	55,0	36,4	18,0	25,1	53,7	44,0	49,1
	1990	18,9	48,6	16,0	32,9	45,5	50,4	34,5	22,8	21,7	54,2	43,2	49,4
	1992	20,2	45,8	13,5	28,5	45,9	52,1	33,1	15,7	21,4	55,4	43,0	47,5
	1994	17,3	40,9	12,5	26,1	45,5	50,6	29,6	15,1	21,0	52,2	38,0	45,1
55-64	1983	47,7	63,1	46,0	60,2	68,8	70,3	55,3	38,0	50,5	—	—	64,3
	1986	38,8	65,8	40,6	55,4	64,0	64,6	52,7	39,6	—	63,2	57,5	61,1
	1988	34,4	65,5	38,7	54,1	61,6	62,7	52,0	39,7	44,1	62,2	55,9	61,1
	1990	34,3	65,6	37,0	54,3	58,4	60,2	50,9	42,9	44,0	64,6	56,9	63,3
	1992	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
65-69	1983	5,1	26,4	7,9	10,2	34,1	31,6	15,0	10,2	5,3	—	20,7	13,0
	1986	5,5	26,0	7,1	8,5	26,8	28,3	15,5	4,5	—	30,3	10,9	11,7
	1988	4,2	25,9	6,1	7,4	24,1	26,8	13,8	4,2	10,0	30,6	7,5	11,3
	1990	3,3	27,4	5,1	8,6	21,4	25,7	12,8	5,5	9,7	31,5	7,4	13,5
	1992	3,9	26,0	5,2	6,9	21,2	25,7	12,0	4,3	11,1	28,5	7,0	14,1
	1994	2,3	3,8	2,5	4,3	11,7	16,0	6,2	2,1	5,8	20,6	2,9	7,3

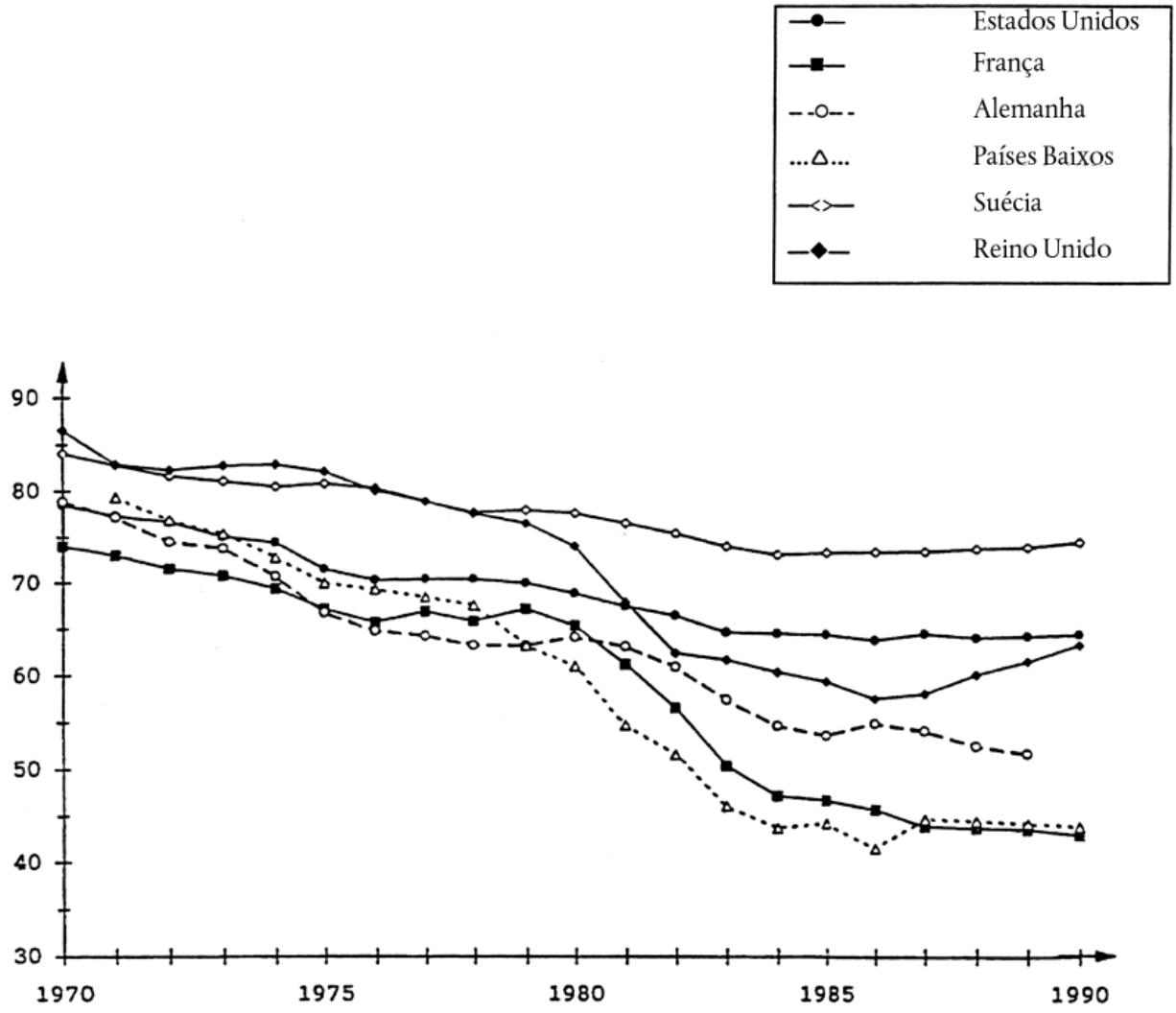
Fonte: Guillemard 1993, Quadro 3.2, Inquérito Eurostat sobre a população activa 1992 (1994), Quadro 6; Inquérito Eurostat sobre a população activa, não publicado, Eurostat.

Quadro 2 b — Taxa de emprego das mulheres de mais de 50 anos por escalões de idade em 12 Estados-Membros da UE

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	SP	RU
50-54	1983	26,1	63,8	52,7	45,2	35,6	24,6	29,7	20,1	25,9	—	—	60,8
	1986	26,5	68,1	53,2	47,4	38,1	23,3	31,2	25,1	—	42,9	23,7	62,1
	1988	25,8	72,6	53,7	47,9	37,9	24,3	30,8	24,0	33,3	45,9	24,7	62,0
	1990	28,6	72,9	55,3	53,8	36,3	25,5	31,7	26,9	36,0	47,6	25,5	65,2
	1992	31,8	74,1	57,1	59,5	35,1	27,9	33,4	30,6	39,9	51,9	28,7	65,7
55-59	1983	15,7	50,2	37,2	37,5	29,5	20,6	19,5	17,9	17,2	—	—	47,4
	1986	16,7	57,3	36,4	35,9	29,9	18,6	19,9	19,0	—	33,5	21,0	48,6
	1988	14,6	55,9	37,4	36,3	31,4	19,2	20,4	17,1	21,7	36,3	21,0	49,1
	1990	14,7	57,6	37,6	38,7	28,0	20,6	19,3	18,0	22,9	37,9	21,5	51,9
	1992	17,2	61,4	38,0	36,1	26,0	21,3	18,8	21,0	25,1	42,2	21,4	52,1
	1994	20,4	57,1	38,8	37,6	26,5	23,4	18,6	19,0	27,4	41,4	20,8	51,7
60-64	1983	6,0	28,0	16,6	12,1	19,9	16,5	9,0	10,2	7,7	—	—	19,7
	1986	4,2	29,2	14,7	10,5	20,9	12,1	9,5	7,5	—	23,6	14,8	18,0
	1988	3,8	22,9	14,2	10,3	22,0	11,8	9,9	7,4	7,2	26,0	15,8	18,6
	1990	4,0	26,9	11,8	11,6	19,7	13,8	10,0	9,5	8,3	23,7	14,6	21,8
	1992	5,0	24,6	11,3	9,2	17,4	12,6	8,6	9,8	6,3	27,1	15,3	22,8
	1994	4,9	20,8	11,3	8,4	18,5	13,6	8,0	7,5	7,2	24,9	15,0	24,7

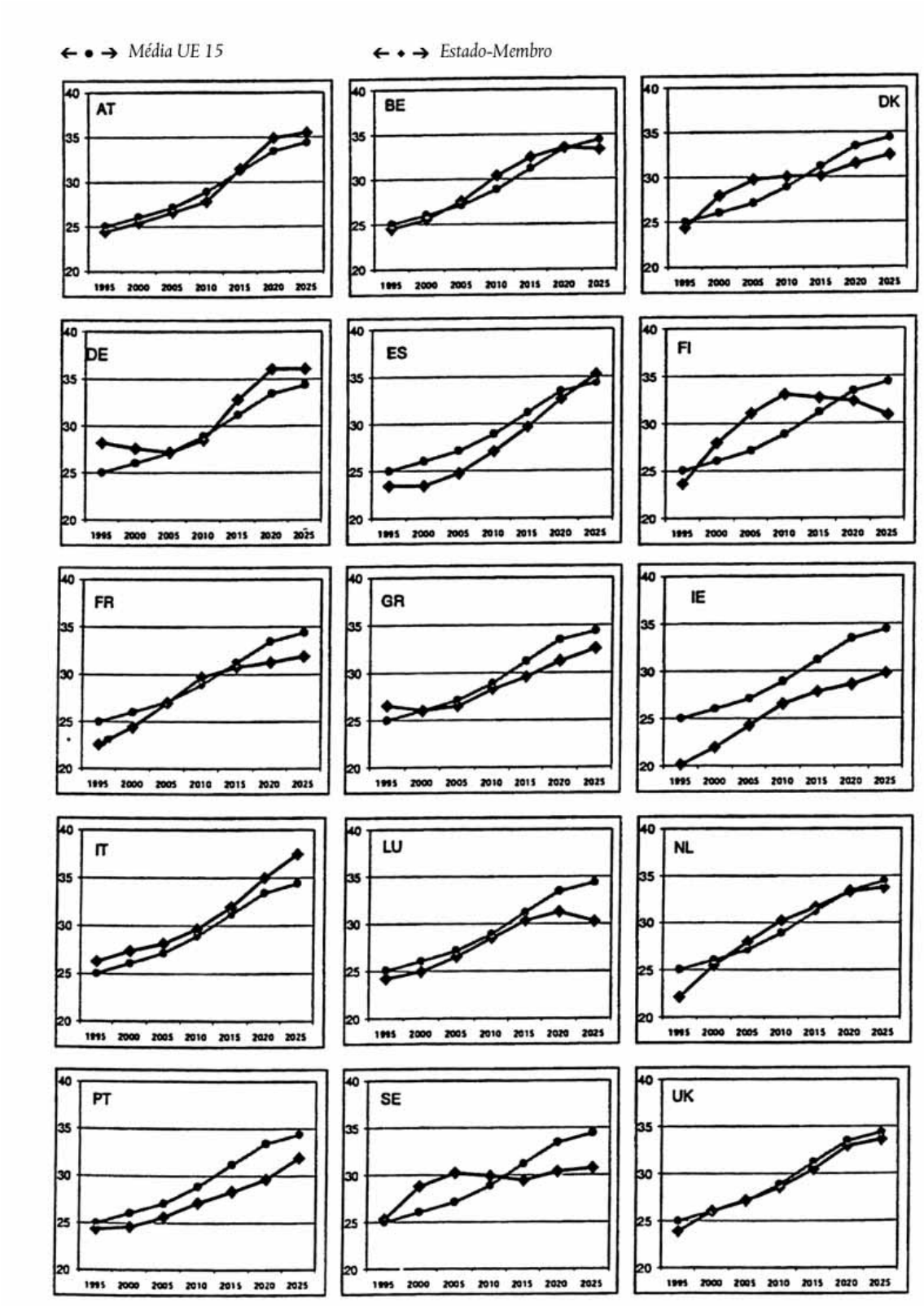
Fonte: Guillemard 1993, Quadro 3.2, Inquérito Eurostat sobre a população activa 1992 (1994), Quadro 6; Inquérito Eurostat sobre a população activa, não publicado, Eurostat.

Quadro 3 — Evolução comparada das taxas de emprego masculino 55-64 anos (1970-1990)



Fonte: OCDE, Inquérito sobre a população activa (1992).

Quadro 4 — Escalão de idade 50-64 anos em % da população
1995-2025



Fonte: Eurostat, Projections démographiques 1997 (scénario de base).

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Acção local em prol do emprego — Uma dimensão local para a Estratégia Europeia de Emprego»

(2001/C 14/13)

Em 7 de Abril de 2000, a Comissão Europeia, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria emitiu parecer em 3 de Outubro de 2000, de que foi relator G. Vinay.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 103 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O documento que a Comissão submeteu ao Comité destina-se a promover a reflexão e recolher observações, propostas e sugestões que contribuam para definir, na Estratégia Europeia de Emprego, as possibilidades de um sistema de desenvolvimento do emprego, articulado e sustentado a nível local, e as formas que pode tomar, a partir da análise do contexto que se tem vindo a desenhar nestes últimos anos, tanto a nível comunitário como em cada um dos Estados-Membros.

1.2. Há já algum tempo que grande parte dos Estados-Membros entendeu quanto as potencialidades do desenvolvimento de novo emprego vão ao encontro, a nível local, de uma capacidade de resposta muito interessante e tanto mais eficaz quanto, paralelamente, se desenvolve, onde ainda não ocorreu, a descentralização dos processos neste domínio.

1.2.1. Embora a União Europeia tenha adoptado uma estratégia para o emprego articulada fundamentalmente a nível nacional, apoiou experiências locais (ILDE-iniciativas locais para o desenvolvimento e o emprego, pactos territoriais para o emprego, acções-piloto do «Terceiro Sistema» e capital local para fins sociais).

1.2.2. O novo regulamento dos fundos estruturais de Junho de 1999, ulterior, evidencia uma atenção comunitária mais marcada ao nível local. Não só o Feder tem um âmbito de aplicação explicitamente virado para a criação de empregos através do desenvolvimento endógeno e da promoção dos pactos territoriais para o emprego e de novas jazidas de emprego, mas também o FSE inclui nos âmbitos de aplicação «a promoção de iniciativas locais de emprego e de pactos territoriais para o emprego». Além do mais, a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2001», apresentada pela Comissão, sublinha a necessidade de uma mobilização de todas as entidades a nível regional e local no sentido de identificar as possibilidades de criação de novo emprego. Também no «Relatório conjunto sobre o emprego 2000» se salienta a necessidade de avançar decididamente para a deconcentração de poderes com vista ao desenvolvimento de estratégias locais para o emprego.

2. A comunicação da Comissão

2.1. Sublinhando, embora, o valor positivo que uma melhor coordenação das políticas comunitárias e nacionais conferiu à estratégia de emprego, a Comissão salienta ser essencial proporcionar espaço e instrumentos a cada nível institucional ou sectorial para perseguir o melhor possível o objectivo fundamental da luta contra o desemprego, que, com o Tratado de Amesterdão, foi plenamente reconhecida como questão das mais relevantes de toda a União Europeia e referência necessária de todas as políticas e acções comunitárias.

2.2. Partindo do que acima fica dito, a comunicação da Comissão analisa, depois, todos os aspectos objectivos, de perspectiva e problemáticos ligados à Estratégia Europeia de Emprego.

2.2.1. Sublinha-se, pois, o considerável que mostrou ser o potencial de acção local, até à luz das macroevoluções do mercado e das tecnologias, porque mais directamente ligado ao desenvolvimento de recursos endógenos e mais pronto a responder a novas necessidades determinadas por exigências

tanto económicas como demográficas, isto sem contar com o facto de os poderes e as funções característicos do poder local fazerem já dele, na grande parte dos casos, um dos empregadores mais relevantes no território em que exerce as suas competências.

2.3. Considera-se, além disso, que a evolução da administração local no sentido de dar maior importância à gestão, se bem que ainda não homogénea em todos os Estados-Membros nem mesmo em cada Estado, leva as populações administradas a julgar as várias administrações também em função da sua capacidade de agir perante o problema do emprego, o que provocou o lançamento espontâneo de iniciativas de formação, de apoio às pequenas empresas e outras iniciativas, que vieram juntar-se às políticas nacionais. Há, pois, necessidade de identificar formas mais orgânicas e coordenadas bem como instrumentos mais homogéneos e evoluídos para que, ao actuarem, as autoridades locais possam integrar nas suas iniciativas a questão do emprego.

2.4. A par do poder local, cabe um papel primordial na criação de empregos às empresas, sobretudo as pequenas e microempresas, que demonstram uma dinâmica positiva de emprego e para as quais devem ser identificados instrumentos de estímulo e apoio, além de facilidades burocráticas e de serviços.

2.5. Um sector particularmente interessante no âmbito local é o terceiro sector, ou economia social, que se desenvolveu como resposta espontânea às necessidades não satisfeitas por serviços públicos ou como iniciativa de apoio e recuperação nas, infelizmente, vastas áreas de mal-estar social. Mesmo com níveis de crescimento diversificados nos vários Estados-Membros, devido até a situações de base heterogéneas, este sector representa quase 7 % do emprego total, excluindo o voluntariado, com o qual, se fosse convertido em tempo pleno remunerado, alcançaria os 10 % da força de trabalho.

2.5.1. Também, e com mais razão, este sector devem ser identificadas as ulteriores possibilidades de desenvolvimento e as fragilidades, de organização ou de financiamento, que lhe limitam o crescimento.

2.6. O documento analisa, depois, funções, potencialidades e possíveis evoluções dos serviços públicos de emprego; papel actual e, prospectivamente, possível dos parceiros sociais; acções possíveis de apoio às iniciativas locais da parte das entidades regionais e nacionais.

2.7. Finalmente, sublinhando como, depois que o Conselho Europeu de Viena decidiu fazer do FSE o instrumento principal de apoio à aplicação dos PAN (planos de acção nacionais para o emprego), o novo regulamento está aberto ao apoio de parcerias locais e, mais em geral, ao desenvolvimento local e das iniciativas conexas a favor do emprego, a Comissão especifica que a consulta sobre acções ulteriores destinadas a reforçar a dimensão local da Estratégia Europeia de Emprego, que é precisamente o objecto da comunicação em exame, está aberta não só ao contributo das instituições da União Europeia, mas a todos os que, indivíduos ou associações representativas, estiverem interessados no desenvolvimento do emprego local e nos vários temas constantes do documento. A Comissão apoiará, além disso, seminários transnacionais e encerrará a consulta em Outubro de 2000, apresentando as conclusões no mês de Dezembro, numa assembleia organizada em Estrasburgo pela Presidência francesa, durante a qual se avaliarão os resultados e as perspectivas.

2.8. Foi destinada uma rubrica orçamental (B5-503) às iniciativas conexas e será utilizada para evidenciar o potencial da estratégia de planos locais de acção no âmbito das orientações europeias: para difundir a consciência do potencial de criação de emprego a nível local; para desenvolver a colaboração transnacional: para promover a identificação e o intercâmbio de boas práticas. É possível, separadamente, uma integração para a promoção do terceiro sector na acepção do artigo 6.º do Regulamento do FSE.

3. **Observações na generalidade**

3.1. O Comité acolhe com especial agrado a comunicação da Comissão, de que aprecia não só o objectivo como a aprofundada articulação dos temas expostos, do mesmo que a disponibilidade para uma ampla procura de contributos e propostas de integração.

3.1.1. As políticas de emprego, até agora a nível comunitário, nacional ou regional, ganhariam, indubitavelmente, uma eficácia mais certeira com a introdução de planos de acção a nível local, nos quais os múltiplos actores envolvidos e envolvíveis, em função das suas responsabilidades e competências específicas e das diferentes situações territoriais e nacionais, possam reconhecer-se e agir. Ao mesmo tempo, potenciar-se-ia a capacidade de resposta política a nível local à Estratégia Europeia de Emprego, mediante um maior envolvimento dos actores locais na análise e na definição dos PAN. Naturalmente, esse processo deverá enquadrar-se precisamente no princípio da subsidiariedade e a iniciativa local deverá ser comprovadamente compatível e coerente com as orientações e as prioridades identificadas a nível nacional. Em suma, obter-se-ia não só, presumivelmente, uma maior correspondência das políticas com os resultados pretendidos, mas também um ulterior fluxo de propostas, tanto mais interessante quanto mais próximo das características de cada realidade local e mais condizente com o potencial e as necessidades dos cidadãos locais.

3.1.2. A necessidade de valorização da esfera local no que diz respeito ao desenvolvimento e, portanto, ao emprego, foi constantemente sublinhada em numerosíssimos pareceres do Comité, alguns já distantes no tempo [1], mas a importância do nível local nas políticas de emprego, no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego, foi ainda mais afirmada após o Tratado de Amesterdão [2]. Apoia-se, pois, convictamente as iniciativas promovidas pela Comissão, para as quais se pretende contribuir com algumas considerações.

3.2. Num processo de coordenação global das políticas comunitárias, nacionais e locais para o emprego pode dar-se não só a necessária visibilidade, como é óbvio, ao papel das instituições territoriais e dos actores económicos, como as médias-pequenas e microempresas, e ao da economia social, mas também é possível utilizar da melhor maneira o contributo fundamental dos interlocutores sociais, das organizações de empregadores e sindicais que desempenham um papel particularmente significativo a nível local, como o demonstra, por exemplo, a experiência dos pactos territoriais para o emprego, que, além do mais, contribuíram para a representação de base dos cidadãos, cuja participação é social e politicamente importante.

3.2.1. É precisamente através deste protagonismo harmónico que podem concretizar-se os quatro pilares das orientações para o emprego: capacidade de inserção profissional; desenvolvimento do espírito de empresa; capacidade de adaptação das empresas e dos seus trabalhadores; reforço das políticas de igualdade de oportunidades para mulheres e homens.

4. **Os actores no terreno**

Poder local

4.1. O documento da Comissão faz explícita e constante referência ao poder local, enquanto nível administrativo mais próximo das necessidades das pessoas, mas que não tem poder para estabelecer políticas em matéria de emprego, embora tenha, directa ou indirectamente, influência relevante no emprego local. Ressalta, além disso, de uma consulta lançada pela Comissão que grande parte das cerca de 80 000 autarquias locais europeias carecem significativamente de informação tanto sobre a Estratégia Europeia de Emprego como sobre as iniciativas realizáveis localmente para criar oportunidades de trabalho. É evidente que tal não diz respeito às autarquias locais importantes, nem ao nível regional, mas aos muitos centros menores.

4.1.1. O que se deve procurar, na valorização da acção a nível local no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego, é o desenvolvimento do fluxo de propostas e da capacidade de acção que possa enriquecer a actual forma de agir, orientada de cima para baixo, com uma abordagem da base para o topo já positivamente experimentada na elaboração dos Quadros Comunitários de Apoio para a intervenção estrutural entre 2000 e 2006.

4.1.2. É precisamente para activar e aplicar a capacidade de iniciativa que pode transformar a dimensão local num elemento estratégico para atingir os objectivos de desenvolvimento do emprego europeu, em função também do princípio da subsidiariedade, que convirá talvez, identificar, no estrato regional uma espécie de papel de ligação, não em função de uma definição e escolha centralizadas das iniciativas possíveis, mas como suporte, enriquecimento, coordenação das iniciativas que seriam, de qualquer modo, geridas a nível local.

4.1.3. Vale a pena recordar que muitos pactos territoriais financiados são fruto da iniciativa conjunta de autarquias locais e vários parceiros. Não é de descurar o papel de entidades derivadas da intermunicipalidade ou de agregações baseadas em especificidades territoriais e socioeconómicas, como, por exemplo, as comunidades montanhesas. O estrato regional poderia tomar a seu cargo uma espécie de actividade formativa e informativa, especialmente dos administradores dos centros rurais, sobre os instrumentos de apoio, nacionais e comunitários, utilizáveis de vez em quando. Às redes de cidades, que frequentemente desenvolvem um importante papel informativo, aderem em geral as autarquias locais que prestam já uma atenção amadurecida tanto ao conhecimento mais amplo dos instrumentos de apoio à sua acção governativa do território, como à partilha das boas práticas.

As empresas

4.2. O crescimento das médio-pequenas e pequenas empresas do sector privado não agrícola que caracterizou os últimos anos e revelou uma significativa capacidade de criar novos empregos está indiscutivelmente ligado a um contexto local e põe em evidência, pois as potencialidades deste. É, pois, da máxima importância que se identifiquem instrumentos apropriados para apoiar esta iniciativa empresarial espalhada, mais ainda na fase de arranque, mas também com facilidades processuais e fiscais e de acesso ao crédito.

---

[1] Comité Económico e Social, parecer sobre a «Europa 2000+. Cooperação para o ordenamento do território europeu» JO C 301 de 13.11.1995; parecer sobre «O papel da União Europeia no sector urbano» JO C 30 de 30.1.1997.

[2] Parecer sobre a «Comunicação da Comissão: Para uma agenda urbana da União Europeia» JO C 95 de 30.3.1998; parecer sobre o tema «Pactos territoriais para o emprego » (iniciativa) JO C 407 de 28.12.1998; parecer sobre a «Proposta de directrizes para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2000» JO C 368 de 20.12.1999; parecer sobre a iniciativa comunitária *Urban*. JO C 51 de 23.2.2000; parecer sobre «A economia social e o mercado único» JO C 117 de 26.4.2000.

4.2.1. Se é verdade que as autarquias locais e o poder regional podem contribuir de forma evidente para o desenvolvimento do empreendimento local mediante uma simplificação das formalidades e dos ónus administrativos, análoga, fundamental mesmo, importância assume a capacidade de criar condições generalizadas de concessão de créditos mais acessíveis e menos onerosas também com iniciativas de parceria entre o sector público e o privado. É indispensável, porém, que, a par da mobilização de recursos locais ou nacionais, se desenvolva um conhecimento geral das oportunidades de financiamento decorrentes de todas as políticas comunitárias.

4.2.2. Entre as condições necessárias para estimular e fazer crescer as pequenas empresas locais deve ser dado um relevo particular às iniciativas de formação, que constituem algo de diferente das acções de informação para promover nos jovens o «espírito empresarial». Trata-se de constituir ou favorecer «iniciativas e acordos de formação territoriais» que, coordenando a contribuição das autoridades locais, dos parceiros sociais, dos serviços públicos de emprego, das estruturas da economia social, dos centros de investigação, com a rede escolar, tenham como objectivo o crescimento cultural, a difusão do conhecimento, a introdução às tecnologias da sociedade da informação, o estímulo das capacidades inovadoras na produção e nos serviços, a promoção da qualificação profissional e da empregabilidade, tanto em função da criação de novas empresas como na inserção e reinserção em empresas já existentes. Trata-se, no final de contas, de iniciativas totalmente coerentes com as decisões do Conselho Europeu de Lisboa em matéria de formação.

4.2.3. O âmbito de uma economia local é especialmente adaptado para criar novas vagas de empresários ou trabalhadores com instrumentos cognitivos correspondentes ao modo como esta mesma economia cresce e se orienta, assim como para restituir aos socialmente marginalizados duas qualidades que se definem como *functioning* e *capability*, isto é, a possibilidade de fazer coisas que assegurem a presença nos processos de socialização e a posse das capacidades indispensáveis para aproveitar as oportunidades que surjam em determinado contexto. É importante que a actividade de formação não se limite à resposta aos requisitos de competências agora e no futuro mais próximo, mas consolide nos indivíduos uma cultura que os acompanhe ao fazerem frente à evolução das formas e da organização do trabalho.

4.2.4. É este um discurso que se dirige igualmente às microempresas, também estas em crescimento tanto quantitativamente como em termos de emprego, mas que precisamente correm o risco de ser tentativas de breve duração de reagir a uma exclusão do mercado do trabalho em vez da espontânea expressão do espírito de empresa. É evidente que os dados fornecidos pela Comissão sobre o crescimento das pequenas e microempresas poderiam ser mais bem interpretados se fossem acompanhados de indicações relativas à continuidade da sua presença no mercado, no curto, médio e longo prazo.

A economia social

4.3. A questão do papel que, no desenvolvimento do emprego a nível local pode ser desempenhado pela Economia Social ou Terceiro Sector, é, por um lado, muito simples e, por outro, muito complexa. Se, com efeito, na acepção comum, com estas expressões se faz referência a actividades autónomas e de gestão local, não respeitantes nem ao sector público nem ao privado e destinadas à satisfação de necessidades antigas ou novas, no território de acção que não tiveram resposta apropriada, o problema de fundo está no absoluto imperativo de chegar a uma definição comum do que se entende por estes termos.

4.3.1. A definição corrente baseia-se fundamentalmente na forma estatutária que caracteriza as organizações que operam neste sector ou sistema: cooperativas, associações, mútuas e fundações. É, todavia, inadequada para identificar tanto uma realidade homogénea nos vários países da União como, precisamente, no interior de cada país.

4.3.2. Mais do que uma definição «estatutária», consegue-se um acordo interpretativo comum do terceiro sector analisando o tipo de acção que por ele é desenvolvida. Na maior parte dos casos, trata-se de entidades que operam, frequentemente com um apoio económico das autarquias locais, numa espécie de «Welfare-mix», no âmbito dos serviços socio-assistenciais, de formação, ambientais e do lazer, além da recuperação e reinserção de grupos desfavorecidos particulares, portanto estreitamente ligadas ao aspecto territorial. Em parecer recente, o Comité avançou a sugestão de que, para definir o terceiro sector, a característica saliente o seja tratar-se de organizações que, sem fins lucrativos, concentram a atenção em objectivos e actividades centradas nas pessoas [1]. A isto se poderia acrescentar que contribuam significativamente para a coesão social, porque a obra destas organizações é particularmente válida relativamente aos grupos que sofram discriminação no mercado de trabalho, como os deficientes, os imigrantes e as pessoas socialmente marginalizadas.

[1] JO C 117 de 26.4.2000 — Parecer sobre «A economia social e o mercado único».

4.3.3. Entre as medidas necessárias para que nasçam da economia social possibilidades de emprego mais sólidas e numerosas, além de medidas de carácter fiscal e formas de apoio económico, pelo menos da fase de arranque, impõe-se a formação dos operadores que, ultrapassando o espontaneísmo inicial ou a competência profissional amadurecida no terreno, permita também o desenvolvimento de capacidade de gestão, que constitui um dos aspectos em que estas organizações se mostraram, evidentemente, mais frágeis. Deve ser estimulada a capacidade já demonstrada de identificação de novas necessidades e também a de encontrar novas formas de satisfazer necessidades que foram surgindo em função da evolução demográfica. Devem, porém, ser também difundidas uma cultura e uma capacidade de avaliação incisivas e contínuas da eficiência da acção social, as quais deverão ser da alçada das autarquias locais.

Serviços públicos de emprego

4.4. O processo de modernização dos serviços públicos de emprego, em curso, ocasionou, em grande parte dos Estados-Membros, uma reorganização segundo parâmetros mais descentralizados. As sedes locais estão, pois, em melhor posição para adaptar os seus recursos ao mercado de trabalho local.

4.4.1. Com a gradual abolição do monopólio público na prestação de serviços de emprego, a aparição de privados que operam no mesmo âmbito força, além disso, por um óbvio mecanismo de concorrência, à renovação e à potenciação do papel dos serviços públicos de emprego, mas exige também que estes desempenhem um papel de racionalização e de ligação entre todas as estruturas, públicas e privadas, que operam para o aumento do emprego e do espírito de empreendimento no território em causa. A iniciativa dos serviços públicos de emprego deveria voltar-se para a vertente da oferta tanto como para a da procura.

4.4.2. Para uma requalificação operacional global dos serviços públicos de emprego são, evidentemente, necessárias intervenções generalizadas de requalificação do pessoal, de introdução e difusão de novas tecnologias, mas, especialmente, a nível local, é conveniente instituir formas de ligação com escolas, universidades, entidades de investigação e parceiros sociais. Deve desenvolver-se capacidade de recolha e elaboração contínua de dados de acompanhamento relativamente ao mercado do trabalho e fazer-se a avaliação sistemática da eficácia do serviço prestado.

4.4.3. Importa sublinhar que além do papel, mais que evidente, que compete aos serviços públicos de emprego no que se refere ao pilar da empregabilidade, estes podem agir significativamente, a nível local, sobre o pilar da igualdade de oportunidades, além de contribuir com acções específicas no âmbito dos outros dois pilares: espírito empresarial e adaptabilidade.

Parceiros sociais

4.5. Embora o papel dos parceiros sociais na realização das estratégias de desenvolvimento local do trabalho ressalte de cada ponto tratado até agora, importa salientá-lo em especial. Também recentíssimo Conselho Europeu da Feira sublinhou, referindo-se à elaboração dos PAN, que «convidam-se os parceiro sociais a desempenhar um papel mais activo na definição, implementação e avaliação das orientações de emprego que deles dependem, concentrando-se sobretudo na modernização da organização do trabalho, na aprendizagem ao longo da vida e no aumento da taxa de emprego, principalmente feminino».

4.5.1. Se, portanto, a acção a nível local, agora em exame, se inscreve como elemento estratégico do Plano Europeu para o Emprego e dos PAN, parece indispensável enriquecê-la definindo a orientação para uma abordagem conjunta e objectivos comuns para os parceiros sociais que lhes permitam desenvolver uma espécie de «processo dentro do processo» dentro de quadros de referência e objectivos originários da iniciativa das autarquias locais. Uma atenção e um papel especial devem ser dados, onde existam, às entidades bilaterais de categoria que possam constituir um instrumento precioso a nível local para iniciativas de formação, aumento do emprego, apoio nas situações de crise, gestão da flexibilidade, assistência organizativa às pequenas empresas. Os parceiros sociais poderão também identificar o valor acrescentado da sua contribuição específica, elaborando avaliações periódicas e divulgando «benchmarking» dos resultados da sua acção concertada, em especial com referência ao pilar da adaptabilidade.

5. **Observações na especialidade**

5.1. Em geral, a razão principal do êxito económico de algumas áreas em relação a outras deriva, em ampla medida, de uma coerência sistémica dos esforços das pessoas singulares e dos grupos sociais, no âmbito de uma pluralidade de orientações produtivas, e do papel aglutinador desempenhado pelas instituições públicas. Um modelo de desenvolvimento local que se integre com as políticas globais para o emprego deveria, pois, hoje, partir deste pressuposto cultural tendo como objectivo principal a identificação e valorização focadas dos recursos e do território de cada realidade.

5.1.1. Todavia, algumas questões fulcrais essenciais deveriam ser mais explicitamente postas em evidência, porque constituem aspectos que assumem notório relevo no balanço do emprego em cada realidade local: trabalho não declarado, trabalho precário e marginalização social.

5.1.2. O trabalho não declarado é um fenómeno bastante frequente nos sectores caracterizados por uma produção de alta intensidade de mão-de-obra e por circuitos económicos locais [1]. Aparece, aliás, mais em sectores em que predominam as pequenas empresas e também na economia social (naturalmente, a situação do voluntariado é uma realidade claramente distinta). A causa principal deste fenómeno, como muitas vezes foi sublinhado pela Comissão em várias comunicações [2], reside no peso da fiscalidade e das contribuições sociais relativas à mão-de-obra, problema que se deseja que seja enfrentado, mas que não poderá seguramente ser resolvido a nível local. Precisamente por este motivo, enquanto se espera por medidas dos governos nacionais que favoreçam a declaração, é importante que, a nível local, no âmbito de uma política de emprego, se desenvolva uma particular atenção à observância das regras e um controlo forte.

5.1.3. O artigo 1.º do novo regulamento do Feder sublinha que este contribui para a «(...) criação de empregos duradouros». Importa que nesta lógica se inspire também a política de emprego que se consiga realizar a nível local. Devem-se desenvolver intervenções que dêem origem a verdadeiras oportunidades de novo emprego e deve evitar-se o risco de alimentar a inserção ou reinserção marginalizantes que originam o fenómeno dos *working poors*.

5.1.4. A marginalização social não é um fenómeno imputável apenas a aspectos económicos como, por exemplo, a pobreza, o desemprego de longa duração, o problema da habitação; contribuem para ela elementos culturais, de geração, tecnológicos, ambientais, sanitários. É um dos desafios que uma política local para o emprego não pode deixar de enfrentar, prescindindo de outras iniciativas comunitárias ou nacionais, até porque as experiências feitas até agora demonstraram não só a importância de uma abordagem integrada do problema, mas também o valor e a eficácia de parcerias capazes de envolver activamente os próprios marginalizados conjuntamente com as autarquias locais, os parceiros sociais, as organizações não governamentais, as associações de voluntariado.

5.2. Um dos travões das possibilidades de desenvolvimento é constituído pelas dificuldades burocráticas e administrativas. Mesmo se a generalizada tendência para a descentralização pode contribuir para diminuir-lhes a complexidade, é importante procurar facilitar os processos ligados ao crescimento do empreendimento, que se criem serviços qualificados de consultoria e formação administrativa e de marketing de modo a ajudar, em particular, as pequenas empresas na fase de arranque, quer se trate de artesanato quer de estruturas que oferecem serviços de proximidade.

5.2.1. O sector dos serviços, sobretudo às pessoas, mas também à colectividade, é o que parece, de momento, trazer mais oportunidades de crescimento do emprego, mas não devem ser descurados os sectores mais tradicionais nem a revalorização das tradições artesanais. Também as políticas de sustentabilidade ambiental oferecem novos espaços a nível do emprego. Além disso, não se devem subvalorizar as potencialidades das iniciativas locais de emprego e das micro-empresas, dando vida a actividades empresariais significativas, como é o caso de muitas actividades ligadas à tecnologia da informação. A evolução rapidíssima das tecnologias da informação e da comunicação, a capacidade de as utilizar tornam-se a verdadeira linha divisória entre o êxito de um possível desenvolvimento ou a perda de ulteriores quotas de emprego para as várias realidades locais. Os novos programas para as acções inovadoras a nível regional que a Comissão apresentou há pouco [3], constituem um quadro imprescindível para as estratégias locais para o emprego.

5.2.2. Sublinha-se no documento quase exclusivamente o papel potencial da pequenas e microempresas, mas as empresas médias ou médio-grandes não devem ser excluídas do contexto em exame [4]. Não se menospreze a possibilidade de um contacto periódico entre autarquias locais e parceiros sociais, porque não é raro a economia local ser colocada repentinamente em crise por decisões amadurecidas de longa data sem pré-aviso. Por outro lado, o desenvolvimento de determinados contextos económicos locais pode fazer emergir características interessantes especialmente no que toca à criação de emprego, atraindo assim o interesse de médias e médio-grandes empresas.

5.3. A necessidade de intervenções de apoio de carácter financeiro da parte das autarquias locais é evidente, mas é problemática, porque a atribuição dos recursos fiscais pelo governo central ou a possibilidade de uma fiscalidade directa das autarquias divergem de Estado-Membro para Estado-Membro. É fundamental que se consiga dar a certeza de disponibilidade de recursos financeiros, sem a qual não é possível desenvolver qualquer acção estratégica. No referente ao nível comunitário, além das indicações específicas constantes dos artigos já citados do Feder e do FSE, devem ser utilizadas todas as possibilidades dos fundos estruturais, iniciativas comunitárias e, em particular, programas do FSE. O apoio às iniciativas locais para o emprego é uma prioridade horizontal do FSE que deve ter realização concreta. Deve também verificar-se se há a possibilidade de utilizar os novos mecanismos de financiamento também para as micro-subvenções ao abrigo do n.º 2 do artigo 4.º do regulamento do FSE, destinadas especificamente a organizações não governamentais e agrupamentos locais.

(1) Parecer sobre a «Comunicação da Comissão sobre o trabalho não declarado» JO C 101 de 12.4.1999.

(2) Em especial COM(98) 319 final.

(3) Projecto de comunicação da Comissão aos Estados-membros «As regiões na nova economia — Orientações para as acções inovadoras do Feder para o período de 2000-2006» 11.7.2000.

(4) Parecer sobre «Gerir a mudança — Relatório final do grupo de alto nível sobre as implicações económicas e sociais da mutação industrial» JO C 258 de 10.9.1999.

5.4. É fundamental que se concretize um verdadeiro e eficaz circuito de difusão das boas práticas desenvolvidas a nível local, mas seria útil difundir igualmente o conhecimento de experiências que não tenham tido os resultado pretendidos. Também se aprende com os erros. É, porém, desejável que seja periodicamente expressa uma avaliação dos efeitos reais não só em termos de postos de trabalho criados, mas também da respectiva qualidade, bem como uma análise do andamento, crescimento ou «mortalidade» das pequenas e microempresas.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário de acção de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social»

(2001/C 14/14)

Em 24 de Julho de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 137.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2000 (relatora: G. Cassina; co-relatora: S. zu Eulenburg).

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por 99 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. A «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário de acção de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social» (adiante designado por «o programa») situa-se nas dinâmicas que decorrem do objectivo estratégico [1] para a próxima década, conforme foi referido no Conselho Europeu de Lisboa.

1.2. A proposta tem como objectivo a criação de um quadro dinâmico e aberto de cooperação entre os Estados-Membros que estabeleceram ou vão estabelecer planos de acção nacionais contra a exclusão. O objectivo é pois realizar em conjunto, de forma coordenada e solidária, o objectivo de uma «maior coesão social» partindo de um conhecimento mais aprofundado do fenómeno da exclusão social e de critérios de análise e de abordagem definidos em comum.

1.3. Os objectivos do programa são a melhoria da compreensão da exclusão, a organização de uma cooperação e de um ensino mútuo no contexto dos planos de acção nacionais e o desenvolvimento das capacidades dos agentes em abordar a problemática da exclusão, especialmente através das redes ao nível da UE.

1.4. As acções previstas incidem na:

— análise dos diferentes aspectos, causas e evoluções da exclusão, na recolha de estatísticas comparáveis, na

[1] «A União atribui-se hoje um novo objectivo estratégico para a próxima década: tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social». (Conselho Europeu de Lisboa, Conclusões da Presidência, ponto 5). «É inaceitável o número das pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza e em situação de exclusão social na União.». (Conselho Europeu de Lisboa, Conclusões da Presidência, ponto 32).

elaboração de metodologias comuns e de estudos temáticos;

— cooperação e intercâmbio de informações e de boas práticas, com base em indicadores e critérios de avaliação qualitativos e quantitativos e com um seguimento regular;

— promoção de um diálogo entre os vários agentes e no apoio a redes de ONG activas neste domínio a nível europeu.

1.5. A Comissão vai assegurar a aplicação do programa, vai manter as relações necessárias com todos os agentes pertinentes e vai favorecer a procura de uma abordagem integrada e coordenada de luta contra a exclusão. A Comissão deverá igualmente promover a participação das partes interessadas e dar a conhecer as acções elegíveis ao abrigo do programa.

1.6. Todos os agentes institucionais e sociais pertinentes serão chamados a dar o seu contributo para o êxito do programa.

1.7. Na proposta, o programa de acção contra a exclusão social tem uma duração de 5 anos. A dotação global é de 70 milhões de euros que serão repartidos pela análise da exclusão (27,6 milhões), a cooperação (entre os Estados-Membros) e a troca de informações e as boas práticas (29,3 milhões), bem como pela participação dos agentes e das redes (13,1 milhões).

1.8. A execução do programa deverá assegurar a coerência e a complementaridade das acções estabelecidas, mas também a coerência e a complementaridade com outras políticas, instrumentos e acções da Comunidade, designadamente com as iniciativas ao abrigo do Fundo Social Europeu e do programa *Equal*.

1.9. Também deverá ser instaurada a cooperação com os países da AECL e do EEE, bem como com os PECO candidatos à adesão, e ainda com a Turquia, Malta e Chipre, aos quais o programa vai estar aberto com base e nas condições estabelecidas nos acordos existentes (ou a negociar).

1.10. A base jurídica do programa é o artigo 137.º, n.º 2, segundo e terceiro parágrafos do Tratado, com os artigos 2.º e 136.º

2. **Observações na generalidade**

2.1. O Conselho Europeu de Lisboa insistiu na necessidade de «modernizar o modelo social europeu investindo nos recursos humanos e lutando contra a exclusão social»: a construção da sociedade da informação será feita para e por todos os cidadãos europeus, velando quer pela quantidade quer pela qualidade dos desempenhos, num contexto social que terá em vista a promoção da coesão social e a erradicação da pobreza, mediante também a cooperação a nível europeu. Longe de ser enfraquecida, a competitividade europeia beneficiará de um modelo social equitativo e moderno: um melhor equilíbrio entre desenvolvimento económico e coesão social representará, em relação aos países terceiros, um trunfo específico e único da UE, que caracteriza também o seu contributo e o seu papel nas instâncias internacionais.

2.2. Inserir a coesão social nas principais prioridades da UE representa pois uma viragem decisiva que confere a sua justa prioridade ao desenvolvimento humano e que deve traduzir-se por uma série de acções, de políticas e de comportamentos novos. No plano dos alicerces da democracia, o Comité Económico e Social recorda que a abordagem de Lisboa propõe-nos novamente a relação estreita entre a luta a favor da coesão social e os direitos fundamentais, conforme foram definidos pela ONU, pela Carta Social revista e em breve — fazendo votos por que o trabalho da Convenção sobre os Direitos Fundamentais conduza a bons resultados aceites pelos Estados-Membros — eventualmente também no Tratado.

2.3. O Comité nota que, presentemente, a situação económica da UE representa um enquadramento óptimo, que não se verificava há muitos anos, para examinar o desenvolvimento social e humano e que foram adoptados compromissos solenes neste sentido pelos governos europeus [1]. Além disso, é interessante verificar que determinados meios empresariais estão cada vez mais conscientes da necessidade de promover a coesão social e de consolidar assim as estratégias e o processo de desenvolvimento. Por conseguinte, é muito importante que a luta contra a exclusão possa beneficiar de todas as possibilidades presentes, para se tornar um verdadeiro instrumento de partilha de novas oportunidades para todos. O CES recorda que, na comunicação «Construir uma Europa inclusiva» (p. 5.1.1, quarto travessão) sublinhava-se a oportunidade de aproveitar o crescimento económico previsto para a próxima década, em particular para investir na participação activa de todos com vista a reduzir a longo prazo a necessidade e o peso das transferências sociais: por outras palavras, reestruturar as despesas públicas com vista a passar de transferências passivas a investimentos activos e a medidas de adaptação orientadas para o futuro. Segundo esta perspectiva, a luta contra a exclusão deve poder contar com um esforço

(1) Ver Copenhaga e Copenhaga +5.

particular para uma inserção estável dos excluídos no mercado do trabalho e na vida social e societal. O CES sublinha, designadamente, a necessidade de pôr termo à compartimentação dos mercados de trabalho para os excluídos, eliminando os obstáculos existentes para determinados grupos e pessoas em situação particularmente desfavorável (como por exemplo, os que têm pesados encargos de cuidados a prestar a familiares, os deficientes, as pessoas pouco qualificadas, as pessoas com problemas psíquicos e os ex-reclusos). Considerando que a participação no mercado do trabalho é uma condição necessária, mas nem sempre suficiente, o CES recorda a necessidade de lutar através de medidas específicas e bem orientadas, também contra o núcleo duro da marginalização, quebrando assim este círculo vicioso que faz da pobreza e da exclusão uma herança perversa que se perpetua de pai para filho. Neste contexto, é preciso reconhecer o papel incontornável dos sistemas de protecção social e, em particular, a necessidade de prever redes de segurança que garantam a todas as situações de miséria, o mínimo vital (tanto em termos de prestações monetárias como de serviços e bens). É, designadamente, necessário promover igualmente uma cultura de inclusão que possa marcar as opções políticas, económicas e sociais.

2.4. O CES sublinhou também por diversas vezes, nos seus pareceres [1], a necessidade de ter em conta, nas diferentes políticas e programas, a realidade da exclusão social e da pobreza, fenómenos muito complexos que não podem ser objecto de análises simplistas e, ainda menos, de remédios miraculosos e genéricos que, amiúde, apenas agravam a situação dos excluídos. O CES compreende que a posição assumida pela Comissão em relação ao programa seja prudente e se apresente como uma espécie de «pressuposto metodológico» para a luta enquanto tal, mas lamenta que o conteúdo do programa e a correspondente dotação financeira, não explorem suficientemente o clima favorável instaurado pelas decisões de Lisboa, pela comunicação «Construir uma Europa inclusiva» e, recentemente, pela Agenda Social.

2.5. Ademais, a proposta de programa poderia ter definido certas prioridades que poderiam ter sido objecto de cooperação entre os Estados-Membros. O fenómeno da exclusão e da pobreza precisa de ser bem definido e assumido de modo global e é lamentável que o título da proposta se limite apenas à «exclusão social» e que, no texto, as duas realidades não andem sempre associadas. O carácter pluridimensional do fenómeno deve ser tido em conta o mais rapidamente possível, de modo claro e com critérios acordados que são necessários para abordar correctamente o processo de cooperação. A este propósito, o CES chama a atenção para o «Relatório sobre a situação dos trabalhos» [2] que sugere, para a definição dos indicadores que permitem avaliar as diferentes situações, aprofundar primeiro os grandes eixos seguintes: «rendimentos, emprego, condições de vida e de conforto, consumo, situações de risco e participação social». O CES congratula-se com esta abordagem, mas pensa, contudo, que estes eixos têm que ser completados e aprofundados, tendo em conta quer as antigas tipologias de pessoas excluídas, quer as que podem derivar dos novos riscos.

2.5.1. De entre as prioridades, o CES chama a atenção para o risco de novas exclusões, nomeadamente no quadro da sociedade do conhecimento (não possuir o «saber fazer» exigido pode conduzir muitas pessoas à marginalização, mas ser analfabeto ou analfabeto pós-escolar na sociedade do conhecimento pode lançar as pessoas irremediavelmente na exclusão); a atenção também deve centrar-se nas camadas com baixos rendimentos persistentes (que podem ser excluídas na primeira contingência susceptível de reduzir a sua capacidade de rendimento); nas pessoas de reduzida empregabilidade (obrigadas a procurar trabalhos cada vez mais precários, menos qualificados e mal pagos), nas pessoas que trabalham com contratos que impõem períodos frequentes de desemprego na sua vida laboral, nas pessoas com mobilidade (tanto os imigrantes dos países terceiros como as pessoas que se deslocam numa base contínua para encontrarem fontes de rendimento); nos trabalhadores idosos e nos reformados com rendimentos demasiado baixos. Solicitar uma análise prioritária dos riscos de exclusão corresponde a uma preocupação de prevenção que também deveria ser partilhada por todas as instituições comunitárias e pelos Estados-Membros.

2.6. O CES considera que a dimensão da exclusão social na UE, as suas tendências e o risco de criar novas exclusões deviam ter apelado para mais coragem, pelo menos em quatro domínios:

— uma definição melhor e diferente das prioridades, incluindo também o desenvolvimento de iniciativas e de abordagens inovadoras e concretas no terreno (que foram excluídas na proposta da Comissão, mas são possíveis de harmonia com o artigo 137.º, n.º 2, do Tratado [3]), com carácter de exemplaridade, baseadas em acções concertadas entre os diferentes agentes pertinentes e desenvolvidas em rede;

[1] Ver designadamente o parecer «Os custos da pobreza e da exclusão social na Europa» (relator: R. Burnel) — JO C 284 de Julho de 1998.

[2] Relatório sobre a situação dos trabalhos do Grupo de Alto Nível «Protecção Social» — Bruxelas, 18 de Maio de 2000, n.º 8634/2000.

[3] «O programa não co-financiará projectos que visem abordar a exclusão social a nível local, regional e nacional ou que beneficiem directamente as pessoas excluídas». (apresentação do programa, p. 5).

— por conseguinte, um aumento e uma repartição diferente dos recursos: o orçamento proposto é limitado para abranger acções de terreno, mesmo que só tenham em conta acções exemplares quanto à metodologia com as quais são conduzidas e aos resultados de integração social estável e sem riscos de recaída na marginalização que elas produzem;

— a necessidade de ter em conta o objectivo da coesão social em todas as decisões e políticas comunitárias [1] (incluindo as políticas macroeconómicas, financeiras, industriais, de concorrência, agrícolas, etc.) e o estabelecimento de um sistema válido de crivagem («screening») que permita: avaliar *ex ante* o conteúdo das políticas e decisões; propor medidas de acompanhamento com vista a evitar novas exclusões; avaliar *ex post* os efeitos das políticas e decisões que afectam a coesão social e sugerir soluções;

— uma solicitação mais clara aos Estados-Membros para a definição de planos de luta contra a exclusão acompanhados, desde já, de um calendário e de objectivos quantitativos, mas sobretudo qualitativos, para a erradicação da pobreza.

2.6.1. Considerando que o investimento na luta contra a exclusão, desde que esta luta modifique realmente e de modo estável a condição dos cidadãos presentemente excluídos ou pobres, é um investimento de elevada rentabilidade, tanto social como económica, o CES insta o Parlamento Europeu a contribuir para modificar o programa no sentido indicado (apoio às acções e abordagens inovadoras concretas) e, por conseguinte, enquanto autoridade orçamental, a rever o montante dos recursos do programa e sobretudo a sua afectação.

2.7. A proposta de programa insiste na necessidade de desenvolver medidas integradas e complementares e em estabelecer uma forte sinergia com a estratégia para o emprego, os programas e as acções previstos no quadro do Fundo Social Europeu e a estratégia para a modernização dos sistemas de protecção social. O CES apoia fortemente esta abordagem, mas lamenta que, no texto da decisão, esteja tudo muito vago ou mesmo susceptível de ser mal interpretado. Seria preciso indicar de modo claro que todos os programas a título do FSE deveriam examinar a sua coerência em relação ao objectivo da coesão social. Além disso, o papel do Comité Europeu de Protecção Social (CEPS) não é referido neste texto, se bem que o Conselho Europeu de Lisboa tenha afirmado que este último vai integrar os trabalhos do Conselho na definição dos objectivos a adoptar na luta contra a exclusão [2] e que já se revelaram válidos os primeiros contributos do Comité de Alto Nível, citados no ponto 2.5.

2.8. Os agentes abrangidos pelo programa deveriam ser as autoridades comunitárias, os Estados-Membros, as regiões e as administrações locais, os parceiros sociais e as ONG que trabalham com os excluídos, a todos os níveis, mas também os próprios excluídos e os pobres que deveriam ter condições para se auto-organizarem e para participarem no programa. Parte-se do princípio de que a categoria das ONG comporta tanto as organizações das pessoas envolvidas, como as organizações de socorro mútuo e as associações que oferecem serviços sociais e desenvolvem acções sociais. Todavia, existem dois filtros para aceder à dinâmica prevista para o programa: um deles é representado pelos governos nacionais, que são os agentes a quem foi confiada a principal responsabilidade da luta contra a exclusão; o outro, representado pelos organismos da sociedade civil (os parceiros sociais e as ONG) estabelecidos ao nível europeu. A responsabilidade e a capacidade de envolver os outros agentes, ao nível nacional, regional e local, são portanto fundamentais neste contexto: do bom funcionamento dos mecanismos de participação a todos os níveis depende, em grande medida, o êxito do programa. Assim, é importante que a Comissão continue aberta à participação de redes (mesmo de novas redes [3]) que possam identificar potencialidades e medidas inovadoras na luta contra a exclusão e a pobreza, sobretudo no que respeita à criação de ambientes favoráveis («enabling environments») para sair da exclusão.

2.9. A proposta de programa também insiste no desenvolvimento do trabalho em rede. O CES concorda com este parecer, sublinhando que as redes eficazes na luta contra a exclusão implicam vários agentes com estatutos diferentes: administrações nacionais, regionais e locais, parceiros sociais, ONG, instituições religiosas, etc. Uma rede «polimorfa» eficiente deve desenvolver uma actividade bem centrada em objectivos definidos de comum acordo. As administrações devem ser sensibilizadas e altamente responsáveis e devem estar dispostas a cooperar (inclusivamente entre os próprios níveis administrativos). Também devem dar provas de flexibilidade política e garantir, ao mesmo tempo, a melhor gestão possível dos meios à disposição. O êxito na luta contra a exclusão nunca será o mérito de uma única força política, mas apenas das administrações que sejam capazes de mobilizar todos os cidadãos, inclusivamente — e prioritariamente — os excluídos. O CES insiste na importância vital das responsabilidades aos níveis regional e territorial, bem como da sociedade civil organizada a estes mesmos níveis. É por este motivo que o Comité anseia por poder estabelecer uma cooperação com o Comité das Regiões no quadro do programa.

---

(1) Conforme é referido na Comunicação *«Construir uma Europa inclusiva»* p. 2.4 e 5.1 — COM(2000) 79 final.

(2) Conclusões da Presidência, p. 32.

(3) Contrariamente ao que está previsto no anexo, p. 3.1

2.10. A propósito dos processos para aceder ao programa, o CES assinala a necessidade de serem claros, simples e sem excessos burocráticos: é assim que se garante a transparência e não a multiplicar os processos. É necessária a mesma clareza e a mesma flexibilidade de processos no desenvolvimento do método aberto («open method»), que nunca se deve restringir às instâncias institucionais de decisão ou de orientação sem ter beneficiado do contributo participativo dos outros agentes.

2.11. Quanto às acções previstas, o CES exprime a sua decepção: se por um lado o CES concorda com a Comissão sobre o facto de ser vital o estabelecimento de critérios de abordagem comuns e de estatísticas fiáveis e harmonizadas na análise da exclusão, não concorda com a importância atribuída aos «estudos» e «investigações». Esta última vertente, que seria amplamente financiada pelo programa (5,1 milhões de euros para estudos temáticos e 4,6 milhões de euros para os trabalhos dos peritos e estudos específicos), corre o risco de resultar numa dispersão dos fundos sem garantia de efeitos positivos na luta concreta contra a exclusão enquanto tal. O CES nota, por exemplo, que a quantidade e qualidade dos estudos já disponíveis nesta matéria merecem um exame prévio.

2.11.1. A este propósito, o CES, em cooperação com o Comité das Regiões, estudará a possibilidade de criar uma instância de observação, de contacto, de seguimento e de apoio, que conte com a participação das redes europeias de ONG interessadas, bem como do Parlamento Europeu. Esta instância seria uma estrutura leve, composta por personalidades eminentes e competentes, designadas de comum acordo pelo CES, pelo CR, pelo Parlamento Europeu e pelas redes de ONG pertinentes. Poderia ter por missão:

— interligar as redes europeias, nacionais e locais, bem como estabelecer contactos e um trabalho permanente com os observatórios nacionais e, eventualmente, regionais [1];

— seleccionar os estudos e as investigações existentes sobre a exclusão e a pobreza;

— garantir um seguimento regular do programa e recolher os resultados e conhecimentos obtidos;

— avaliar as iniciativas e, designadamente, identificar as melhores práticas na perspectiva de as dar a conhecer e apoiar o processo de ensino mútuo;

— apoiar o processo de crivagem sistemática das políticas, legislações e acções com vista a assegurar a respectiva coerência com o objectivo da inclusão social;

— emitir um parecer sobre o desenvolvimento do programa.

3. **Observações na especialidade**

3.1. O CES insiste para que o título do programa também faça referência à pobreza. Este título poderia ser: «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário de acção de incentivo à luta contra a exclusão social e a pobreza em particular, através da promoção da inclusão social»;

3.2. O considerando n.º 2 também deve referir a Carta Social revista do Conselho da Europa.

3.3. O CES nota com satisfação que, no considerando n.º 3, está incluído nas instituições e órgãos que solicitaram um reforço da luta contra a exclusão social.

3.4. No artigo 1.º, a seguir a «entre os Estados-Membros» inserir «num quadro de responsabilidade partilhada com todos os agentes pertinentes».

3.5. No artigo 2.º, n.º 2, afirma-se a necessidade de proceder ao «mainstreaming» da coesão social em todas as políticas. O CES apoia vigorosamente, mas lamenta que o texto da decisão se limite a esta afirmação sem dar mais pistas neste sentido: seria preciso fazer deste «mainstreaming» uma das acções principais (acção que seria de custo zero, apenas dependente da vontade política dos agentes pertinentes).

3.6. Os Objectivos (artigo 3.º) deverão ser reformulados como segue:

«— a melhoria da compreensão da exclusão social e da pobreza para definir em conjunto os critérios e os parâmetros a utilizar na luta a favor da coesão social;

— a organização da cooperação em matéria de políticas e a aprendizagem recíproca no contexto dos planos de acção nacionais baseados em parâmetros comuns;

— desenvolvimento da capacidade dos agentes, incluindo as pessoas interessadas, de lutar a favor da coesão social com eficácia por meio de acções exemplares e de desenvolver redes a todos os níveis apropriados.».

[1] Nomeadamente, seria de utilizar a experiência dos comités de acompanhamento de Copenhaga.

3.7. Reformular o primeiro travessão do artigo 4.º (Acções comunitárias):

«— definição de critérios para analisar o carácter pluridimensional das causas, dos processos e das tendências ...».

Acrescentar um travessão no final do artigo 4.º:

«— apoio directo a iniciativas e abordagens exemplares de luta contra a exclusão, baseadas nas melhores sinergias entre os vários agentes institucionais e sociais que trabalham em rede, e susceptíveis de representar novas pistas, sobretudo quanto à consolidação da inclusão, à prevenção dos efeitos sobre a exclusão e à redistribuição das oportunidades.».

3.8. Introduzir no novo artigo 5.º, n.º 3, a criação de uma instância de observação, de contacto, de acompanhamento e de apoio, com base na proposta introduzida no ponto 2.11.1 do presente parecer.

3.9. Artigo 6.º (Financiamento) — O CES insiste num aumento do montante previsto, sobretudo se, conforme foi solicitado, o programa prevê o apoio a actividades e abordagens inovadoras e concretas no terreno.

3.10. Artigo 7.º (Comité) — O CES nota que este comité deveria ser um comité de gestão: não se compreende porquê que deveria ser consultado (Artigo 7.º, n.º 3, terceiro travessão) sobre «o plano de trabalho anual de execução das acções do programa e propostas da Comissão relativas aos critérios de selecção para atribuição do apoio financeiro.». Os «critérios de selecção», tarefa muito delicada que comporta uma interpretação política do programa e das suas finalidades e que seria melhor confiada ao CEPS, cujas atribuições são, segundo as Conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, definir os critérios e objectivos a adoptar na luta contra a exclusão. De qualquer modo, o papel político do CEPS, em relação à realização do programa, deve ser explicitado no texto da decisão.

3.11. O artigo 8.º, n.º 1, cita uma série de políticas para as quais a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, deve garantir a coerência global com o programa de luta contra a exclusão. O CES sublinha o seu acordo, mas solicita à Comissão que também dê atenção especial a outras políticas que não são referidas, nomeadamente a política fiscal, económica, monetária, de concorrência, de protecção dos consumidores e agrícola.

3.12. O CES regozija-se que o programa seja aberto (Artigo 9.º — Participação dos países da AECL/EEE, dos países associados da Europa Central e Oriental, de Chipre, de Malta e da Turquia), designadamente aos países candidatos, mas sublinha igualmente a necessidade de desenvolver uma consulta com estes países e de analisar em profundidade com eles a situação da exclusão social e as suas tendências, prevendo, nas estratégias de pré-adesão, o fornecimento aos países em questão de uma paleta de auxílios — igualmente financeiros — para lutar de modo eficaz contra a exclusão, designadamente ao apoiar a modernização e a melhoria dos seus sistemas de protecção social.

3.13. Quanto ao Acompanhamento e avaliação (Artigo 10.º), o CES interroga-se sobre se será necessário esperar pelo terceiro ano para proceder a uma primeira avaliação e considera que um relatório intermédio, elaborado pelos serviços da Comissão, por exemplo dois anos após a entrada em vigor do programa, poderia ajudar a focalizar melhor as iniciativas durante a segunda parte do período abrangido pelo próprio programa. Por outro lado, o CES declara estar desde já disposto a fornecer todo o apoio útil aos trabalhos de acompanhamento e avaliação e espera que a Comissão o consulte para emitir um parecer sobre o relatório.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações para as políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2001»

(2001/C 14/15)

Em 28 de Setembro de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2000 (relator: Beirnaert).

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social aprovou o presente parecer, por 104 votos a favor e 2 abstenções.

1. Introdução

1.1. Nos termos do n.º 2 do artigo 128.º do Tratado, o Comité Económico e Social deve ser consultado sobre as propostas de orientações para o Emprego. O Comité, enquanto fórum da sociedade civil organizada, confere uma importância muito especial a esta consulta. A este respeito, será de recordar os pareceres circunstanciais emitidos sobre as orientações para 1999 e 2000 [1].

1.2. Em 6 de Setembro, a Comissão adoptou as propostas de orientações para 2001, bem como o relatório conjunto sobre o emprego 2000 e as recomendações aos Estados-Membros.

1.3. Se o presente parecer se restringe, em conformidade com a consulta, a uma análise das novas orientações para o emprego enquanto tais, o Comité, por outro lado, efectuará, no âmbito de um parecer de iniciativa, uma avaliação do mecanismo próprio do processo do Luxemburgo, e isso em ligação com os processos de Cardife e de Colónia. O Comité considera, com efeito, que se deve efectuar uma reflexão sobre os procedimentos, o papel respectivo das instituições comunitárias e dos parceiros sociais, o número e a estrutura das orientações, bem como sobre a natureza qualitativa dos progressos verificados.

1.4. As orientações para 2001 reflectem as conclusões da cimeira de Lisboa, que definiu uma nova meta estratégica para a nova década. Trata-se de fazer da União Europeia «a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social». «Esta estratégia permitirá à União Europeia reconquistar as condições para o pleno emprego».

O Processo do Luxemburgo, assente na elaboração de orientações de emprego a nível da Comunidade e na sua transposição para Planos de Acção Nacionais para o Emprego, é um instrumento-chave desta estratégia. As conclusões de Lisboa confirmam e consolidam este processo, todavia exigindo uma revisão intercalar que deverá «conferir uma nova dinâmica a este processo, através do enriquecimento das orientações e da fixação de metas mais concretas, estabelecendo laços mais estreitos com outros domínios políticos relevantes e definindo processos mais eficazes para a participação dos diferentes actores.»

1.5. Na sequência das conclusões das cimeiras de Lisboa e Feira, da avaliação intercalar e da evolução do mercado de trabalho, as orientações para 2001 colocam uma tónica:

— no objectivo-chave mobilizador do pleno emprego;

— na indispensável formação ao longo da vida;

— na associação mais estreita dos parceiros sociais ao processo;

— na necessidade de uma implementação equilibrada dos diferentes pilares;

— na necessidade de indicadores quantitativos e qualitativos.

O Comité perfilha inteiramente estas linhas de força, que já preconizara em pareceres anteriores.

2. Observações na generalidade

2.1. Em 1999, criaram-se 2,1 milhões de novos empregos, o que significa um crescimento de 1,4 %. A taxa de desemprego passou de 10 %, em Julho de 1998, a 9,3 %, em Julho de 1999. A evolução incontestavelmente positiva dos mercados de emprego não pode, todavia, esconder algumas fraquezas notáveis que requerem particular atenção. Assim:

[1] Parecer do Comité Económico e Social sobre as «Orientações para o Emprego», JO C 209 de 22.7.1999 e JO C 368 de 20.12.1999.

— a participação das mulheres, de certa forma melhorada — 52 % dos novos empregos são ocupados por mulheres — continua a registar um desnível importante de 19 % em relação aos homens;

— se o emprego dos trabalhadores idosos pouco ou nada beneficiou do crescimento do emprego, a taxa de actividade dos 50-64 anos continua limitada a 48,6 %;

— a parte dos desempregados de longa data, entre os quais se encontra uma categoria particularmente vulnerável de jovens que não puderam concluir os seus estudos, continua a ser considerável, representando 46 % em 1999;

— nos mercados do trabalho, surgem cada vez mais tensões, mesmo congestionamento, devido à precária oferta de trabalhadores qualificados;

— a disparidade de taxas de desemprego regionais é importante em alguns Estados-Membros, tendendo mesmo a ampliar-se.

2.2. As políticas do mercado de trabalho a aplicar nos Estados-Membros devem, por consequência, prestar uma especial atenção a estes aspectos, e isso tanto mais que as carências de qualificações coexistem com bolsas de desemprego estrutural. Esta situação acentua ainda mais a importância de uma política de formação e de reciclagem suficientemente baseada nas necessidades do mercado de trabalho. Deste modo, os Estados-Membros deverão adaptar prioritariamente as suas políticas na matéria. O Comité sente que uma estreita e eficaz colaboração entre todos os actores da formação e os parceiros sociais é uma condição prévia de sucesso. O Comité salienta igualmente o valioso contributo das ONG activas no domínio da formação.

2.3. Se as políticas do mercado do trabalho devem ter em especial atenção estes aspectos mais específicos, o Comité, todavia, considera que isso não dispensa os governos da necessidade de concentrar o conjunto das suas políticas na promoção do emprego. O que requer, com efeito, uma política integrada. A este respeito, o Conselho de Lisboa salientou, com justiça, o contributo de uma política de investigação e desenvolvimento para a criação de empregos. Esta, por sua vez, depende igualmente de um clima regulamentar favorável à investigação, à inovação e ao espírito empresarial. Como salientava o parecer do Comité sobre as orientações para o emprego 1999, os estudos sobre as condições de sucesso de uma política de emprego põem em evidência um conjunto de contributos [1]:

— abordagem macro-económica global orientada para o crescimento sustentável e o emprego;

— criação de condições-quadro favoráveis ao investimento e ao reforço da procura interna, mediante medidas de política financeira, monetária e fiscal;

— aumentos salariais moderados e sistemas salariais diferenciados, mantendo-se a função reguladora das convenções colectivas para o mercado de trabalho;

— redução dos custos do factor trabalho mediante diminuição dos encargos extra-salariais impostos por lei;

— aliar medidas activas do mercado de trabalho a incentivos institucionais para aceitação de empregos, como, por exemplo, na Dinamarca e nos Países Baixos;

— reformas estruturais da economia para aumento da competitividade.

3. **Observações na especialidade**

3.1. *Sobre o conteúdo das orientações 2001*

Se o Comité considera viável a estrutura inalterada dos quatro pilares, na medida em que se deve aguardar que as medidas nacionais surtam efeitos e mantenham a coerência nas políticas, estima, todavia, necessário prever novas tónicas suplementares que tenham em conta os objectivos fixados na cimeira de Lisboa e a evolução sociológica, económica e político-social nos diferentes Estados-Membros (tais como a saúde e segurança, a formação, a exclusão social, ...). Deste modo, o Comité apoia a abordagem da Comissão.

3.1.1. Melhorar a empregabilidade

O Comité recorda o objectivo geral fixado na cimeira de Lisboa, que visa a elevação da taxa de emprego da média actual de 61 % para a taxa mais próxima possível de 70 % em 2010, e o aumento do número de mulheres empregadas da média actual de 51 % para mais de 60 % em 2010.

A realização deste objectivo confrontará os Estados-Membros com o repto incontornável de um maior investimento na qualificação dos trabalhadores e dos candidatos a emprego através da formação contínua. Esta formação deverá dar resposta às necessidades das empresas, tanto do sector comercial como do sector não comercial, bem como deverá ser prospectiva. Estes esforços permitirão aumentar a participação dos jovens, das mulheres e dos trabalhadores idosos no mercado do trabalho. O Comité partilha igualmente da opção da Comissão, que coloca uma tónica na primazia das medidas activas em favor do emprego, salientando todavia o contributo crucial das medidas de formação para o emprego.

---

[1] Parecer do Comité Económico e Social sobre as «Orientações para o emprego», JO C 209 de 22.7.1999.

3.1.1.1. O Comité considera positiva a fusão entre as orientações 1 (nova oportunidade para os desempregados jovens) e 2 (nova oportunidade para os desempregados adultos), na medida em que esta fusão ponha uma tónica na necessidade de medidas preventivas globais. Todavia, o Comité salienta que a maior vulnerabilidade dos jovens e dos adultos ameaçados de desemprego de longa duração requer esforços acrescidos. Quanto aos jovens, a experiência demonstra, com efeito, que são um grupo particularmente a risco os que abandonam o ensino com poucas qualificações, motivo por que as linhas directrizes requerem ajudas apropriadas para estes jovens. O Comité preconiza, nomeadamente, a sua orientação para áreas de ensino adaptadas.

3.1.1.2. No parecer de iniciativa emitido em vista da cimeira de Lisboa, o Comité salienta a grande importância de proporcionar às mulheres um acesso mais alargado às novas tecnologias. Trata-se de um dos meios mais decisivos para promover a igualdade de oportunidades na sociedade da informação. As carências nesta matéria devem ser corrigidas por forma que as mulheres não sejam expulsas do mercado do trabalho.

3.1.1.3. O aumento da taxa de emprego passa igualmente, em parte, pelo aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos. No parecer que o Comité emitirá sobre os trabalhadores idosos, será colocada uma tónica na necessidade de uma política de manutenção da empregabilidade ao longo da vida e da requalificação dos assalariados de mais de 40 anos de idade. Deste modo, é com satisfação que o Comité constata que a Comissão, na orientação nº 3, propõe medidas positivas visando reforçar a capacidade e as competências dos trabalhadores mais velhos, introduzir fórmulas de trabalho flexíveis e aumentar a sensibilização dos empregadores para as potencialidades destas pessoas. A vantagem da fórmula das orientações é a incumbência das responsabilidades aos Estados-Membros através de um quadro comum.

3.1.1.4. O Comité sempre deu uma grande atenção aos problemas dos grupos e das pessoas desfavorecidas no mercado do trabalho, tais como os deficientes, as minorias étnicas e os trabalhadores migrantes. Deste modo, subscreve plenamente o apelo formulado na orientação nº 8 em favor de uma política de combate à discriminação no seu acesso ao mercado do trabalho. Todas as forças vivas deviam ser associadas a esta prática de abertura dos mercados de trabalho. O Comité associa-se igualmente à proposta da Comissão que visa a organização de um ano europeu consagrado à deficiência. Considera todavia que as orientações para a empregabilidade poderiam ter prestado particular atenção aos deficientes.

Quando a orientação convida os Estados-Membros a desenvolverem percursos compostos por eficazes medidas preventivas em favor da integração dos grupos e pessoas em risco ou desvantagem, a fim de evitar a sua marginalização, o Comité é de opinião que se devem implicar as associações interessadas, designadamente as que defendem os interesses dos deficientes.

3.1.2. Desenvolver o espírito empresarial

3.1.2.1. Uma política de «natalidade» de empresas constitui um elemento-chave de uma política efectiva em matéria de emprego. Ora, constata-se que, não obstante as melhorias incontestáveis, a avalanche de formalidades administrativas continua a dissuadir vocações de criação de empresas. Constitui, assim, um freio ao crescimento das empresas, pequenas e grandes, que enfrentam, por outro lado, os desafios de uma concorrência cada vez mais vigorosa. No parecer emitido em vista da cimeira de Lisboa, o Comité insistia num desmantelamento dos obstáculos à criação e desenvolvimento de empresas [1]. Este apelo reflecte as preocupações inscritas na Carta Europeia das Pequenas Empresas, a que o Comité deu o seu apoio, e segundo a qual as pequenas empresas, em particular do sector de serviços, constituem uma fonte insubstituível de empregos [2]. A este propósito, o Comité sublinha a importância da redução das formalidades e despesas administrativas de criação de empresas nas regiões com elevada taxa de desemprego.

3.1.2.2. Tal como a Comissão constatava, os esforços que visam a redução da imposição fiscal e parafiscal revelam-se lentos em numerosos Estados-Membros. Ora, a redução destes encargos tem-se revelado, em vários países, um factor importante, entre outros, de promoção do emprego. Tal como a Comissão, o Comité considera necessário efectuar estas reformas sem pôr em causa o equilíbrio financeiro dos sistemas de segurança social.

3.1.3. Incentivar a adaptabilidade das empresas e dos seus trabalhadores

3.1.3.1. O Comité partilha a concepção da Comissão, segundo a qual o pilar da adaptabilidade deverá ser objecto de uma maior atenção por parte dos Estados-Membros e dos parceiros sociais, o papel dos quais a Comissão salienta com justiça. A organização do trabalho permanece ainda muito fechada em esquemas tradicionais que bloqueiam ou travam a

(1) Parecer do Comité Económico e Social sobre «Emprego, reforma económica e coesão social — Rumo a uma Europa da inovação e do conhecimento», JO C 117 de 26.4.2000, p. 62.

(2) Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Carta Europeia das Pequenas Empresas», JO C 204 de 18.7.2000.

necessária adaptação às flutuações do mercado; simultaneamente, a protecção dos direitos sociais deve integrar as alterações de valores que se verifica na sociedade. As fórmulas de interrupção de carreira, de ausência por motivos familiares, de créditos de horas, de trabalho a tempo parcial, por exemplo, devem ter em conta as preocupações sociais e familiares, bem como a formação contínua.

3.1.3.2. No parecer sobre a segurança e a saúde no local de trabalho, o Comité considerava que a preocupação da segurança e da saúde no trabalho deveria ser objecto de uma das orientações para o emprego. Uma política de saúde e se segurança eficaz justifica-se, não só por evidentes razões humanas e em razão do custo económico dos acidentes e das doenças, mas também porque melhora a empregabilidade e a produtividade do trabalhador e beneficia o emprego [1]. O Comité nota com satisfação que a Comissão integrou estas preocupações nas suas propostas.

3.1.4. Melhorar a igualdade de oportunidades

O Comité considera que as orientações deveriam reflectir a conclusão da cimeira de Lisboa que apela para a melhoria da igualdade de oportunidades em todos os seus aspectos, designadamente no respeitante à conciliação da vida profissional com a vida familiar, por exemplo, através de um critério de avaliação dos desempenhos relativo à melhoria das estruturas de guarda das crianças; considera igualmente que seria útil acompanhar de perto a aplicação concreta das directivas relativas à igualdade de tratamento entre homens e mulheres. O tema da igualdade de tratamento no respeitante ao acesso ao emprego será objecto de um parecer distinto do Comité.

3.2. *Sobre os mecanismos de execução*

3.2.1. O Comité constata que, não obstante a importância dada pelas instituições comunitárias ao envolvimento dos parceiros sociais no processo do emprego, não apenas na preparação e execução dos PAN, tal importância não se reflecte na realidade nos Estados-Membros e, em particular, na avaliação dos PAN pela Comissão Europeia. Deste modo, associa-se ao apelo da cimeira de Lisboa, que visa associar mais intimamente os parceiros sociais ao processo do Luxemburgo. O Comité considera, todavia, que tanto a Comissão como os Estados-Membros permitem aos parceiros sociais a possibilidade de desempenharem o seu papel, evitando um intervencionismo inadequado ou prematuro, permitindo-lhes assumirem plenamente as suas responsabilidades dentro das suas competências.

3.2.2. Este papel dos parceiros sociais justifica-se ainda mais à luz da tónica colocada pela cimeira de Lisboa num novo método aberto de coordenação que permita divulgar as melhores práticas e garantir uma maior convergência no respeitante aos principais objectivos da União Europeia. Este método demonstrou precisamente os seus méritos no domínio da política de emprego, cuja responsabilidade primária cabe na competência dos Estados-Membros.

3.2.3. O Comité considera muito positiva a coerência e a articulação crescentes que se realiza entre as prioridades das orientações para o emprego, os documentos de programação aprovados pelo Comité do Fundo Social Europeu e as orientações da agenda social proposta pela Comissão.

[1] Parecer do Comité Económico e Social sobre «Segurança e saúde nos locais de trabalho», JO C 051 de 23.2.2000, p. 33-41.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões "Agenda de Política Social"»

(2001/C 14/16)

Por carta de 26 de Julho de 2000, a presidente do Conselho Emprego e Política Social, Martine Aubry, solicitou parecer ao Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, encarregada de preparar os trabalhos na matéria emitiu parecer em 3 de Outubro de 2000 (Foi relator: J.-M. Bloch-Laine).

Na 376.ª reunião plenária (sessão de 19 de Outubro de 2000), o Comité adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

INTRODUÇÃO

1. A Comissão enviou, em 28 de Junho transacto, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões uma comunicação referente a uma Agenda Social europeia, tendo a presidência francesa solicitado o parecer do CES sobre este documento.

2. O Comité acolheu este pedido com grande satisfação pelos reptos que lança. Na verdade, a ser posta em prática, a agenda representará um marco fundamental na construção da Europa por duas razões: por um lado, porque afirmaria, em termos inovadoras, a importância da política social, considerada já não como um campo de acção justaposto, subordinado ao da política económica, mas como factor de eficácia e de capacidade produtiva; por outro, seriam definidos igualmente de forma inovadora, objectivos, um método e um calendário. Um projecto deste cariz está subjacente à vocação consultiva do CES que, diga-se de passagem, não teria desdenhado dar o seu contributo à Comissão para elaborar o documento *sub judice*.

3. O Comité considera que a perspectiva aberta por uma agenda social será um percurso crucial mas inevitavelmente espinhoso. Por isso, importa que, à partida e ao longo do percurso, se escolham bons itinerários, se adopte um ritmo de progressão realista, se evitem equívocos, mal-entendidos ou desacordos susceptíveis de contrariar, interromper por muito tempo ou até mesmo condenar irremediavelmente todo o processo.

4. O Comité entendeu que, nesta fase, não seria útil pronunciar-se sobre a comunicação da Comissão tema por tema, acção, por acção; esta análise fá-la-á mais tarde. Neste momento, considera preferível emitir um parecer sucinto com uma apreciação global e algumas sugestões.

Mais concretamente:

— a apreciação é uma adesão incondicional

— as sugestões têm em vista equilibrar o documento, reforçando alguns pontos.

I. UMA ADESÃO

1. Observações na generalidade

1.1. O documento da Comissão traz a marca das conclusões da Cimeira de Lisboa. Porque vem há muito envidando esforços para fazer valer e reforçar o papel da política social enquanto factor produtivo, o Comité congratula-se com o facto de o texto consagrar este «*princípio director*» e reconhecer como objectivo primordial o reforço das políticas económicas e sociais. O CES aprova esta abordagem que preconiza que se considerem a coesão social e o investimento no bem-estar e no capital humanos como fontes duradouras de utilidade colectiva e de competitividade. Apraz ao Comité que o documento destaque a qualidade — ponto fundamental do futuro e da identidade da Europa.

2. Método aberto de cooperação

2.1. O Comité aprova esta maneira de proceder que já deu resultados concludentes, sobretudo em matéria de política de emprego (processo do Luxemburgo), bem como nos trabalhos preparatórios sobre o Comité e a protecção social. É necessário que este método associe todos os actores, na base de uma participação razoavelmente estruturada e responsabilizante. O «método aberto de coordenação» não deve limitar-se a um exercício de peritos, antes tender — e o Comité está satisfeito que o documento o recomende — a optimizar o potencial de contribuições dos actores da sociedade civil organizada. O Comité está disposto a avançar neste sentido, servindo-se, por

exemplo, dos trabalhos já realizados sobre a protecção social e a exclusão social. No que diz respeito a este último ponto, o Comité é de opinião que a Comissão poderia dar maior apoio a iniciativas e abordagens inovadoras e concretas no terreno, que revistam carácter inovador e se apoiem em acções levadas a cabo pelos vários actores no terreno, organizados em rede [1].

2.2. O Comité subscreve incondicionalmente os objectivos relativos às vertentes Emprego e Qualidade do trabalho, cuja realização carece de indicadores quantitativos e qualitativos reconhecidos. O Comité já defendeu uma participação mais eficaz dos parceiros sociais para o desenvolvimento dos planos nacionais. Aprova o conteúdo do comportamento nesta matéria, bem como no atinente à dimensão local e regional.

3. **O diálogo social**

3.1. O Comité saúda a importância que a Comissão confere ao diálogo social, enquanto meio de modernização das relações contratuais de adaptação e organização do trabalho e de realização de um bom equilíbrio entre flexibilidade e segurança (neste contexto o Comité aprova a intenção de instaurar um grupo de reflexão sobre o futuro das relações laborais). Esta questão é vital à luz do tema «Antecipação e gestão da mudança». Acolhe favoravelmente a ideia de convidar os parceiros sociais a desenvolverem, com plena independência, iniciativas próprias nas respectivas áreas de competência.

4. **Instrumentos legislativos e não legislativos; papel da sociedade civil organizada**

4.1. O Comité regista a forma equilibrada como o documento trata a questão dos instrumentos comunitários legislativos e não legislativos. Sublinha o facto de que a Comissão deseja ver garantidos o desenvolvimento e o respeito dos direitos sociais fundamentais, em estreita colaboração com a sociedade civil. Nota com satisfação o relevo dado às propostas legislativas de luta contra a discriminação e a perspectiva da adopção iminente da Carta dos direitos fundamentais.

4.2. A proposta de codificar e simplificar a legislação em matéria de saúde e de segurança sobre o local de trabalho, acompanhando-a de uma comunicação relativa a uma nova estratégia comunitária na matéria, denota uma abordagem pertinente.

4.3. O Comité destaca um outro exemplo de abordagem equilibrada sobre o tema — o seguro complementar de doença — que representa um grande desafio.

5. **Preparar o alargamento e promover a cooperação internacional**

5.1. O Comité subscreve plenamente a preocupação da Comissão de preparar o alargamento em condições de desenvolvimento económico e social equilibradas. O processo de transição e de reforma, já levado a cabo pelos países candidatos desde os finais da década de 80, foi acompanhado, na maioria dos casos, pelo aumento substancial do desemprego e a redução preocupante da protecção social e sanitária. Alcançar o nível do acervo comunitário em política social representa uma meta essencial no processo de alargamento. O Comité acolhe favoravelmente, a este propósito, o empenho do Conselho Emprego e Assuntos Sociais de 9 de Março de 1999 em reforçar as vertentes do emprego e de política social no programa *Phare*. Contudo, é óbvio que uma transição satisfatória até à adesão exige participação estruturada e empenhada dos parceiros sociais e da sociedade civil nos países candidatos. As tentativas da Comissão para promover o diálogo social e civil nesses países devem ser acompanhadas de uma mobilização de todas as partes envolvidas. O Comité Económico e Social pode continuar a desempenhar um papel nuclear na matéria, através dos diferentes comités consultivos mistos e dos conselhos económicos e sociais nos países candidatos, baseando-se em redes de troca de experiência, de competências e de encontros que promove. A metodologia proposta na agenda de política social e nas acções concretas previstas, vão nesta direcção. Entretanto, a promoção da cooperação internacional, proposta pela Comissão, e o estímulo a que ratifiquem as convenções da OIT devem ser apoiados por estratégias de desenvolvimento e cooperação estreita entre os países candidatos e a União Europeia. Em simultâneo, haveria que remover os obstáculos processuais na Comunidade Europeia à ratificação de diversas convenções da OIT (designadamente a Convenção n.º 170 sobre os produtos químicos de 1990), com competência partilhada pelos Estados-Membros e a Comunidade Europeia.

II. **SUGESTÕES**

Uma das maiores dificuldades de um documento como o que é posto à consideração do Comité é a de lograr um equilíbrio dinâmico. A comunicação da Comissão reflecte esta preocupação, o que merece ser saudado.

[1] Ver parecer do CES sobre «Luta contra a exclusão social».

Neste contexto, o Comité formula as recomendações seguintes:

1. A questão do alargamento poderia ser tratada com maior profundidade no que respeita ao facto de alguns novos e futuros candidatos à adesão terem que mexer a curto prazo nos seus sistemas sociais. Para evitar que a passagem para a economia de mercado seja vivida como um exercício de investimento económico, em detrimento do investimento social, importa que a mutação seja escorada em medidas que favorecem a capacidade de emprego (a empregabilidade).

2. Haveria toda a conveniência em insistir no equilíbrio que deve ser assegurado no atinente ao reforço recíproco dos aspectos económico e social; isto implica, como sublinha a Comissão, «uma interacção positiva e dinâmica da política económica, de emprego e social e atingir um acordo político que mobilize todos os agentes-chave para trabalharem juntos para o novo objectivo estratégico» [1], a avaliar a curto e médio prazo.

3. No atinente à saúde e à segurança, poderia ter sido dado maior relevo à importância da prevenção e da formação permanente.

4. Considera-se que a Europa deverá acolher, num futuro próximo, um número crescente de imigrantes. Contém esta perspectiva uma aposta e um repto. A aposta é o reforço, por via de meios humanos exteriores, da vitalidade demográfica e das capacidades produtivas das economias europeias. O repto é a capacidade de incluir harmoniosamente, nas nossas sociedades, pessoas de culturas diferentes. A integração multiétnica é difícil por essência; exige preparação muito cuidada e com grande antecipação, em matéria de política social, designadamente no que respeita a acesso ao emprego, formação profissional e sistemas de protecção social. O documento deveria ter dado maior destaque ao aspecto da antecipação.

5. O Comité verifica, com agrado, que uma orientação para o emprego, mais precisa, desafiadora e responsabilizante está prevista para favorecer a taxa de emprego dos trabalhadores idosos [2], sem o qual seria impossível realizar o objectivo do Conselho Europeu de Lisboa de elevar o emprego global para a taxa mais próxima possível de 70 % em 2010. Isto exige uma participação de toda a sociedade, com vista à mudança de mentalidades e à consciencialização de empresários e trabalhadores. Por conseguinte, o Comité sugere à Comissão que promova, em cooperação com os Estados-Membros, uma campanha de informação e esclarecimento, que contribua para difundir uma percepção positiva do papel que os trabalhadores mais velhos podem desempenhar, tanto no sector público como no privado. Esta campanha poderia ser acompanhada de instrumentos específicos que contem com a participação activa das autoridades públicas e parceiros sociais, já em curso em vários Estados-Membros.

6. O Comité verifica, com agrado, que a saúde e segurança no trabalho são contempladas numa das orientações para o emprego. Seria interessante que tal orientação fosse escorada por exemplos de boas práticas como o «benchmarking», que servem de apoio às orientações actualmente em curso. No entender do Comité, essa orientação deveria ser acompanhada de campanhas de informação, sensibilização, acções de formação e de «benchmarking» com base em exemplos mais instrutivos e, designadamente, as práticas aplicadas pelos parceiros sociais [3]. O Comité lamenta que a agenda não dê maior ênfase à saúde e à segurança no trabalho.

7. No atinente ao papel que a «sociedade civil organizada deverá desempenhar, o Comité entende que o documento não vinca suficientemente a importância das Associações. Estas, muitas vezes em condições difíceis e sem grandes meios, têm uma acção importante de inclusão e de coesão sociais, nomeadamente a nível regional e local. Mobilizam energias e capacidades inventivas. Criam laços sociais segundo modos de solidariedade que não dependem das pessoas colectivas públicas, nem das empresas com fins lucrativos».

8. O Comité considera que a Carta dos Direitos Fundamentais deveria transcender o quadro de uma declaração solene e constituir um verdadeiro compromisso político social e cívico. O Comité entende, sobretudo, que a Carta deve representar um processo de abertura e participação ao nível comunitário, no qual a sociedade civil organizada se possa exprimir e assegurar o respeito integral e a aplicação dos direitos e obrigações constantes da Carta. No plano institucional, o Comité considera-se o representante da sociedade civil organizada ao nível europeu, pelo que deveria ser-lhe concedido nesse processo de integração e revisão [4] um estatuto consultivo formal correspondente à sua missão.

---

(1) COM(2000) 379 final, prefácio, terceiro parágrafo

(2) Parecer de iniciativa do CES sobre «Trabalhadores Idosos».

(3) Parecer de iniciativa do CES sobre «Saúde e segurança no local de trabalho — aplicação das medidas comunitárias e novos riscos» — JO C 51 de 23.2.2000 — Parecer de iniciativa do CES sobre as «Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2001».

(4) Parecer de iniciativa do CES sobre «Para uma Carta dos Direitos Fundamentais na União Europeia».

III. **CONCLUSÃO**

É possível, e mesmo provável, que a adopção de uma «agenda social» represente algo mais do que um marco, isto é, constitua uma verdadeira viragem na construção europeia. O documento da Comissão giza esta evolução. O Comité deseja, nesta como em futuras fases, dar o seu contributo para que esta nova trajectória seja o mais visível possível.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Iniciativa da República Francesa tendo em vista a aprovação do Regulamento do Conselho relativo à execução mútua das decisões respeitantes ao direito de visita dos filhos»

(2001/C 14/17)

Em 26 de Julho de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a iniciativa supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 3 de Outubro de 2000, sendo relator D. Retureau e co-relatores R. Burnel e J. Rodríguez García Caro.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer, por 106 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção.

O Conselho solicitou parecer ao Comité Económico e Social sobre uma proposta de regulamento relativo à execução mútua das decisões respeitantes ao direito de visita dos filhos. Esta proposta, apresentada por iniciativa de França, inscreve-se no desenvolvimento progressivo da cooperação judiciária em matéria civil e da sua comunitarização.

1. **Introdução: cooperação judiciária e mercado interno**

1.1. O mercado interno e a liberdade de circulação implicam, nomeadamente, que as decisões judiciais em matéria civil e comercial proferidas num Estado-Membro possam, por razões de segurança jurídica nas transacções financeiras, nos contratos, na circulação de pessoas, mercadorias e capitais, ser reconhecidas e executadas noutro Estado-Membro.

1.2. A livre circulação de pessoas no mercado interno contribui para a formação de laços de família entre pessoas de nacionalidades diferentes ou residentes em países diferentes, o que pode gerar litígios, nomeadamente divórcios e regulações do poder paternal, em que a questão da guarda e do direito de visita dos filhos se coloque. É essencial que as sentenças pronunciadas nestes casos num Estado-Membro sejam reconhecidas e executadas pelos órgãos jurisdicionais e administrativos competentes dos demais Estados-Membros.

1.3. A vontade política dos Estados de reforçar o reconhecimento mútuo das decisões judiciais, nomeadamente em matéria civil, encontra-se claramente expressa no ponto 34 das conclusões do Conselho de Tampere (15 e 16 de Outubro de 1999) e dela decorre directamente a proposta de regulamento sobre o direito de visita dos filhos.

1.4. Existem diversas convenções entre Estados versando sobre estas matérias, segundo as regras do direito internacional, e em especial a nível europeu:

— a Convenção de Bruxelas de 27 de Setembro de 1968 relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial e o Protocolo de Luxemburgo de 3 de Junho de 1971, que atribuiu competência específica ao Tribunal de Justiça das Comunidades para decidir sobre a interpretação da Convenção de Bruxelas;

— a Convenção de Bruxelas de 28 de Maio de 1998 relativa à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial.

Importa ainda mencionar a Convenção da Haia de 25 de Outubro de 1980 sobre os aspectos civis do rapto internacional de crianças, em especial o seu artigo 13.º, a Convenção de Haia, de 19 de Outubro de 1996 [1], relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de poder paternal e de medidas de protecção de menores e a Convenção Europeia de 20 de Maio de 1980, do Conselho da Europa, sobre o reconhecimento e a execução das decisões relativas à guarda de menores e sobre o restabelecimento da guarda de menores, que constituem textos internacionais pertinentes no que se refere ao direito da família, bem como a Convenção Internacional de Nova Iorque de 20 de Novembro de 1990 relativa aos direitos da criança.

1.5. A nível comunitário, as questões de família que entram no domínio do direito internacional privado fazem parte, depois do Tratado de Amsterdão, do primeiro pilar. Trata-se do sector da cooperação judiciária em matéria civil (artigo 65.º) e da nova Parte IV do TCE. Assim, o acto deverá ser adoptado segundo o procedimento previsto no artigo 67.º, segundo o qual o Conselho delibera por unanimidade. O Conselho dispõe de direito de iniciativa nesta matéria por um período de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, em 1 de Maio de 1999.

1.6. O CES pronunciou-se recentemente [2] sobre a «Proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns» (COM(1999) 220 final — 99/0110 CNS).

O Regulamento (CE) n.º 1347/2000 foi adoptado em 29 de Maio de 2000 [3] e entrará em vigor em 1 de Março de 2001 [4]. A forma escolhida, um regulamento, decorre da necessidade de aplicar regras uniformes, de aplicação directa a domínios como os da competência, reconhecimento e execução das decisões sobre dissolução do vínculo matrimonial e guarda dos filhos. No tocante à definição dos conceitos jurídicos e alcance do texto, remete-se para o parecer supracitado. Este regulamento, correntemente denominado «Bruxelas II», constitui o instrumento de aplicação a nível comunitário da supracitada Convenção de Bruxelas de 1998, cujo âmbito de aplicação alargou e adaptou determinadas disposições.

1.7. O âmbito de aplicação deste regulamento é limitado. Abrange unicamente os processos civis referentes ao divórcio, à anulação do casamento e à separação de pessoas e bens e ainda os respeitantes à responsabilidade parental em relação a filhos comuns (poder paternal, guarda dos filhos, direito de visita, pensão de alimentos, etc.).

1.8. Neste particular, o Comité sublinha que a família em geral e, em especial, a família *de facto*, ainda não foram objecto de atenção suficiente a nível comunitário, apesar desta última constituir uma realidade importante na maioria dos Estados-Membros e da existência de um elevado número de crianças nascidas fora do casamento [5]. Por esta razão, exorta as instituição comunitárias a inscreverem esta questão na ordem do dia das suas actividades e, em particular, a Comissão para que a inclua no programa respeitante às medidas de reconhecimento mútuo que prepara para o fim do corrente ano.

1.9. O Comité considera que é de facto urgente uniformizar as regras de competência e de reconhecimento das decisões que se reportam à família *de facto* com as existentes para a família *de jure*, sobretudo no interesse das crianças.

2. Análise do projecto de regulamento relativo à execução mútua das decisões respeitantes ao direito de visita dos filhos

2.1. Apresentado ao Conselho por iniciativa da República Francesa, este projecto ainda está a ser debatido pelo Conselho. O Parlamento apreciá-lo-á ao mesmo tempo que o Comité.

2.2. A proposta consiste numa derrogação ao Regulamento (CE) n.º 1347/2000 num ponto preciso, o do exercício do direito de visita dos filhos menores de 16 anos num Estado-Membro que não aquele onde foi proferida a decisão, e que inclui o direito de levar o filho, por um período limitado, para um lugar diferente do da sua residência habitual (capítulo I, âmbito de aplicação).

---

(1) Por falta de ratificação, esta Convenção ainda não entrou em vigor.

(2) Parecer adoptado em 20 de Outubro de 1999, relator P. Braghin, JO C 368 de 20.12.1999.

(3) JO L 160 de 30.6.2000.

(4) O Regulamento (CE) n.º 1347/2000, de 29 de Maio de 2000, não é aplicável à Dinamarca nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à Dinamarca, anexo ao TUE e ao TCE. A Irlanda e o Reino Unido que, nos termos do artigo 3.º do Protocolo ao Reino Unido e à Irlanda, anexo TUE e ao TCE, têm a faculdade de decidir da vinculação dos respectivos países, decidiram-se pela aplicabilidade deste regulamento.

(5) Relatório de informação (iniciativa), relator R. Burnel (CES 930/1999 fin) de 16 de Abril de 2000: «Situação e perspectivas demográficas da União Europeia»; vide ainda Eurostat tema 3-10/2000, primeiros resultados da recolha de dados demográficos para 1999 na Europa, quadro 3: fecundidade, onde se observa que, em 1998, 26 % do total dos nascimentos de crianças na União ocorrem fora do casamento e que este número estará em contínuo crescimento há bastante tempo (9,6 % em 1980).

2.3. Trata-se, neste caso específico, de suprimir o *exequator* em todas as decisões com força executória, mesmo a título provisório, pronunciadas num Estado-Membro, nos termos do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1347/2000, e unicamente para as disposições da decisão que se referem ao direito de visita. Isto significa que tais decisões, no que ao direito de visita se refere, poderão ser directamente executadas em todos os Estados-Membros sem necessidade de recurso a qualquer processo nesses Estados [1]. Ao executar estas decisões, em aplicação do regulamento, o Estado recorrerá aos mesmos meios de execução que utilizaria para aplicar uma decisão do mesmo tipo tomada pelos seus órgãos competentes ao seu território (capítulo II, reconhecimento mútuo da força executória das decisões relativas ao direito de visita).

2.4. No quadro de uma acção de impugnação do exercício do direito de visita e de alojamento noutro Estado-Membro perante os órgãos jurisdicionais competentes do Estado-Membro da residência habitual do menor, os casos de recusa de execução do direito de visita (capítulo III) encontram-se estritamente definidos, limitando-se a dois:

a) Quando, devido a circunstâncias supervenientes, o exercício do direito de visita e de alojamento põe grave e directamente em perigo a saúde física ou moral do filho, ou,

b) Quando existe uma decisão inconciliável já executória no território do Estado-Membro onde esse direito deveria ser exercido.

As modalidades da apresentação, bem como da citação ou notificação da acção de impugnação apresentada pelo progenitor que tem a guarda (devedor) contra o progenitor beneficiário do direito de visita (credor) são determinadas pela lei do Estado-Membro em que este último reside.

No entanto, a execução não poderá ser suspensa pela introdução de uma acção destinada a declarar a existência de um motivo de não reconhecimento ou de não execução, no todo ou em parte, de uma decisão executória válida, a menos que se trate de uma decisão transitada em julgado (*res judicata*).

A acção proposta pelo progenitor devedor do direito de visita, nos dois casos de recusa de execução previstos, será objecto de deliberação em processo de urgência, após debate contraditório, e, eventualmente, após audição do filho, tendo em conta as circunstâncias e a capacidade de discernimento deste. A decisão será proferida pelo órgão competente num prazo que não poderá ser superior a oito dias a contar da data em que o beneficiário do direito de visita apresentou as suas observações ao requerimento introduzido pelo devedor. Esta decisão é executória, não obstante o exercício de recurso da mesma (recurso sem efeito suspensivo).

2.5. Apesar de poder organizar a protecção imediata e provisória da criança em caso de necessidade imperiosa, a autoridade competente do Estado em que decorre a estadia não pode declara-se competente para alterar a decisão executada (capítulo IV, alteração do título).

2.6. O capítulo V versa sobre o regresso da criança. O princípio fundamental é o de que no termo do período de visita, fixado pela decisão proferida no país de origem, o menor deve ser restituído ao progenitor que tem a sua guarda. Caso assim não suceda, este último pode reclamar o regresso imediato do filho junto do órgão central competente do local da sua residência habitual ou do local de estadia do filho.

As autoridades competentes do Estado-Membro em que decorre a estadia do filho ordenarão o regresso imediato deste, não podendo a tal opor-se o beneficiário do direito de visita, mesmo invocando a pendência de uma acção, a existência de uma decisão relativa à guarda proferida em seu favor nesse Estado, ou susceptível de nele ser reconhecida, ou a Convenção da Haia, de 25 de Outubro de 1980, alegando um presumível interesse do filho.

2.7. Por último, a proposta trata da cooperação entre Estados-Membros (capítulo VI) e do acompanhamento e eventuais alterações futuras do regulamento (capítulo VII, disposições finais).

Os Estados-Membros cooperarão através dos órgãos centrais nacionais por eles designados a fim de assegurar o exercício efectivo dos direitos de visita dos filhos e o regresso destes no termo do período de estadia. Garantem a protecção do interesse do menor e dos respectivos direitos dos progenitores, podendo recorrer a meios coercivos caso estes se recusem a cumprir as suas obrigações.

Estes órgãos procederão a um intercâmbio de informações sobre as suas legislações, sobre a situação da criança e sobre qualquer outro elemento útil ao cumprimento das suas funções, incluindo sobre as eventuais dificuldades surgidas.

O beneficiário de uma decisão que encontre dificuldades em exercer o seu direito pode dirigir-se a estes órgãos, munido dos documentos comprovativos do seu direito a que se refere o artigo 13.º da proposta.

[1] Caso seja aprovado, este regulamento não será aplicável à Dinamarca; a Irlanda e o Reino Unido decidirão, se for caso disso, a este respeito.

2.8. Cinco anos após a entrada em vigor do regulamento, a Comissão apresentará ao Parlamento, ao Conselho e ao Comité Económico e Social um relatório sobre a sua aplicação acompanhado, se necessário, de propostas de alteração ou adaptação. Os órgãos centrais colaboram na elaboração deste relatório.

Os Estados-Membros transmitirão à Comissão as pertinentes informações sobre os órgãos centrais, os tribunais, as autoridades nacionais competentes e as vias de recurso enumerados nos anexos do regulamento.

Os órgãos centrais reunir-se-ão periodicamente na sede do Conselho para proceder ao intercâmbio das respectivas experiências e procurar soluções para os problemas práticos e jurídicos que encontrem no âmbito da sua cooperação e da aplicação do regulamento. Será feito um relatório de cada reunião destinado aos Estados-Membros e à Comissão.

3. **Observações na generalidade**

3.1. O Comité constata que a proposta de regulamento do Conselho introduz uma derrogação à secção 2 do Capítulo III «Execução» do Regulamento (CE) n.º 1347/2000, mas apenas no respeitante ao direito de visita e de alojamento dos filhos estabelecido por decisão proferida nos termos constantes do artigo 1.º

O Comité considera esta derrogação justificada porquanto permite levar melhor em conta o interesse dos filhos. E, o interesse dos filhos, é, na realidade, o de manterem relações regulares com o progenitor que não tem a sua guarda, mas que beneficia de direito de visita e de alojamento decorrente de uma decisão judicial transitada em julgado. É ainda interesse desse progenitor manter relações com os filhos, seja qual for o local da sua residência na União ou o dos filhos (com excepção dos países não vinculados, vide notas de pé-de-página p. 83 e 84). A manutenção de relações directas entre progenitores e filhos que vivem separados contribui de modo indispensável para a educação e a formação da personalidade das crianças.

3.2. O Comité é de opinião que a proposta de regulamento visa facilitar o exercício do direito de visita e de alojamento, impedindo que a criança se torne refém de um conflito entre os pais residentes em Estados-Membros diferentes, e que, nomeadamente, o progenitor beneficiário do direito de visita lance mão de procedimentos judiciais ou expedientes dilatórios para pôr em causa a decisão judicial que determina a natureza e os limites dos seus direitos relativamente ao filho ou que o progenitor que detém a guarda faça o mesmo afim de não respeitar as suas obrigações.

3.3. As disposições que possibilitam a oposição ao exercício do direito de visita e correspondentes recursos (artigos 4.º a 8.º) e ainda o reconhecimento implícito da competência do Estado em decorre a estadia para tomar as medidas adequadas à protecção do menor e da sua integridade física, moral e psíquica (artigo 9.º), parecem oferecer garantias suficientes de protecção da criança. Trata-se, quanto à oposição, do surgimento de circunstâncias supervenientes que poriam grave e directamente em risco a saúde física ou moral do filho; igualmente, a existência, no país de visita, de uma decisão inconciliável já executória que permite ao progenitor que tem a guarda recusar o envio da criança para esse país. De igual forma, o carácter de urgência conferido ao processo de impugnação do direito de visita evita a sua utilização como expediente dilatório prolongado, que poderia mesmo vir transformar-se a longo prazo num obstáculo injustificado ao exercício deste direito, ao mesmo tempo que assegura a salvaguarda dos interesses do menor, caso a acção se venha a revelar justificada.

O Comité está, pois, de um modo geral satisfeito com o conjunto destas disposições de protecção do interesse superior do menor e dos direitos dos progenitores, estabelecendo vias de recurso rápidas e que respeitam o princípio do contraditório.

No entanto, pede que o direito do menor a ser ouvido pelos tribunais seja o mais lato possível e que estes tenham efectivamente em conta a palavra da criança. Esta deveria, por seu turno, ter a possibilidade de recorrer a uma representação própria para defesa dos seus interesses.

3.4. Para o Comité, a proposta tem ainda o mérito de promover a evolução da cooperação judiciária em matéria de responsabilidade parental e de família e, em especial, o de aumentar a confiança nos órgãos jurisdicionais e na legislação dos Estados-Membros e o respeito pelas decisões proferidas nas instâncias competentes em matéria de direito de visita e de alojamento dos filhos comuns de casais separados e que residem em Estados-Membros diferentes.

Esta medida, ainda que limitada no seu âmbito de aplicação, é importante do ponto de vista humano para as crianças e seus pais, e reforça a consciência comunitária e de cidadania na Europa, juntamente com a harmonização do direito e do processo referentes ao direito da família, em especial através da cooperação que institui e pela promoção de uma melhor compreensão recíproca sobre questões espinhosas e complexas de direito internacional privado.

3.5. Assim sendo, o Comité apoia o espírito e a finalidade da proposta, esperando que a sua formulação definitiva dela não se afaste substancialmente. Propõe-se seguir de perto a evolução deste dossier e as actividades de acompanhamento que resultarem da adopção do regulamento proposto.

4. **Observações na especialidade**

4.1. O Comité considera que, tratando-se de referências ao direito internacional público aplicável, é legítimo que o direito comunitário se desenvolva de modo adequado à convergência progressiva, à harmonização ou uniformização, consoante os casos, das legislações dos Estados-Membros, em conformidade com os Tratados e a vontade dos Estados-Membros de constituir uma União baseada no direito e na democracia, na cooperação e na paz. Em relação ao direito internacional existente, a União constitui uma construção *sui generis*, original, que segue regras próprias e evolui no tempo e no espaço.

Esta particularidade deveria orientar os competentes negociadores, a obter, sempre que necessário, nos tratados internacionais que ratificam ou aos quais aderem, uma cláusula de desconexão respeitante à autonomia e ao primado do direito comunitário a que os Estados-Membros estão vinculados. O que equivale a dizer que o procedimento adoptado para aplicar a Convenção de Bruxelas de 1998 à Comunidade de modo adequado e uniforme, sob a forma do Regulamento (CE) n.º 1347/2000, que não é uma cópia autêntica da Convenção, mas uma adaptação à existência da Comunidade e das suas especificidades jurídicas, culturais e sociais, deveria ser adoptado como princípio geral, reconhecido pelos países não comunitários partes nessas convenções internacionais.

4.2. O Comité considera que a limitação de idade máxima da criança a 16 anos, para efeitos de aplicação do regulamento, leva efectivamente em conta o desenvolvimento psíquico e as faculdades de discernimento e de compreensão, bem como a relativa autonomia dos adolescentes.

Estima que este limite é adequado embora os menores (em geral, os menores de 18 anos) sejam considerados como crianças por diversas convenções internacionais, pois na maior parte dos países os menores de 16 anos podem ser emancipados pelos progenitores que detêm o poder paternal, o que mostra que o direito reconhece a estes adolescentes capacidade para orientar as suas vidas e gerir os seus interesses, mesmo que de ordem material, consoante o objectivo da emancipação (por exemplo, gestão de bens, exercício do comércio), mas também moral ou afectiva.

Considera o Comité que poderia haver uma desigualdade jurídica quanto aos menores com idades entre 16 e 18 anos; não havendo disposição específica, aplicar-se-ia o Regulamento (CE) n.º 1374/2000.

4.3. Por último, o Comité lamenta profundamente a excessiva timidez que caracteriza o estado da cooperação em matéria civil e que o direito da família seja abordado de modo ainda limitado, levando a que, por exemplo, a família *de facto* e os filhos nascidos fora do casamento não vejam os seus direitos reconhecidos e aplicados no quadro comunitário.

Espera vivamente que estes problemas sejam solucionados a breve trecho, pois a tanto obrigam razões de equidade, de realismo face às evoluções sociológicas, e de igualdade de direitos e obrigações para todos os cidadãos da União.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Integrar o ambiente e o desenvolvimento sustentável na política de cooperação económica e para o desenvolvimento — Elementos de uma estratégia global»

(2001/C 14/18)

Em 18 de Maio de 2000, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 10 de Outubro de 2000 (relator: L. Ribbe e co-relator: J. I. Gafo Fernández).

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 83 votos a favor com 6 abstenções o presente parecer.

1. Introdução

1.1. O artigo 177.º do Tratado de Amsterdão declara a promoção do desenvolvimento sustentável como objectivo essencial da política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

1.2. O Conselho Europeu, na cimeira de Cardiff de Junho de 1998, realçou a importância da integração do ambiente e do desenvolvimento sustentável nas políticas comunitárias e convidou a Comissão e o Conselho suas várias formações especializadas a definir as suas próprias estratégias de integração.

1.3. A comunicação da Comissão «Integrar o ambiente e o desenvolvimento sustentável na política de cooperação económica e para o desenvolvimento — Elementos de uma estratégia global» [1] deve ser vista no contexto desta estratégia de integração.

1.4. O Comité tomou conhecimento das deliberações do Conselho de Desenvolvimento de 11 de Novembro de 1999 e de 18 de Maio de 2000, bem como da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia [2].

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité aplaude o documento apresentado pela Comissão, que, deste modo, não só dá a entender estar empenhada na concretização dos objectivos do Tratado de Amsterdão e da Cimeira de Cardiff mas também reconhece a extrema importância deste tema e as lacunas consideráveis que é preciso colmatar.

2.2. A Comissão indica, acertadamente, quer nesta Comunicação quer no seu documento geral sobre a política de desenvolvimento [2], que a sociedade civil tem um papel fundamental nas tarefas a realizar. Nesta perspectiva, o Comité lamenta o facto de, até à data, só ter sido muito esporadicamente envolvido nas reflexões da Comissão, não obstante a sua qualidade de representante da sociedade civil. Faz notar à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento que os contributos do Comité para fazer progredir este importante tema político apenas terão realmente sentido se não for meramente consultado sobre fragmentos avulsos ou documentos isolados, mas se puder acompanhar a par e passo o processo evolutivo global da política de desenvolvimento. Solicita, portanto, à Comissão que lhe comunique de que forma tenciona associá-lo, futuramente, ao prosseguimento da política de cooperação económica e de desenvolvimento.

2.3. O Comité observa com inquietação o desenvolvimento global actual e constata que a promessa das nações industrializadas, de investir um mínimo de 0,7 % do seu PIB na ajuda ao desenvolvimento, feita já na Assembleia Geral das Nações Unidas de 24 de Outubro de 1970 e reiterada posteriormente, não tem sido cumprida pela maioria dos países e que a média despendida actualmente não suplanta os 0,23 %.

2.4. O fosso entre pobres e ricos aumenta a olhos vistos. O círculo vicioso em que muitos países em desenvolvimento estão presos, descrito lacunarmente por termos tais como subdesenvolvimento económico, pobreza, baixo nível de educação, crescimento demográfico e insuficiente protecção do ambiente, já há muito que é do conhecimento geral e impregna a consciência do mundo desenvolvido. No entanto, até à data, ainda não foi possível rompê-lo, em grande parte por ausência de vontade política.

2.5. A situação em matéria de ambiente nos vários países ou regiões em desenvolvimento é, naturalmente, muito diversa e escapa, portanto, a qualquer generalização. Mas, pode-se falar abertamente e sem o risco de exagerar de uma situação dramática. Há muitas pessoas sem água potável, o tratamento das águas residuais é catastrófico (e, por conseguinte, péssimas as condições de higiene), não se sabe o que é uma gestão de resíduos sistemática e a poluição do ar atinge, na maioria dos

[1] COM(2000) 264 final.
[2] COM(2000) 212 final de 26.4.2000.

casos, proporções intoleráveis, e isto não só nas aglomerações urbanas. Os recursos naturais são frequentemente sobreexplorados, seja para satisfazer as necessidades das populações seja para satisfazer a procura externa.

2.5.1. Outro exemplo da situação problemática do ambiente é o sobrepastoreio e a exploração agrícola excessiva de solos marginais, que fazem diminuir a sua fertilidade e produtividade. Outro exemplo ainda é o desflorestamento de grandes áreas. As consequências ecológicas podem ser muito diversas: vão desde alterações climáticas até à inundação de grandes extensões de terra, passando pela desertificação acelerada. O seu impacto pode, pois, tanto ser global como regional ou local. Pode-se dizer, por outras palavras, que a maioria dos países em desenvolvimento está muito longe de uma situação ambiental sã e muito mais ainda de um «desenvolvimento sustentável». Esta situação não os afecta só a eles, mas tem também repercussões para os países desenvolvidos. A importância especial da iniciativa da Comissão relaciona-se, evidentemente, com a defesa dos seus próprios interesses.

2.6. Há que admitir que não são os países em desenvolvimento, mas as nações industrializadas os principais responsáveis pelos graves problemas ambientais à escala mundial. É um facto que aproximadamente 20 % da população do planeta consome quase 80 % dos recursos existentes e que este consumo é coberto, parcialmente, pela pilhagem ou pela exploração excessiva de recursos renováveis ou não renováveis dos países em desenvolvimento.

2.6.1. Os 20 % da população que consomem 80 % das matérias-primas vivem quase totalmente nos países industrializados. São, portanto, os hábitos e os padrões de produção, consumo e comportamento das nações industrializadas que são responsáveis pela ameaça de esgotamento dos recursos, pelas alterações climáticas ou pela redução dramática da biodiversidade e, por conseguinte, da variedade genética. Transpô-los para os países em desenvolvimento apenas serviria para agravar, à escala mundial, uma situação já assaz delicada ao nível ecológico.

2.6.2. Do mesmo modo, os países industrializados com capacidade para transferir conhecimentos ao nível do desenvolvimento de tecnologia ambiental adaptada poderão dar um contributo importante para resolver os problemas nos países em desenvolvimento.

2.7. O Comité realça que a integração da protecção do ambiente e do desenvolvimento sustentável na política de desenvolvimento da UE não deverá implicar exportar o estilo de vida europeu para os países em desenvolvimento. A própria Comissão concluiu na avaliação do seu Quinto Programa de Acção em matéria de Ambiente [1] que se está muito longe de garantir um desenvolvimento sustentável na Europa.

[1] COM(1999) 543 final de 24.11.1999.

3. **Observações na especialidade**

3.1. *Abordagem estratégica insuficiente no documento da Comissão*

3.1.1. É notório que as propostas formuladas pela Comissão a propósito dos temas que aflora denotam um carácter pouco constringente. Na opinião do Comité, a comunicação não fornece praticamente indicações claras

— sobre qual é, na opinião da Comissão, a origem real dos problemas;

— sobre as áreas onde há maiores lacunas ao nível da cooperação entre a UE e os países em desenvolvimento;

— sobre os meios de colmatar eficazmente estas lacunas.

3.1.2. O documento da Comissão desdobra-se em asserções sobre o ambiente, mas não faz qualquer observação sobre a forma de abordar a integração do desenvolvimento sustentável, no âmbito da política de desenvolvimento. Para o Comité é, pois, impossível discernir nesta comunicação todos os «elementos de uma estratégia global», conforme faz supor o subtítulo da comunicação.

3.1.3. Um tema com importância considerável e decisiva para o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento é, por exemplo, a «evolução demográfica», que o documento da Comissão omite integralmente. O Comité recomenda que se passe em revista as passagens do documento com hiatos e se complete as considerações estratégicas de conformidade.

3.1.4. Neste contexto, fica-se a aguardar resposta para as seguintes perguntas:

— O êxodo rural e o desenvolvimento de megacidades cada vez mais gigantescas onde vivem 10, 20 ou até mesmo 30 milhões de pessoas são sustentáveis a longo prazo?

— Não é, de certo modo, contraditório favorecer, por um lado, aliás legitimamente, a educação e a formação das pessoas nos países economicamente subdesenvolvidos e ir, por outro lado, recrutar a esses países quadros especializados, mesmo sendo isso acompanhado de iniciativas estatais especiais como, por exemplo, regulamentação favorável à imigração, o que prejudica sobremaneira o desenvolvimento e a competitividade das empresas locais (a chamada fuga de cérebros)?

— Por que motivo o documento da Comissão não encara a hipótese de promover mecanismos para incrementar a transferência tecnológica, para além do que previa o Protocolo de Quioto?

3.1.5. A Comissão constata que «até à data, a análise da coerência das políticas comunitária e da União, assim como do seu impacto nos países em desenvolvimento, não tem sido sistemática». O Comité congratula-se com este laivo de autocrítica, mas verifica que o documento não fornece qualquer prazo para a realização e a apresentação dessa análise, cuja premência é indubitável.

3.1.6. Para que prossiga com qualidade acrescida o debate entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento, no qual o Comité Económico e Social gostaria de intervir (v. ponto 2.2), seria de toda a conveniência analisar sem preconceitos os erros cometidos, até à data, na política de desenvolvimento mundial. O Comité insiste, a propósito, especialmente nos importantes trabalhos realizados no âmbito do Programa das Nações Unidas sobre o Ambiente (PNUA), que mereciam ser sistematicamente avaliados e integrados na estratégia comunitária.

3.1.7. Este debate poderia decorrer com mais transparência e de uma forma mais acessível para o grande público, que tem de ser forçosamente sensibilizado para estas questões, já que importa descrever com maior precisão determinados processos catalogados como não respeitadores do ambiente ou não «sustentáveis». É preciso insistir aqui, sobretudo, na parte que cabe aos serviços estatais e às empresas dos países desenvolvidos.

3.2. *Bases para a maior protecção do ambiente*

3.2.1. O documento da Comissão salienta por várias vezes como é importante fomentar actividades catalisadoras e aumentar a capacidade de gestão do ambiente tanto do sector público como do privado. O Comité vê o assunto exactamente do mesmo prisma, mas gostaria de assinalar que a sensibilização e a formação sobre questões ambientais são abordadas uma única vez.

O Comité chama expressamente a atenção para o facto de não poder haver uma verdadeira protecção do ambiente com base em medidas impostas a partir do topo. Só terá êxito se encontrar eco na sociedade, se as pessoas compreenderem e aceitarem as medidas adoptadas e exigirem mesmo que se vá mais longe.

De futuro, haveria que dar maior ênfase à ampla participação do público e da sociedade civil organizada na concepção, na aplicação e na avaliação das estratégias de desenvolvimento, sobretudo, na área da política do ambiente e do desenvolvimento sustentável. A premissa para uma participação efectiva da sociedade civil seria o acesso prévio a informações pertinentes, por exemplo, sobre os projectos planeados e as avaliações do impacto ambiental, inteiramente no espírito da Convenção de Aarhus, subscrita pela Comunidade Europeia. Por outro lado, o maior apoio a pequenos projectos e microprojectos de protecção do ambiente é um aspecto essencial da estratégia de participação directa da população local. Infelizmente, a comunicação da Comissão pouco ou nada adianta sobre o assunto.

3.2.2. Em geral, os países em desenvolvimento apresentam ainda consideráveis lacunas na formação ao nível da gestão e legislação ambiental e da sua execução. Afigura-se, pois, necessário prestar aos países em desenvolvimento maior assistência nestes âmbitos, principalmente no desenvolvimento de programas didácticos e curriculares nas universidades.

3.2.3. A Comissão estabelece, no âmbito das suas relações com os países ACP, um quadro fixo para o diálogo sobre as estratégias de desenvolvimento. Este constitui um instrumento de integração ideal, tanto mais que os actores socioeconómicos também são chamados a intervir, em consonância, aliás, com o alvitre do Comité Económico e Social.

3.2.4. Enquanto os países em desenvolvimento não tiverem devidamente em conta as exigências de uma política ambiental moderna, é do interesse público europeu e também mundial (global governance) que a Comissão Europeia e os governos dos vários Estados-Membros confiram às vertentes ecológicas a importância que merecem nas negociações e nos debates bilaterais. Esconder-se atrás do argumento de que a protecção do ambiente deve orientar-se pela «procura» é uma atitude inaceitável.

3.2.5. É, portanto, necessário convencer todos os funcionários da Comissão responsáveis pela política de desenvolvimento da importância da protecção do ambiente e do desenvolvimento sustentável. A integração do ambiente começa aqui.

3.2.6. Neste contexto, o Comité deseja fazer ainda uma observação sobre os recursos humanos nos serviços da Comissão responsáveis pelas questões do desenvolvimento. Os números indicados na nota de pé de página (22) da comunicação, segundo os quais, por exemplo, cabia a um membro do pessoal do serviço da Comissão controlar o impacto ambiental de um investimento no montante de 1 300 milhões de euros nos países ACP, colocam certas interrogações. O controlo é necessário mas não pode ser realizado desta forma. A Comissão deveria explicar como é possível assegurar devidamente as tarefas decerto crescentes, face à projectada restruturação entre as duas Direcções-Gerais RELEX e DEV e do Serviço Comum de Relações Externas.

3.2.7. Seria possível assegurar maior eficiência se tanto a Comissão como os Estados-Membros e as organizações competentes privadas e públicas coordenassem e aproveitassem melhor os recursos existentes.

3.3. *O impacto das trocas comerciais*

3.3.1. A comunicação da Comissão aborda o problema das trocas comerciais mas, na opinião do Comité, não tão a fundo quanto devia.

3.3.2. Certos problemas que continuam a dificultar consideravelmente e a impossibilitar o desenvolvimento sustentável quer nos países em desenvolvimento quer nos países desenvolvidos são inerentes às relações comerciais entre os Estados-Membros e os países em desenvolvimento. A importação de alimentos para animais é exemplo disso. A agricultura europeia importa grandes quantidades de alimentos para animais (ou outras matérias-primas agrícolas), mesmo dos países em desenvolvimento. Na União Europeia, esta importação é uma das causas da concentração da criação intensiva de gado nas regiões costeiras, o que se entende do ponto de vista da competitividade das empresas mas que constitui um problema para o ambiente e para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável na UE. A cultura de matéria-prima forrageira nos países em desenvolvimento está na origem de vários problemas sociais e ambientais locais, entre os quais a expulsão dos pequenos lavradores de certas terras, o desflorestamento e a exploração excessiva de solos frágeis e ainda o incumprimento das exigências ambientais na transformação de matérias-primas (sobretudo na indústria da farinha de peixe). Por outro lado, não se sabe sempre que impacto ecológico a utilização e a comercialização mundial dos organismos geneticamente modificados virão a ter no futuro. Num documento contendo os «elementos de uma estratégia global», a Comissão deveria debruçar-se mais atentamente sobre problemas deste tipo e propor soluções.

3.3.3. O documento da Comissão refere-se frequentemente à importância que têm para os países as empresas que operam internacionalmente no que diz respeito à protecção do ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Sem sombra de dúvida que tal é verdade, já que as empresas têm capacidade para proceder a uma transferência maciça de conhecimentos e iniciar processos económicos «limpos», graças às suas experiências de gestão e à utilização de tecnologia ambiental moderna. É esta a faceta positiva de um desenvolvimento que é preciso apoiar incondicionalmente.

3.3.4. Em contrapartida, o Comité não pode deixar de observar que, infelizmente, ainda há uma série de desenvolvimentos menos propícios: empresas com actividades em todo o mundo que cumprem à risca os elevados padrões ambientais nas suas sedes situadas nos países desenvolvidos, mas que, em parte, tiram ciosamente partido das normas sociais, laborais e ambientais menos estritas dos países em desenvolvimento e entravam assim o desenvolvimento sustentável. Como se trata de um factor a não subestimar, seria conveniente que a Comissão lançasse o debate com as instituições europeias e internacionais relevantes para encontrar a melhor forma de pôr fim a esta situação, por exemplo, mediante a criação de um código de conduta. É também indispensável que a Comunidade e os Estados-Membros apoiem activamente a campanha internacional de ratificação das convenções fundamentais da OIT, condicionando os investimentos e os empréstimos públicos, e determinados programas, à observância das respectivas disposições.

3.3.5. É inadmissível que, nos países em desenvolvimento, sejam utilizadas ainda em grandes quantidades substâncias nocivas para o ambiente e para a saúde já há muito proibidas nos Estados-Membros da UE, por razões ambientais ou de saúde, mas que continuam a ser fabricadas nesses países. Além disso, há muitos países em desenvolvimento que utilizam substâncias tóxicas persistentes, como por exemplo o DDT [1] para combater a malária, as quais, face à sua volatilidade e perenidade, contribuem para aumentar a poluição do ambiente à escala mundial.

3.3.6. Considerando as bem conhecidas insuficiências resultantes do comércio, deve entender-se a frase da Comissão: «O comércio e o ambiente devem desempenhar um papel interactivo» (vide 1.º parágrafo do ponto 4.2 do documento da Comissão), de certo modo, mais como um desejo do que uma realidade. A Comissão e os Estados-Membros devem nomeadamente fazer inserir a dimensão ambiental nas competências da ORC.

3.4. *Investimentos na protecção do ambiente*

3.4.1. Seria inteiramente apropriado, face à falta de investimentos na protecção do ambiente nos países em desenvolvimento, estudar a hipótese de aumentar a fatia das ajudas comunitárias ao desenvolvimento destinada a investimentos no ambiente (que, segundo a Comissão, não passa actualmente dos 8,5 %). O Comité assinala ainda que é igualmente essencial para o desenvolvimento sustentável atender à vertente ecológica na afectação dos outros fundos, bem mais elevados, previstos, no âmbito das prioridades da política de desenvolvimento comunitário anunciadas em Abril de 2000, por exemplo, para o combate à pobreza, o desenvolvimento do comércio, os programas de ajustamento estrutural, a saúde, o desenvolvimento do sector privado e do sector produtivo.

3.4.2. Certos problemas ambientais dos países em desenvolvimento têm origem em problemas que os países industrializados tendem a banalizar. A desertificação avança devido, designadamente, ao facto de as populações cortarem árvores para, por exemplo, cozinharem. Tecnologias mais modernas e mais adequadas (p.ex. fogões solares) permitiriam melhorias decisivas. Seria possível, simultaneamente, lançar programas de formação para os habitantes destes países poderem dispor eles próprios da tecnologia de que necessitam. Seria um erro ver os países em desenvolvimento meramente como mercados potenciais para os equipamentos fabricados nos países industrializados. O Comité congratular-se-ia pois, se a Comissão fornecesse dados demonstrando que, o desenvolvimento da produção e a utilização de tecnologias relevantes nestes países no âmbito de projectos bottom-up (da base para o topo) é uma abordagem que conviria utilizar mais amiúde para a resolução de muitos problemas locais.

[1] Cerca de 30 % do DDT empregue nos países em desenvolvimento é levado pelo ar de regresso aos países desenvolvidos!

3.4.3. Tais projectos adaptados poderiam demonstrar igualmente que a protecção do ambiente não é um luxo acessível unicamente às sociedades ricas, mas uma condição essencial para garantir a estabilidade ecológica e económica em todo o mundo.

3.4.4. Por último, não fica claro como a Comissão chega à conclusão de que «a privatização da prestação de serviços ambientais, tais como a gestão dos resíduos, o saneamento público e o tratamento das águas residuais, poderiam (...) melhorar a eficácia económica e ambiental».

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O reforço do direito das concessões e dos contratos de parceria entre os sectores público e privado (PPP)»

(2001/C 14/19)

Em 2 de Março de 2000, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 23.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre «O reforço do direito das concessões e dos contratos de parceria entre os sectores público e privado (PPP)»

A Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 1 de Setembro de 2000, sendo relator P. Levaux.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 72 votos a favor, 2 contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Na reunião de 14 de Dezembro de 1999, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo decidiu requerer à Mesa autorização para elaborar parecer de iniciativa sobre o reforço do direito das concessões e dos contratos de parceria entre os sectores público e privado (PPP) como instrumento de relançamento do crescimento europeu ao serviço dos cidadãos europeus e da integração dos mercados. A legislação da Comunidade sobre contratos públicos não contempla todos os contratos de PPP. Esta define e estabelece o enquadramento jurídico das empreitadas na Directiva 93/37/CEE [1] mas não estabelece o quadro geral dos contratos de parceria entre os sectores público e privado. Porém, a sua necessidade foi reconhecida de variadas formas:

— o grupo de alto nível constituído por N. Kinnock emitiu recomendações que foram inteiramente adoptadas pela Comissão mas que permaneceram letra morta na legislação europeia e no sistema jurídico de diversos Estados;

— a comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões de direito comunitário [2], publicada após o Livro Verde de Janeiro de 1997 sobre os contratos públicos e uma nota de orientação de Março de 1998 são outras reflexões que levantam várias questões fundamentais. A Comissão reconheceu a variedade de relações contratuais abrangidas pela PPP e centrou a análise apenas nas concessões.

1.2. O Comité entende que deve expor as suas reflexões sobre duas grandes categorias de problemas.

1.2.1. Questões económicas, sociais e estratégicas

— Deve ser estabelecido um quadro harmonizado para estes contratos, face à lentidão da construção das redes transeuropeias (RTE) que com eles se deviam realizar?

---

[1] JO L 199 de 9.8.1993.

[2] JO C 121 de 29.4.2000.

Não deveria ter-se em conta o interesse estratégico destes contratos, dada:

— a sua especificidade ligada à prestação de serviços de interesse geral (social, ambiental)?

— a consolidação, crescimento e formação de um verdadeiro mercado de capitais privados afectados às infra-estruturas, tendo em conta que são travados pelas incertezas existentes no actual direito europeu das obrigações?

— Devemos deixar-nos distanciar pelos outros continentes que desenvolvem muito intensamente estes tipos de contratos, o que, a prazo, poderá abrandar o nosso desenvolvimento económico?

1.2.2. Questões de harmonização jurídica e de clarificação do direito europeu

— Devem harmonizar-se as normas que regulam estes contratos, como propõe a CNUDCI [1]?

— Deve desenvolver-se a legislação sobre contratos públicos, face à progressão muito sensível de novos tipos de contratos de PPP e à reorganização de alguns Estados-Membros no que se refere à gestão de infra-estruturas por operadores privados?

1.3. Retomando anteriores trabalhos europeus sobre o tema, o presente parecer tem como objectivo definir uma abordagem mais clara que favoreça a criação de um direito das concessões na Europa. É necessário dispor de uma boa definição de concessão e criar um quadro adequado a estes contratos que permita o seu desenvolvimento. Partindo das dificuldades encontradas nas concessões de infra-estruturas, o parecer formula propostas para a Europa.

2. **Os obstáculos à PPP e o retomar de anteriores iniciativas europeias sobre o tema**

2.1. *Obstáculos jurídicos*

2.1.1. As concessões têm um enquadramento confuso nas directivas europeias Com efeito, a questão das concessões em direito comunitário tem as suas fontes nos princípios e normas do Tratado e nas seis directivas que aplicam estes princípios.

As directivas elaboradas pela União Europeia visam assegurar a transparência da concorrência no domínio dos contratos públicos [2], contudo em relação à parceria entre os sectores público e privado o seu âmbito é por vezes confuso. Presentemente, apenas a Directiva 93/37/CEE, que coordena os processos de adjudicação de contratos públicos de empreitadas de obras públicas, define o contrato de concessão, no artigo 1.º alínea d), limitando-se à concessão de obras públicas. A directiva prevê uma publicidade prévia no Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE). Infelizmente, toma-se apenas como referência os contratos de empreitadas de obras públicas [3].

2.1.1.1. Embora seja claro que a concessão de obras públicas — que implica simultaneamente a realização da obra e a exploração do serviço a ela associado — é regulada pela Directiva 93/37/CEE, o mesmo não acontece no que respeita às concessões nos sectores das telecomunicações, transportes, água ou energia. A Directiva 92/50/CEE sobre os contratos públicos de serviços não define a concessão nem estão previstas as modalidades da sua adjudicação, o mesmo acontecendo na Directiva 93/38/CEE (sobre os contratos celebrados pelos titulares das concessões ou de direitos exclusivos nos sectores das telecomunicações, água e energia).

2.1.1.2. Existem, pois, entre estas directivas certas incoerências de definição e âmbito que necessitam de clarificação efectiva para os contratos classificados como de concessão ou de PPP.

2.1.2. A noção de concessão de empreitadas no direito europeu é passível de crítica. A crítica incide fundamentalmente na ligação que é feita entre concessão e contratos de empreitadas de obras públicas, o que não faz sentido, e no facto de na maioria dos Estados-Membros não serem consideradas as propostas autónomas de concessões apresentadas pelo sector privado.

---

(1) Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional.

(2) — Directiva 93/37/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas (e que retoma as duas directivas de 1971 e 1989, a Directiva 71/305/CEE (JO L 185 de 16.8.1971) e a Directiva 89/440/CEE (JO L 210 de 21.7.1989).
— Directiva 93/36/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993 relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento.
— Directiva 92/50/CEE do Conselho de 18 de Junho de 1992 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços.
— Directiva 93/38/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos nos sectores da água, energia, transportes e telecomunicações (ditos sectores especiais).

(3) «A concessão de obras públicas é um contrato que apresenta as mesmas características que as referidas na alínea a), com excepção de que a contrapartida das obras consiste quer unicamente no direito de exploração da obra quer nesse direito acompanhado do pagamento de um preço.»

2.1.2.1. Uma concessão de empreitada é um contrato complexo pelo qual uma entidade pública delega numa entidade privada a responsabilidade de executar uma obra financiando-a, conservando-a e explorando-a durante um longo período que permita a amortização dos investimentos. Portanto, ela exige uma transferência de responsabilidade do concedente para o concessionário e a noção de globalidade do contrato, que inclui numerosos aspectos (construção, financiamento, exploração) quaisquer que sejam as modalidades de pagamento do concessionário. A remuneração de capitais e riscos do investidor deve equilibrar equitativamente o serviço prestado ao consumidor ou ao utente.

2.1.2.2. No seguimento do Livro Verde publicado pela Comissão Europeia em Novembro de 1996 [1], o Comité adoptou, em 28 de Maio de 1997 [2], um parecer no qual solicitava à Comissão a revisão da sua abordagem sobre as concessões a fim de as autonomizar mais da definição de contrato público de empreitada de obras públicas:

— «A questão das concessões deveria também constituir objecto de exame profundo, sendo claro que a sua atribuição deve pautar-se pela transparência e por critérios objectivos. Existem diferenças fundamentais entre uma concessão e um contrato de mercado: objecto, duração, condições de financiamento, modo de gestão, âmbito da responsabilidade. Para facilitar o desenvolvimento destes contratos, com vista nomeadamente às RTE (redes transeuropeias), a Comissão poderia estudar um instrumento jurídico adequado, relativo ao seu regime de execução.»

Outros pontos do parecer merecem ser citados:

— «3.7. Em diversos países, têm-se desenvolvido os métodos de financiamento privado das obras públicas. Trata-se de contratos de longa duração com participação financeira privada, o que os diferencia dos contratos públicos. Dadas as economias de financiamento público que possibilitam aos Estados, estes métodos merecem divulgação e promoção. A este respeito, importa que a Comissão, por meio de uma comunicação interpretativa, salvaguarde o carácter negociado destes contratos, assegurando a necessária publicidade dos mesmos;»;

— «8.3.6. Recomenda que a actividade das concessões constitua objecto de um regime específico, designadamente para as redes transeuropeias (RTE)»;

«8.3.7. Propõe que a Comissão Europeia favoreça a promoção dos novos métodos contratuais baseados no financiamento privado das infra-estruturas públicas.».

2.1.3. O direito europeu actual não assegura a igualdade de tratamento das concessões nas legislações nacionais. Também a Comissão, consciente dos problemas levantados pelo actual quadro jurídico publicou a «Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário» (29 de Abril de 2000).

2.1.3.1. A versão definitiva desta comunicação foi publicada no seguimento de uma consulta a nível europeu mas para a qual não foi requerido o parecer do CES. Esta interpretação trata da vinculação das concessões ao Tratado, da noção de concessão e do seu âmbito. Este trabalho, embora útil, é apenas uma etapa e numerosas vozes se pronunciaram a favor de uma directiva europeia sobre a matéria a fim de acabar com ambiguidades jurídicas inúteis e de dispor de bases jurídicas harmonizadas para os contratos à semelhança do que acontece no resto do mundo. No estado actual, as legislações nacionais não harmonizadas, com mais ou menos direitos e obrigações, acolhem as concessões e as PPP de forma extremamente diversa. Não é normal que a adjudicação e a execução deste tipo de contrato variem tanto entre os Estados-Membros enquanto as autoridades europeias repetem incessantemente que o recurso à PPP permitiria construir as infra-estruturas estruturantes da Europa As noções de parceria entre os sectores público e privado e de concessão devem ser definidas claramente no direito europeu a fim de não desencorajar o investimento privado nos equipamentos públicos.

2.1.3.1.1 A comunicação interpretativa contém uma útil resenha das normas do Tratado na sua aplicação a todas as concessões de serviços ou de obras públicas e a outorga de direitos exclusivos [3]. Insiste, também, justamente na necessidade de estabelecer a concorrência entre as estruturas parapúblicas ou públicas e o sector privado na adjudicação de contratos ou actos unilaterais de concessão. Em nome do princípio da igualdade de tratamento, a Comissão considera contrárias às regras supracitadas do Tratado e ao princípio de igualdade de tratamento as disposições «que reservem a adjudicação de contratos públicos exclusivamente a empresas em que o Estado ou o sector público detenham, directa ou indirectamente, uma participação maioritária ou total».

(1) «Livro Verde sobre os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro» COM(96) 583 final.

(2) JO C 287 de 22.9.1997, p. 92.

(3) As entidades públicas devem respeitar o princípio de transparência, proporcionalidade e reconhecimento mútuo. A Directiva 93/37/CEE impõe publicidade prévia à adjudicação de qualquer contrato de concessão de obras públicas, quer o concessionário potencial seja público ou privado. Não toma partido sobre a adjudicação das concessões de serviços.

2.1.3.2. Contudo, a comunicação não trata todos os problemas, nem no que toca ao conteúdo dos contratos de concessão nem ao direito a eles aplicável. A Comissão utiliza «o direito de exploração da obra ou este direito acompanhado de um preço» como critério distintivo e exclusivo entre os contratos públicos e a concessão, precisando: «O direito de exploração permite ao concessionário cobrar direitos ao utente da obra». No seu entender, a remuneração directamente recebida dos utentes da obra distingue as concessões dos contratos públicos e assimila «exploração» a «risco de frequentação» o que não corresponde nem à realidade de todos os contratos de concessão nem à directiva «empreitadas» e ainda menos à directiva «serviços».

2.1.3.3. Os riscos são muito diversos, dependendo da natureza do serviço a prestar, e não se limitam ao risco de tráfego (hospital, parque, rede de água…). Antes da exploração, o concessionário deve realizar a concepção, o financiamento, a execução das obras e o serviço de conservação durante muitos anos. Assim, a concessão não pode ser reconduzida a um único critério — o risco de pagamento. Trata-se de um conceito muito mais vasto do qual é necessário identificar e hierarquizar todos os elementos se se quiser realmente clarificar a noção. Aliás, as transferências de risco em cada contrato são negociadas caso a caso.

2.1.4. Diferentes aplicações do direito europeu geram diferenças jurídicas. O Comité verifica que o regime jurídico dos contratos de concessão difere sensivelmente de Estado para Estado. Por exemplo, na Bélgica, em Espanha e em Portugal, a classificação de contrato de concessão de obras é reservada às concessões de obras com uma exploração de longa duração e com financiamento público, sendo diferente o regime na Alemanha, França e Itália. Ora, trata-se do mesmo tipo de contratos, que, de resto, conhecem actualmente um fortíssimo desenvolvimento na Europa e no mundo.

2.1.4.1. Por consequência é preciso darmo-nos conta de que os contratos públicos europeus não são fonte de unidade na Europa, já que num país se qualifica determinado contrato como público e noutro como concessão e que o mesmo contrato terá, assim, dois regimes de adjudicação segundo o país que consideremos. Não se percebe na comunicação interpretativa o que poderia mudar nesta matéria: os contratos de «private finance iniciative (PFI)» existentes na Grã Bretanha são de muito longa duração, inteiramente negociados e com total financiamento público após maior ou menor transferência de riscos para o sector privado. Estes contratos podem ser considerados, à luz da comunicação interpretativa, quer contratos públicos quer concessões.

2.1.5. Quanto às propostas autónomas do sector privado, fora do processo de consultas do sector público, muitos países no mundo instituíram um direito específico que reconhece aos agentes privados a possibilidade de apresentarem projectos às entidades públicas responsáveis. No caso de aprovados pelos poderes públicos, é aberto concurso com reserva dos direitos do autor da ideia [1].

2.2. *Obstáculos económicos*

2.2.1. O direito europeu é incompleto e não permite um desenvolvimento correcto dos financiamentos privados de infra-estruturas públicas

2.2.1.1. Os investidores sublinham a incerteza da legislação que confere poucos direitos, o que gera um ambiente pouco favorável ao financiamento privado das infra-estruturas. Isto é tanto mais lamentável quanto o direito das PPP progrediu enormemente no resto do mundo como o mostram os trabalhos da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Comércio Internacional (CNUDCI) [2]. Estes trabalhos mostram que os direitos nacionais têm disposições não apenas sobre a adjudicação mas também a execução das concessões. A questão foi em parte abordada aquando da publicação pela Comissão, em Novembro de 1996, do Livro Verde sobre os contratos públicos, continuando porém sem resposta. Um direito centrado unicamente na adjudicação de contratos é insuficiente, ou mesmo dissuasivo, o que aliás era afirmado no relatório Kinnock.

2.2.2. A verificação de um fraco desenvolvimento do programa da rede transeuropeia de transportes leva desde há algum tempo a duvidar da eficácia da abordagem actual em matéria de direito das concessões na Europa. Esta questão foi estudada aprofundadamente pelo Grupo Kinnock que publicou o relatório final do grupo de alto nível sobre o financiamento de projectos de rede transeuropeia de transporte por parcerias entre o sector público e o sector privado (Maio de 1997).

— Foram feitas pelos grupos de trabalho numerosas propostas sobre vários aspectos do regime jurídico das concessões. Poucas de entre elas foram até agora seguidas e pouquíssimas realizações de projectos de infra-estruturas de transporte foram levadas a cabo no quadro de uma verdadeira parceria entre os sectores público e privado, sendo esta, naturalmente, uma das causas dos atrasos verificados no programa aprovado em Essen para os quatro projectos prioritários.

---

[1] É prática em Itália e não se vê porque é que os outros Estados-Membros não poderiam dispor de processos semelhantes. A CNUDCI publicou, aliás, recentemente recomendações de legislação com esta finalidade.

[2] Ver o relatório «Les projects d'infrastructure à financement privé», 2 de Março de 1998 — CNUDCI, 31.ª sessão.

2.2.3. Síntese das propostas do relatório do grupo de alto nível sobre os problemas enfrentados pela parceria entre os sectores público e privado na Europa (pontos 2.2.3.1 a 2.2.3.3)

2.2.3.1. Ter uma estratégia europeia da concessão

— A estrutura política da PPP deve ser clara. É preciso dar certeza aos projectos e oferecer soluções estruturadas para os problemas iniciais.

— Destaca-se a falta de coordenação e motivação dos actores públicos.

— Será necessário dispor de fundos públicos iniciais importantes e de agências de projectos que preparem com grande antecedência os processos de viabilidade financeira, de estudos dos solos; foi avançada a ideia de uma agência europeia que assegure a capacidade e continuidade da cooperação para os projectos transfronteiriços.

— Definir o estatuto de companhia europeia para as concessões transfronteiriças e desenvolvimento de agrupamentos de interesse público.

— Desenvolvimento de métodos comuns de avaliação e de apresentação de projectos baseados em análises custo-benefício transparentes, incluindo as medidas de externalização e as futuras receitas fiscais.

— Cometer ao sector privado a responsabilidade de demonstrar a viabilidade financeira dos projectos.

— Desenvolver a capacidade das entidades públicas para a montagem de projectos de concessão.

— Regular de forma harmonizada o problema central da evolução da situação fiscal.

— Adoptar um regime fiscal garantido a longo prazo. Esta é uma barreira ao investimento (ex. TVA de 20 % em França).

— As sociedades de construção assumem o risco principal de conceber e construir um projecto com um prazo e um orçamento determinados.

2.2.3.2. Desenvolver métodos financeiros ad-hoc

— Desenvolver adiantamentos reembolsáveis (quando os objectivos de tráfego são atingidos).

— Permitir o reinvestimento dos reembolsos.

— Criar um verdadeiro mercado de financiamento a longo prazo e dar acesso a quase fundos próprios.

— Encorajar os investidores privados (reembolso em caso de resgate).

— Criar uma obrigação a taxa zero.

— Permitir co-concessões de actividades adicionais para equilibrar a concessão principal.

— Desenvolver o recurso a fundos de pensões.

— Desenvolver uma avaliação harmonizada do risco numa base equitativa e razoável.

— Consagrar o princípio do equilíbrio financeiro dos contratos de concessão.

— Onerar o concessionário apenas com o risco do custo das obras, do funcionamento e da conservação, assumindo o sector público os riscos ambientais e o custo da fase inicial garantida.

— Reduzir o custo dos estudos e o risco associado.

— Reduzir os custos de negociação com bons cadernos de encargos.

— Desenvolver garantias mínimas de rendimento em vez da repartição do lucro. A Comissão deverá recorrer aos contratos de concessão com financiamento público.

2.2.3.3. Adoptar métodos comuns de adjudicação

— Para reduzir os custos do processo de adjudicação, dar mais participação às entidades públicas no trabalho de preparação de projectos: estudos de tráfego, estudos geológicos — protecção das ideias dos concorrentes preteridos.

— Desenvolver processos de negociação após concursos limitados. Escolha da melhor proposta.

— Limitar o nível de especificação para os trabalhos de construção.

— Interdição de alteração de programa no decorrer da construção.

— Os concursos apenas deverão ser lançados após a compra dos terrenos, a aprovação dos planos, a realização dos estudos de viabilidade e a definição da subvenção.

— Desenvolver processos de pré-qualificação dos concessionários.

— Permitir a recepção de propostas autónomas do sector privado.

2.2.4. A situação jurídica europeia não evoluiu após a publicação do relatório Kinnock. Além disso, o Comité entende que os processos deveriam ser utilizados para ter em conta os três pilares (economia, ambiente e aspectos sociais).

2.2.5. A manutenção dos monopólios nos grandes projectos

2.2.5.1. Apesar de pedidos reiterados da Comissão aos Estados-Membros a favor de um verdadeiro recurso aos contratos de PPP, a sua utilização diminuiu em certos projectos (ligação Barcelona-Perpignan) e noutros, como a ligação Lyon--Turim, o sector privado está totalmente excluído embora pudesse trazer soluções inovadoras ou alternativas.

2.2.5.2. Embora critérios de avaliação económica possam justificar uma derrogação ao artigo 90.º, n.º 2, do Tratado [1] (ver o relatório «Les projets d'infrastructure à financement privé», 2 de Março de 1998, CNUDCI, 31.ª sessão), ou também a tomada em consideração do ordenamento do território e da ordem pública [2], impõem-se os objectivos do Tratado de Maastricht e as regras da concorrência, dado que o Tratado determina que a acção dos Estados-Membros seja conduzida no respeito do princípio de uma economia de mercado, aberta e de livre concorrência [3].

2.2.5.3. A comunicação interpretativa sublinha nítida e justamente a sujeição das entidades públicas e parapúblicas às normas actuais, das directivas e do Tratado, sobre concorrência entre os sectores público e privado.

2.2.6. A Europa vê-se confrontada com grandes desafios, tanto a curto prazo, no que diz respeito às infra-estruturas necessárias, como a médio e a longo prazo, no que toca à manutenção da competitividade e da capacidade de exportação das empresas europeias. O problema do financiamento, devido aos recursos limitados do sector público, pode ser solucionado com os contratos PPP. A Europa utiliza ainda pouco estes meios em comparação com outros países, pelo que deveria tirar maior partido da experiência destes na matéria. Conviria analisar as consequências destas parcerias para os consumidores.

2.2.7. Falta de diversificação das modalidades de gestão pública

2.2.7.1. É evidente que o controlo do equilíbrio dos orçamentos públicos incita a utilizar em certos casos processos de externalização das despesas utilizando a parceria entre os sectores público e privado.

2.2.7.2. Muitos Estados decidiram fazer dela um instrumento central da sua acção pública. O governo britânico adoptou o princípio de que o recurso ao sector privado permite à administração limitar a acção ao essencial das suas missões e concentrar-se na qualidade das prestações. A PPP não significa apenas recorrer ao sector privado para financiar projectos de investimento mas também apelar à competência e às capacidades de gestão do sector privado para realizar e explorar projectos públicos de modo mais eficaz durante o longo período de exploração.

2.2.8. A falta de princípios firmes e unificados a nível europeu para desenvolver as PPP

2.2.8.1. No que respeita às RTE, este imenso estaleiro apenas progredirá realmente se os Estados-Membros decidirem igualmente tomar as medidas necessárias para o favorecer, se deixarem de confiar tudo às empresas públicas ou parapúblicas e lançarem coordenadamente concursos para fazer avançar estes grandes projectos, acolhendo ideias alternativas e propostas diversas do sector privado.

2.2.8.2. Cabe à Comissão favorecer a emergência de projectos e lembrar aos Estados que os projectos de RTE não cabem exclusivamente às entidades do sector público. Mas, de modo mais geral, o papel da Comissão é oferecer um quadro jurídico mais satisfatório para estes contratos a fim de atrair fundos e que estes não se sintam penalizados em relação a outras formas de investimento.

2.2.8.3. É preciso que a Comissão adopte uma visão estratégica: ou a Europa toma a tempo o comboio da gestão pública do novo milénio, o qual corresponde à sua tradição, ou fica presa num colete de forças regulamentar gerador de custos adicionais tanto para os consumidores como para os investidores privados sujeitos a um custo de financiamento mais elevado.

---

[1] TJCE Acórdão Corbeau, 19 de Maio de 1993, Colectânea da Jurisprudência, 1993, pág. I-2533.

[2] TJCE Acórdão Município de Almelo, Colectânea da Jurisprudência, 1994, p. I-1477.

[3] Ver «A Estratégia para o Mercado Interno Europeu e recomendações para a revisão das acções orientadas» (parecer de iniciativa). Relator: J. Little, JO C 140 de 18.5.2000, p. 36.

3. As principais realizações em PPP na Europa e no mundo

3.1. Todos os países europeus recorreram ou utilizam actualmente o sistema de concessões. Não podemos deixar de lembrar que a «primeira Europa» do tempo dos romanos utilizava, já há dois mil anos, o sistema de concessões em numerosos sectores de serviços e infra-estruturas. Na nossa época, este tipo de contrato permite realizar em numerosos países europeus (França, Reino Unido, Portugal, Itália, Espanha...) e fora da Europa, não apenas auto-estradas e parques de estacionamento, mas também redes de água, museus, aeroportos, redes de eléctricos ou de metropolitano, bairros urbanos, renovação integral de escolas e hospitais, etc.

4. Propostas do Comité para melhorar e unificar o direito das concessões

4.1. *Definição de concessão*

4.1.1. Actualmente, como se disse, a nível comunitário, apenas a «concessão de obras públicas» é definida, muito sumariamente, e regulada pela Directiva 93/37/CEE, de 14 de Junho de 1993. Falta, antes de mais, uma definição de contratos de concessão ou de PPP que estabeleça o seu conteúdo e extensão.

4.1.2. Com efeito, a concessão e, em sentido mais lato, a delegação, não se resume a um único critério — o risco de pagamento — como o considerou a Directiva 93/37/CEE, nem apenas à característica de uma modalidade de pagamento, mas define-se por um conjunto de elementos.

4.1.3. Uma concessão de obras públicas é um acto (contrato ou acto unilateral) pelo qual uma entidade pública delega numa entidade privada a responsabilidade de conceber, construir, financiar, manter e explorar uma infra-estrutura e/ou serviço por um período longo e determinado. É em geral um contrato pelo qual uma entidade pública encarrega uma empresa de realizar pelos seus meios os investimentos necessários para a criação do serviço e de o fazer funcionar por um longo período, podendo a empresa ser remunerada por um preço pago pelos utilizadores e/ou pela entidade pública sem que esta disposição altere o carácter de concessão.

4.2. *Um quadro harmonizado para o desenvolvimento de concessões e outros contratos de PPP*

4.2.1. Um quadro jurídico geral

4.2.1.1. Manutenção da abordagem liberal das concessões: No texto da directiva 93/37/CEE deve ser mantida uma abordagem favorável à concorrência.

4.2.1.2. Um quadro financeiro europeu: é necessário um quadro jurídico apropriado para a realização de financiamentos a longo prazo, na medida em que os fundos envolvidos são consideráveis e necessitam de recorrer às praças financeiras internacionais, que precisam de certeza quanto às condições de execução dos contratos. Contudo, o recurso a capitais provenientes de fundos de pensões parece pouco adaptado à maioria dos Estados-Membros, dados os regimes de segurança social existentes.

4.2.1.3. Utilizar os capitais e a experiência do BEI: esta instituição bancária fundada pelos Estados-Membros financia numerosíssimos programas subvencionados pela Europa e possui uma rica experiência em matéria de parcerias.

4.2.1.4. Um estatuto jurídico harmonizado das concessões na Europa: é necessário criar uma regulamentação aplicável aos Estados-Membros que garanta nos contratos uma repartição adequada e equitativa dos direitos e obrigações entre concessionário e concedente.

4.2.2. Adjudicação harmonizada e transparente

4.2.2.1. Adjudicação transparente: as entidades públicas devem prevenir possíveis críticas aquando da adjudicação destes contratos. Para tal, é necessário um sítio Web europeu que reúna os dados jurídicos sobre este tipo de contratos. Assim, as assembleias competentes do país considerado poderiam exprimir-se com toda a transparência, após consulta aos parceiros sociais, e controlar melhor a adjudicação destes contratos.

4.2.2.2. Escolha final do concessionário: a entidade pública deve definir previamente os objectivos e finalidades do projecto, deixando à parte privada a responsabilidade técnica e económica pelas soluções que propõem (os concessionários não são favoráveis aos concursos de projectos previstos pela Comissão).

4.2.2.3. Critérios de selecção: uma selecção dos candidatos baseada apenas em critérios quantitativos não se adapta a projectos de tal envergadura e complexidade. O processo deve ser regido pelo princípio da transparência de critérios. A selecção deverá basear-se numa combinação de critérios adequados: qualitativos, quantitativos e realistas mediante o processo mais transparente, incluindo a tomada em consideração das referências de cada candidato.

4.2.2.4. Custo dos estudos: porque os estudos de viabilidade de uma concessão são longos e caros, importa que as empresas sejam encorajadas a participar no concurso, prevendo-se a possibilidade de serem reembolsadas de parte significativa dos custos de preparação da sua oferta.

4.2.2.5. Respeito pela inovação: a candidatura a uma concessão pode ser original, tendo inovações importantes e essenciais nos aspectos técnico, financeiro ou comercial. É indispensável evitar que as concepções originais de um candidato possam ser postas à disposição de outros concorrentes. O conceito deve manter-se propriedade do seu autor. É uma questão de ética que deve assegurar-se ao candidato pois as suas propostas originais geralmente não podem ser protegidas por patente (solução sugerida pela Comissão). Na falta de protecção desta propriedade intelectual, é certo que mais nenhum candidato a uma concessão revelará as suas ideias originais, o que privará a colectividade dos progressos que daí pudessem resultar.

4.2.2.6. Respeito pelo desenvolvimento sustentável: dada a importância destes projectos, é necessário que as entidades públicas tenham em conta os aspectos sociais e ambientais.

4.2.2.7. Processo negociado: uma proposta de contrato de concessão deve obedecer ao objectivo de serviço a definir pelo concedente. O concessionário deve ter toda a liberdade para atingir aquele objectivo: concepção da obra, faseamento dos trabalhos, assunção de riscos técnicos, etc. Tal implica que, após a entrega das propostas por um ou mais candidatos, se inicie um diálogo com os concessionários potenciais no qual o concedente deve dar prova de elasticidade e flexibilidade na elaboração definitiva do contrato de concessão sem prejuízo das suas necessidades.

4.2.2.8. Necessidade de elasticidade e flexibilidade. Qualquer outro processo deve ser excluído, dado que não integraria esta fase de diálogo que é indispensável para que o concedente escolha a oferta que melhor responde aos seus objectivos. As disposições da Directiva 93/37/CEE não implicam, para as concessões de obras públicas, a obrigação de o concedente escolher entre os diferentes processos abertos, limitados ou negociados. Deve pois prever-se a obrigação de utilizar o processo negociado na celebração deste tipo de contratos.

4.3. *A necessidade de adoptar uma directiva*

4.3.1. A directiva deverá definir as concessões e as outras formas de contratos de PPP em função do seu carácter de longa duração e dos seus elementos constitutivos fundamentais (concepção, realização, financiamento, conservação e gestão das obras). Tratando-se de concessões de obras que incluam serviços associados, deverá definir o papel atribuído ao concessionário na concepção, no financiamento, na execução de trabalhos e na gestão e conservação das obras. É necessário definir um quadro unificado para os contratos em matéria de estacionamento, auto-estradas, portos, aeroportos, redes de saneamento, etc.

4.3.2. Um quadro jurídico bem adaptado às concessões é essencial para a execução do contrato de concessão ou de PPP. A possibilidade de celebrar contratos de parceria depende fundamentalmente da possibilidade de alcançar e respeitar o equilíbrio contratual sem o qual nenhum operador celebraria um contrato de concessão. Assim, devem ser definidos princípios que permitam uma repartição equilibrada dos riscos entre concedente e concessionário, quer na concessão de obras quer na de serviços. Os seguintes princípios deveriam figurar no direito europeu:

4.3.2.1. Os riscos de uma concessão de infra-estruturas devem ser identificados, quantificados e claramente afectados à parte mais apta a suportá-los.

4.3.2.2. O concessionário e os seus financiadores devem ter a garantia de que o contrato chegará ao seu termo sem alterações. Por sua vez, a alteração das circunstâncias económicas previstas no contrato inicial dará lugar a revisão do mesmo. Devem prever-se os casos de «facto do príncipe» e de força maior (princípio de estabilidade do contrato).

4.3.2.3. O concedente deve tomar medidas em caso de risco excepcional: acontecimento imprevisível, súbito e que aumente o custo do contrato. É nomeadamente o caso de alteração dos requisitos administrativos.

4.3.2.4. O concessionário deve poder beneficiar de suficiente flexibilidade para assumir a responsabilidade que lhe foi delegada pelo concedente. O concedente não deve interferir indevidamente na execução do contrato, devendo o seu papel exercer-se nas questões de soberania, segurança ou ordem pública incluindo, e tendo em conta, as competências políticas e a responsabilidade social que lhe cabem.

4.3.3. Devem ser definidas regras claras a nível europeu sobre as questões de acesso aos recursos essenciais, ou seja, às infra-estruturas que foram criadas no passado no quadro de monopólios com recursos públicos e que deveriam, de ora em diante, ser acessíveis a todos. Nos contratos no sector de transportes, a questão foi acertadamente regulada pela Directiva 91/440/CEE relativa à exploração das infra-estruturas ferroviárias comunitárias, mas noutros domínios não é esse o caso. Por exemplo, no sector das radiocomunicações, os investimentos efectuados no passado com dinheiros públicos devem ser postos à disposição de empresas que concorrem com os antigos monopólios.

4.3.4. A Comissão deve propor imperativamente um texto legislativo claro que permita a parceria do sector privado e do sector público para desenvolver as infra-estruturas e os serviços de que a Europa precisa e que seja adoptado no prazo mais breve possível ao nível europeu.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à oferta separada de acesso à linha de assinante»

(2001/C 14/20)

Em 20 de Setembro de 2000, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Em 11 de Julho de 2000, a Mesa do Comité Económico e Social incumbiu a Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação de preparar os correspondentes trabalhos.

Na sua 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social, atenta a urgência dos trabalhos, decidiu nomear C. Cambus relator-geral e adoptou, por 77 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. O sector das telecomunicações está em permanente evolução tecnológica, tanto mais rápida quanto a gestão das redes físicas ou incorpóreas e dos serviços que as constituem assenta, essencialmente, nas mais modernas tecnologias informáticas. Este sector contribui de modo decisivo para a difusão das novas tecnologias da informação e, consequentemente, para a consecução dos objectivos da União respeitantes à economia do conhecimento e da inovação.

1.2. Eis a razão pela qual foi pedido expressamente aos operadores de telecomunicações que, até ao final do ano 2000, oferecessem acessos rápidos, fáceis e baratos à Internet, tanto para as empresas como para os particulares. Com esta finalidade, as conclusões dos Conselhos de Lisboa e de Santa Maria da Feira impõem aos Estados-Membros a obrigação de abrir à concorrência o acesso à linha de assinante até 1 de Janeiro de 2001.

1.3. Do ponto de vista legal, o sector das telecomunicações está totalmente aberto à concorrência desde a directiva de 1996 que vigorou até 1 de Janeiro de 1998. Hoje em dia, qualquer novo operador pode entrar neste sector de actividade e competir com os operadores históricos de telecomunicações. As novas tecnologias foram, de resto, uma razão e um meio de desenvolvimento da concorrência, como exemplo, o telemóvel, que deu a novos operadores a oportunidade de adquirir clientela a custos de investimento razoáveis. Em

contrapartida, o objectivo de abrir à concorrência o fornecimento de todos os assinantes de telefone, sem excepção, não poderá ser alcançado a curto prazo se não se impuser aos operadores históricos a obrigação de permitir aos seus concorrentes o acesso ao último elemento da rede telefónica: a linha de assinante.

1.4. A linha de assinante com fios é o circuito físico que liga as instalações do cliente à central telefónica local do operador ou a uma instalação equivalente na rede de acesso local. Trata-se de um par de fios de cobre pelos quais, até ao presente, não era possível transmitir simultaneamente a telefonia vocal e a informação digital. Para fornecer serviços de transmissão de dados digitais aos assinantes, era necessário mais um par de fios suplementar, do tipo ISDN (integrated services data network). Os progressos tecnológicos alcançados de há um ano a esta parte, possibilitam que, pelo mesmo par de fios de cobre e em simultâneo, passem a telefonia vocal e os serviços de transmissão de dados digitais de alto débito denominados xDSL (50 a 100 vezes mais rápidos do que os serviços existentes).

1.5. As linhas de assinante foram sendo construídas em função do desenvolvimento das redes e dos assinantes do telefone vocal, num contexto normativo de direitos exclusivos necessários em virtude do peso dos investimentos, da lenta recuperação do investimento e da vontade política de existência de um serviço universal. Acabaram por tornar-se num desafio entre os operadores históricos e os novos operadores que desejam ter acesso a este último elemento da rede para poder levar até ao assinante os novos serviços que propõem.

1.6. Teoricamente, já o podem fazer, mas sob condição de construírem os seus próprios equipamentos corpóreos ou incorpóreos (linhas de assinante por rádio, por exemplo). Como não é possível esperar pelo desenvolvimento, forçosamente lento, de redes concorrentes e/ou de tecnologias diferentes, caso em que acentuaria o atraso da União no domínio das tecnologias da informação, a opção de liberalizar o acesso à linha de assinante afigura-se como única via possível e foi decidida nos Conselhos de Lisboa e da Feira.

1.7. Do ponto de vista técnico, o regulamento contém três conceitos: o acesso totalmente separado à linha de assinante, o acesso partilhado à linha de assinante e, para instalar qualquer dos dois, a partilha de locais, que permite ligar os equipamentos de um novo operador. Nenhuma das duas opções técnicas, o acesso totalmente separado e o acesso partilhado, é economicamente neutra.

2. **Síntese da proposta da Comissão**

2.1. A proposta faz parte de um novo enquadramento jurídico para todas as redes e serviços de transmissão tendente a garantir a competitividade do mercado da comunicação electrónica ([1]). A proposta de regulamento persegue um duplo objectivo:

— fornecer uma base jurídica às entidades reguladoras dos Estados-Membros que poderiam ter dificuldade em impor a obrigatoriedade do acesso separado à linha de assinante, o que os impediria de alcançar o objectivo fixado pelos Conselhos Europeus de Lisboa e da Feira, e

— permitir a instalação harmonizada do acesso separado à linha de assinante a nível europeu, com a finalidade de evitar distorções da concorrência.

2.2. Os fundamentos do regulamentos são apresentados nos considerandos:

2.2.1. A rede de acesso local continua a ser um dos segmentos menos concorrenciais do mercado de telecomunicações liberalizado, porque os novos operadores não dispõem de infra-estruturas de rede alternativas e extensas e, com as tecnologias tradicionais, não podem igualar as economias de escala e de âmbito dos operadores da rede fixa que detêm um poder de mercado significativo;

2.2.2. O acesso separado à linha de assinante afecta sobretudo a infra-estrutura de cobre de uma entidade dominante e os investimentos em infra-estruturas alternativas deverão ser de molde a garantir uma rendibilidade razoável, uma vez que tal poderá facilitar a expansão dessas infra-estruturas nas zonas em que a sua penetração ainda é baixa;

2.2.3. É conveniente que a obrigação de fornecer um acesso às linhas de assinante impenda apenas sobre os operadores de redes designados pelas entidades reguladoras nacionais como detentores de poder de mercado significativo face às disposições comunitárias pertinentes;

2.2.4. As regras de determinação dos custos e de tarifação do acesso às linhas de assinante e recursos conexos (por exemplo, partilha de locais e aluguer de capacidade de transmissão), deverão ser transparentes, não discriminatórias e objectivas, para garantir equidade, devendo ainda permitir ao fornecedor da linha de assinante a cobertura dos custos pertinentes incorridos e a obtenção de um lucro razoável;

([1]) Vide, em especial, a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas COM(2000) 393 final; TEN/057.

2.2.5. A publicação, pelo operador notificado, de uma oferta de referência adequada para o acesso separado à linha de assinante, num prazo breve e preferencialmente na Internet, sob supervisão da entidade reguladora nacional, contribuiria para criar condições de mercado transparentes e não discriminatórias;

2.2.6. O objectivo de assegurar um quadro harmonizado para a oferta de acesso separado à linha de assinante não pode ser realizado pelos Estados-Membros de forma segura, harmonizada e atempada ao abrigo da legislação nacional ou comunitária actual, podendo, por conseguinte, ser melhor conseguido pela Comunidade. O presente regulamento limita-se estritamente ao mínimo necessário para realizar esses objectivos, não indo além do necessário para esse efeito.

2.3. *O conteúdo da proposta limita-se a cinco artigos:*

2.3.1. O artigo 1.º, «Âmbito», dispõe que compete à entidade reguladora nacional identificar os organismos detentores de um poder de mercado significativo e de os notificar à Comissão.

2.3.2. O artigo 2.º, «Definições», considera:

— acesso separado à linha de assinante como o acesso total ou partilhado oferecido aos novos operadores;

— acesso partilhado como a possibilidade de acesso ao espectro de frequências não vocais ao novo operador e de manter o espectro de frequências vocais para o operador histórico;

— a partilha de locais como o fornecimento do espaço necessário à instalação técnica do novo operador dentro da instalação já existente do operador histórico.

2.3.3. O artigo 3.º, «Oferta separada de acesso», fixa em 31 de Dezembro de 2000 o limite para os operadores notificados disponibilizarem o acesso separado à linha de assinante em condições transparentes e não discriminatórias; estes ficam obrigados a fornecer acesso a qualquer ponto tecnicamente viável da linha ou da sublinha de assinante de cobre aos novos operadores; nesta mesma data, os operadores notificados deverão publicar uma oferta de referência (modalidades, condições e preços) para o acesso separado à linha de assinante e recursos conexos, incluindo a partilha de locais.

2.3.4. O artigo 4.º, «Supervisão regulamentar», estabelece que, enquanto o nível de concorrência na rede local for insuficiente, as entidades reguladoras nacionais têm competência, quando se justifique, para intervir ao nível das condições das ofertas, bem como para resolver litígios entre operadores relativos às matérias abrangidas pelo regulamento.

2.3.5. O artigo 5.º estipula que o regulamento entrará em vigor no terceiro dia após a data da sua publicação no Jornal Oficial.

3. **Observações na generalidade**

3.1. *Oportunidade da proposta de regulamento*

3.1.1. Até ao presente, nunca fora proposto um regulamento para o sector das telecomunicações. Este texto é, portanto, inovador. Com ele, a questão da oferta separada de acesso à linha de assinante ficará separada dos demais textos que compõem a análise do quadro regulamentar das redes e serviços de comunicações electrónicas. Mas, importa sobretudo referir que o regulamento, porquanto não necessita de transposição pelos Estados-Membros, é o melhor meio de garantir uma aplicação rápida das disposições nele contidas.

3.1.2. O Comité concorda com a urgência de uma difusão tão ampla quanto possível das tecnologias e dos serviços da sociedade da informação, tanto junto das empresas como dos particulares. A liberalização do sector das telecomunicações, estabelecida, do ponto de vista legal, em 1996, foi primeiramente aplicada às actividades mais adequadas, como a telefonia de longa distância, nas quais os concorrentes demoraram um ano para se instalarem. O atraso na abertura à concorrência da linha de assinante não se explica unicamente pela insuficiência de instrumentos de regulação, mas provavelmente mais pelo carácter recente dos processos tecnológicos (xDSL) e pelo interesse dos operadores alternativos centrado, num primeiro tempo, nas zonas mais rentáveis.

3.1.3. É esta a razão pela qual o Comité considera indispensável instalar os meios necessários para acelerar o acesso do grande público às novas possibilidades de acesso à Internet e aos serviços de transmissão de dados disponibilizados pelas aplicações xDSL. O objectivo de colocar a União como líder da competição mundial para as aplicações da sociedade do conhecimento e da inovação afirmado nos Conselhos de Lisboa e da Feira, implica a difusão mais alargada possível destas aplicações em todos os meios e a capacidade de responder imediatamente aos pedidos dos assinantes que já utilizam as possibilidades da Internet para que possam dispor, finalmente, de acessos privados de alto débito, utilizando a ligação telefónica já existente.

3.2. *Conteúdo da proposta*

3.2.1. Na opinião do Comité, o conceito contido na proposta de colocação à disposição da linha de assinante em condições que permitam cobrir os custos e garantir uma remuneração razoável para o operador que a fornece, mostra-se justificado do ponto de vista económico, atendendo à expectativa legítima dos operadores no que toca à recuperação do investimento realizado nas suas instalações.

3.2.1.1. Por outro lado, o Comité considera que a tarifação desta colocação à disposição deveria ser igualmente neutra no que respeita às opções tecnológicas. Com efeito, um nível de preços demasiadamente alto incitaria os novos operadores a investir em equipamentos concorrenciais nem sempre justificados, enquanto que um preço demasiado baixo conduziria a que usufruíssem dos pares de cobre sem efectuar uma investigação séria sobre as tecnologias mais económicas. É, pois, essencial insistir na necessidade de estabelecer os preços mais adaptados possíveis à realidade económica.

3.2.2. Do ponto de vista técnico, o regulamento contém três conceitos: o acesso totalmente separado à linha de assinante, o acesso partilhado à linha de assinante e, para instalar qualquer dos dois, a partilha de locais, que permite ligar os equipamentos de um novo operador. Faz ainda referência à possibilidade de acesso separado de apenas uma parte da linha de assinante: a sublinha de assinante.

3.2.3. Esta proposta da Comissão baseia-se nas possibilidades oferecidas pela tecnologia e a técnica para diferenciar o serviço de telefonia vocal tradicional dos novos serviços xDSL. Neste particular, o Comité sublinha que as ERN deverão velar para que os novos operadores não venham a desviar comercialmente o acesso partilhado do seu objectivo para garantir a telefonia vocal em xDSL.

4. **Observações na especialidade**

4.1. *Âmbito de aplicação*

4.1.1. O Comité concorda com a definição da Comissão a propósito dos operadores notificados da rede telefónica pública fixa. Pensa, contudo, que seria oportuno acrescentar que as ERN têm plena capacidade para tratar dos eventuais casos de abuso de posição dominante que pudessem surgir, com excepção dos respeitantes à rede telefónica pública fixa, como os das redes mais recentes em zonas de equipamento por cabo audiovisual.

4.2. *Modalidades de oferta separada de acesso*

4.2.1. O Comité está completamente de acordo com o facto de os operadores notificados serem obrigados a responder aos pedidos de «acesso totalmente separado à linha de assinante» que consiste no aluguer da totalidade da linha de assinante a um novo operador, sem alteração da propriedade. Esta solução tem o mérito de ser simples. Assim, o novo operador tanto pode assegurar os serviços de telefonia vocal e os novos serviços de transmissão de dados digitais de alto débito, como subcontratar o serviço de telefonia vocal a qualquer outro operador à sua escolha, mesmo ao operador histórico notificado, quando o assinante, por razões de «apego à marca», assim o deseje.

4.2.2. O Comité aprova igualmente a obrigação decorrente do regulamento de impor o acesso separado parcial denominado «acesso partilhado à linha de assinante», que implica que o operador histórico mantenha o espectro de frequências da telefonia vocal e que disponibilize ao novo operador o acesso exclusivo ao espectro de frequências não vocais.

4.2.3. O Comité considera, no entanto, que esta modalidade técnica deve ser acompanhada, na prática, por uma cláusula comercial de salvaguarda, como as já adoptadas por alguns Estados-Membros, mediante a qual o novo operador passa automática para a opção de acesso totalmente separado se o assinante rescindir o seu contrato de telefonia vocal com o operador histórico.

4.3. *Modalidades comerciais*

4.3.1. O Comité aprova o objectivo de obrigar os operadores notificados a publicarem uma oferta de referência para o acesso à linha de assinante. Considera, contudo, que esta obrigação geral de fornecer indicações de preços acessíveis para os grandes meios de comunicação social, como a Internet, só poderá dizer respeito a um serviço também ele suficientemente geral para que o seu custo possa ser fixado de modo global, independentemente dos vários contextos locais. O Comité é de opinião que esta obrigação deve ser aplicada ao acesso totalmente separado à linha de assinante. Para as demais prestações (em especial a partilha de locais) a oferta de referência deverá dar a conhecer os pormenores das modalidades técnicas e remeter a oferta de preços para uma análise casuística em função das condições locais, respeitando o princípio de que todas as ofertas devem basear-se nos custos ou referir-se ao preço de mercado.

4.3.2. No atinente aos preços praticados para o acesso à linha de assinante, o artigo 4.º da proposta refere que estes devem ser estabelecidos segundo o princípio da orientação para os custos. Dever-se-ia especificar a natureza dos custos utilizados, nomeadamente dos custos médios suplementares de longo prazo, os únicos que dão garantias de uma concorrência leal e sustentável, em conformidade com o espírito da proposta de regulamento, bem como de neutralidade tecnológica.

4.3.2.1. O Comité considera ainda, na mesma linha, que o preço do acesso partilhado deveria ser avaliado numa base pelo menos idêntica ao preço do acesso totalmente separado deduzido do custo fixo da assinatura do serviço de telefonia vocal.

4.4. É necessário incluir neste regulamento o princípio do abandono de qualquer regulação ex ante logo que o mercado de acessos de alto débito se torne competitivo. Para tanto, a Comissão deveria apresentar de dois em dois anos um relatório ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité sobre o estado da concorrência neste mercado de acessos de alto débito e propor a retirada do regulamento quando for oportuno.

5. **Conclusões**

5.1. O Comité apoia plenamente o projecto de Regulamento do Parlamento e do Conselho destinado a dar uma referência jurídica sólida aos Estados-Membros e às ERN, com vista a realizar o acesso separado à linha de assinante de telecomunicações até 31 de Dezembro de 2000.

5.2. Na definição dos preços orientados para os custos, é indispensável referir que se trata de custos médios suplementares a longo prazo para evitar que surjam distorções económicas que favoreçam escolhas erradas ou travem o desenvolvimento dos processos economicamente mais viáveis.

5.3. O Comité entende que este regulamento deve clarificar as modalidades da sua revisão, no quadro regulamentar comum quando o nível da concorrência no âmbito dos serviços for considerado suficiente.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Novos conhecimentos, novos empregos»

(2001/C 14/21)

Na reunião plenária de 27 de Abril de 2000, o Comité Económico e Social, ao abrigo do artigo 23.º do Regimento, decidiu elaborar um parecer sobre «Novos conhecimentos, novos empregos».

Em conformidade com o n.º 4 do artigo 11.º e com o n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, o Comité constituiu um subcomité para preparar os correspondentes trabalhos.

O subcomité emitiu projecto de parecer em 2 de Outubro de 2000, sendo relatora U. Engelen-Kefer e co-relator J. Morgan.

Na 376.ª reunião plenária (sessão de 19 de Outubro de 2000), o Comité Económico e Social adoptou, por 83 votos a favor, 23 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Na Cimeira de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000, a União Europeia atribuiu-se um novo objectivo estratégico para a próxima década: «tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social» [1].

1.2. A concretização das decisões tomadas em Lisboa será uma componente essencial do programa de trabalho da Presidência francesa. Esta concentrar-se-á nos seguintes tópicos:

---

[1] Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000, ponto 5.

— adopção de uma agenda social, ou seja, um novo programa de acção de política social para os próximos cinco anos;

— definição mais clara das prioridades no domínio da política económica;

— uma posição de destaque para a Europa na sociedade da informação;

— criação de um verdadeiro espaço económico europeu.

No seguimento do parecer elaborado para a Cimeira de Lisboa [1], o CES apresenta agora o presente parecer de iniciativa como contribuição concreta para a conferência sobre «Novos conhecimentos, novos empregos», que se realizará em Paris em 8 de Novembro de 2000.

2. **Novos conhecimentos**

2.1. *A sociedade da informação*

2.1.1. É universalmente reconhecido que a era industrial de Ford e Taylor cedeu o lugar à era da informação. A natureza do trabalho e a estrutura das empresas e das organizações foram transformadas pela burótica, pela automatização da indústria e pelos novos processos empresariais desenvolvidos com base em serviços de transmissão de dados como o EDI (intercâmbio electrónico de dados).

2.1.2. O que não foi tão claramente compreendido foi a importância dessa mudança para os trabalhadores, independentemente do sector em que trabalhem — público ou privado, comércio ou indústria, produção ou serviços.

2.1.3. O processamento da informação evoluiu ele próprio através da convergência das indústrias de tecnologia, meios de comunicação e telecomunicações (TMT). A matéria-prima dessas indústrias é a informação em todas as suas formas multimédia. Essa informação, ou esses dados, são impessoais na sua forma mecânica. O conhecimento, porém, é pessoal. Os trabalhadores podem ser diferenciados e classificados segundo a sua maneira de personalizar e utilizar a informação.

2.2. *Conhecimentos e informação*

2.2.1. A característica principal da sociedade da informação, da nova economia, etc., é que privilegiam o capital humano sobre o material.

2.2.2. Investir no capital humano implica desenvolver capacidades e competências. No presente parecer, capacidades e aptidões são definidas como «conhecimento».

2.2.3. O conhecimento é dinâmico e acumula-se através da aprendizagem, da experiência e da informação recebida. O papel da aprendizagem, especialmente no sistema educativo, é fornecer as estruturas conceptuais, as regras e os princípios com auxílio dos quais mais tarde se procura, analisa e usa a informação. As pessoas usam os seus conhecimentos para processar a informação de que necessitam para realizarem as suas tarefas. «Novos conhecimentos» são conhecimentos reforçados pelas tecnologias da informação.

2.2.4. O desafio consiste em permitir ao máximo de trabalhadores possível e a uma proporção tão grande quanto possível do público transformar a informação disponível e integrá-la em conhecimento utilizável.

2.2.4.1. Quando as empresas ou as organizações são transformadas pelas TMT, todos os seus registos, as suas políticas e os seus métodos de funcionamento são armazenados em computadores. Todo o trabalho relacionado com a missão central da empresa ou da organização é efectuado através de estações de trabalho conectadas com este sistema informático.

2.2.4.2. As empresas e os trabalhadores devem adaptar-se aos métodos de trabalho definidos pela sua relação com os sistemas informáticos. Os postos de trabalho são restruturados e as tarefas redefinidas. Estas alterações implicam uma adaptação de todos os envolvidos nelas — necessitam de «novos conhecimentos».

2.2.4.3. Está a surgir um novo sistema de tipos de trabalho e de tarefas. Por um lado, trabalho significa definir as regras, os princípios e as políticas empregues na programação dos computadores. Não se trata de programação de computadores em si, mas sim de trabalho profissional. Por outro lado, as tarefas podem incluir a utilização de estações de trabalho para seguir as regras e as políticas de acordo com as quais a organização exerce a sua actividade.

2.2.4.4. É desta maneira que o conhecimento gera novos empregos. Os sistemas informáticos estão a criar um ambiente de trabalho novo. A interacção com estes sistemas leva à criação de novas tarefas e de novos tipos de trabalho e à redefinição dos anteriores.

2.2.5. Os «novos conhecimentos» estão a transformar todas as ciências, em especial a Biotecnologia e a Genética, com as suas muitas possibilidades novas, são necessárias novas dimensões do comportamento ético e uma aplicação alargada do princípio da precaução.

---

[1] Vide parecer do CES sobre «Emprego, reforma económica e coesão social — Rumo a uma Europa da inovação e do conhecimento», JO C 117 de 26.4.2000, p. 62.

2.3. *As regras do jogo estão a mudar na sociedade do conhecimento*

2.3.1. Os factores tradicionais de competitividade, assim como a distância, estão a tornar-se cada vez menos importantes. O obstáculo da distância foi superado pelas telecomunicações. O que conta realmente são a criatividade e a flexibilidade, e não a escala ou os custos. A formação, o crescimento e a contribuição das PME assumirão igualmente uma importância enorme. As PME estão na origem de grande parte da inovação. Algumas empresas maiores tendem a adquirir PME para se desenvolverem e manterem a sua liderança do mercado.

2.3.2. A principal vantagem concorrencial que qualquer organização [1] deverá ter será a sua capacidade de aprender, isto é, a capacidade de gerar novos conhecimentos a partir dos antigos, de criar ideias e de inovar o mais rapidamente possível. O preço que a informação e os produtos baseados no conhecimento atingem no mercado depende menos da quantidade de trabalho que implicaram do que da sua exclusividade, a qual pode ser de curta duração.

2.4. A inovação implica uma atmosfera radicalmente diferente da proporcionada por formas de gestão e de empresa introduzidas há 100 anos para organizar a produção de bens de maneira eficiente. O sistema de obedecer a ordens e de supervisionar o trabalho terá de ser substituído cada vez mais por formas flexíveis e participativas de colaboração, nas quais os conhecimentos e as aptidões individuais possam expressar-se mais livremente.

2.5. A organização social e de gestão dos núcleos fulcrais de trabalhadores vai continuar a mudar. A ênfase passará a ser dada à colaboração multidisciplinar (na construção de veículos automóveis, nos cuidados de saúde, etc.). As interrelações entre estes trabalhadores e destes com a organização alterar-se-ão, com toda a probabilidade, de maneira significativa. Os locais de trabalho serão também mais variados, com mais trabalho realizado no domicílio. Mesmo assim, tais trabalhadores serão provavelmente contratados por organizações baseadas no conhecimento.

2.6. O Conselho e o Parlamento estão de acordo quanto à necessidade de reformar os sistemas educativos e de formação por forma a satisfazer as novas necessidades da sociedade do conhecimento, coordenar mais de perto, a nível europeu, uma política do emprego activa e prospectiva, modernizar os sistemas de segurança social e orientar a política social para a promoção da integração social. O CES subscreve plenamente esta perspectiva, por considerar que o combate ao desemprego é um requisito fundamental para que a sociedade do conhecimento inclua a totalidade dos cidadãos. A melhor protecção contra a exclusão social é um emprego de alta qualidade.

[1] Cf. a definição do termo «organização» no ponto 2.1.2.

3. **Emprego numa sociedade assente no conhecimento**

3.1. A última década foi marcada pelo desemprego em massa na UE. À primeira vista poderia parecer que são as novas tecnologias as causadoras dessa redução do número de postos de trabalho. Porém, a tecnologia só afecta negativamente o emprego quando a inovação se limita à racionalização e à substituição. Até à data, a inovação na UE não tem andado suficientemente a par, da globalização. O potencial de criação de emprego das TMT e das suas aplicações não tem sido plenamente explorado.

3.2. Os novos conhecimentos, as novas tecnologias e as novas organizações estão a criar, a alterar e a eliminar postos de trabalho em todos os sectores. A velocidade a que a economia e a sociedade comunitárias se adaptam a esta nova realidade e a capacidade das novas organizações de melhorar a produtividade da força de trabalho serão a medida tanto da criação de novos postos de trabalho como da boa remuneração desses postos de trabalho. Por outro lado, tal depende da rapidez com a qual os postos de trabalho e as tarefas são redefinidos e adaptados à era da informação.

3.3. Além disso, a sociedade da informação está a criar novas necessidades, que só podem ser satisfeitas por novos empregos. Não há motivos para crer que não haja crescimento no futuro. Os que se seguem são alguns dos sectores em causa:

— a tecnologia, os meios de comunicação e as telecomunicações (TMT),

— a educação, a saúde, a condição física e o estilo de vida,

— a diversão, o turismo e o sector do lazer em geral,

— comércio, os transportes e os serviços financeiros,

— ambiente e a habitação,

— os serviços domésticos, pessoais e empresariais.

3.4. Os novos regimes de trabalho, as novas relações laborais, assim como as novas actividades e os novos horários da vida privada introduzirão mudanças radicais na cena social. Se a UE pretende preservar o espírito do seu modelo social, este terá de ser drasticamente alterado de modo a condizer com as circunstâncias da sociedade do conhecimento no século XXI.

3.5. *O sector das TMT*

3.5.1. A economia do conhecimento depende grandemente do sector das tecnologias, dos meios de comunicação e das telecomunicações (TMT). Todos os trabalhadores dos «serviços fulcrais» terão de agir em conexão com equipamento electrónico, o qual por sua vez estará ligado em rede a fontes de informação.

3.5.2. O fornecimento de equipamentos e serviços TMT constitui, portanto, uma excelente oportunidade de emprego na era da informação. O impacto das TMT nos sectores da «velha economia» poderá ser ainda maior, dado que será através das TMT que as empresas da «velha economia» terão de se adaptar ou correr o risco de serem excluídas do mercado.

3.5.3. Hoje em dia, continua a haver uma grande falta de trabalhadores qualificados para os postos de trabalho no sector das tecnologias da informação (TI). Trata-se de uma oportunidade de emprego importante e atraente. Os Estados-Membros deveriam mobilizar os seus recursos humanos para preencher estes postos de trabalho. Há oportunidades para iniciativas de emprego do sector público, para iniciativas da indústria privada mediante programas de formação, e para iniciativas das indústrias de TI através das suas possibilidades de educação e formação internas. De um modo geral, a planificação da educação e da formação assumirá uma importância cada vez maior.

3.5.4. As TMT facilitam igualmente a formação de empresas da nova economia (empresa a empresa, empresa ao consumidor, consumidor a consumidor) numa diversidade de sectores. Para que as economias da UE possam beneficiar destas oportunidades, a formação de empresas, o capital de risco e as PME necessitam de um ambiente favorável [1]. Se não florescerem as novas empresas, a E-Europa não surgirá.

3.6. *Serviços*

3.6.1. Existem muitas categorias de trabalho em serviços, as quais continuarão a evoluir.

3.6.2. Certas categorias importantes de trabalho com os conhecimentos serão fundamentais para os objectivos centrais das organizações. Os trabalhadores utilizarão estações de trabalho e estarão conectados em linha aos sistemas de informação da organização. Deve fazer-se todo o possível, em termos de organização e de formação, para garantir que certos trabalhadores não sejam «comandados» pelas suas estações de trabalho.

3.6.3. Certas categorias de trabalho em serviços, sempre que no interesse da organização, serão provavelmente externalizadas (como por exemplo, restauração, limpeza, jardinagem, segurança, etc.). Estes empregos caracterizam-se por não estarem ligados em linha com os sistemas centrais de informação das organizações. As empresas adjudicatórias constituem um elemento importante da nova ordem económica e contarão igualmente com trabalho ligado ao conhecimento no topo da sua pirâmide. No entanto, cumpre não negligenciar os riscos da externalização. Terá de se encontrar um equilíbrio adequado entre a manutenção de serviços integrados e a subcontratação.

3.6.4. A prestação de serviços pessoais ou domésticos é um sector aberto ao crescimento que beneficiará também com as qualificações e das prestações por organizações profissionais de serviços. Determinadas actividades de serviços oferecem serviços pessoais a outros trabalhadores. À medida que esses trabalhadores utilizam as tecnologias TMT para passarem a um regime de disponibilidade permanente (24 horas por dia, sete dias por semana), aumenta a necessidade do apoio de serviços.

3.6.5. A evolução das atitudes na sociedade e o aumento do número de pais que trabalham estimulam a procura de serviços «fora de casa» e «fora de horário», especialmente nos sectores da banca, dos cuidados de saúde, da educação e das administrações locais).

3.6.6. Nos sectores em que há falta de trabalhadores qualificados, os salários são relativamente elevados e é provável que continuem a sê-lo. Será difícil evitar a crescente disparidade entre os vencimentos dos trabalhadores altamente qualificados e os dos menos qualificados. A evolução dos salários dos trabalhadores do sector dos serviços dependerá da melhoria da produtividade, a qual por sua vez dependerá em grande parte da gestão, motivação e formação proporcionadas a esses trabalhadores.

Esta tendência está a estimular igualmente a procura de trabalhadores qualificados nesses sectores e a procura de formação.

3.7. *Inovação*

3.7.1. As Tecnologias da informação são essenciais e permitem o acesso a muitas inovações. Porém, as suas vantagens específicas também tornam essas inovações no sector da informação mais fáceis de imitar, pelo que apenas um ritmo rápido de inovação permitirá preservar uma posição de vanguarda. O crescimento continuado neste sector depende antes de mais do dinamismo.

3.8. No passado, as inovações ocorriam geralmente passo a passo. Os serviços de desenvolvimento, produção e marketing funcionavam de maneira linear e a contribuição externa era limitada. Hoje em dia, a inovação procede de numerosas fontes, tanto internas como externas. Todo o processo se tornou muito mais flexível e orientado para o mercado. Algumas empresas inovadoras não têm êxito por terem permanecido isoladas.

---

[1] Este ponto foi já analisado no parecer do CES para a Cimeira de Lisboa. Vide nota de rodapé, p. 104.

3.9. Sem a investigação, muitas inovações nunca veriam a luz do dia. Não obstante, a investigação não é por si só inovação. Em especial as companhias jovens, que usam e desenvolvem as tecnologias mais recentes, necessitam de vínculos eficazes com a investigação. Necessitam de ideias úteis, de protótipos e de trabalhadores qualificados. A investigação custeada pelo Estado desempenha uma importante função de apoio e de preparação. O CES recomenda a criação e a promoção de centros de excelência de modo a dar maior projecção aos resultados que possam ser aplicados na prática e a tornar mais eficaz o processo de transferência [1]. Os serviços de consultoria às jovens empresas deveriam ser também expandidos.

3.10. O CES apoia os esforços do Conselho para melhorar a interligação dos programas de investigação nacionais e conjuntos e difundir os mais recentes resultados de IDT. O mesmo vale para o trabalho realizado para desenvolver métodos abertos de coordenação em matéria de avaliação da política de IDT e para remover os obstáculos à mobilidade dos investigadores na UE.

3.11. Promover um crescimento económico sustentável e de qualidade é a base para melhorar a situação do emprego na Europa. Sem crescimento, os problemas actuais nunca poderão ser ultrapassados. Por isso, deve ser atingido o objectivo comunitário de um crescimento anual de pelo menos 3 %. Entretanto, para além dos objectivos quantitativos, são necessários igualmente, na medida do possível, objectivos qualitativos que permitam obter resultados duráveis [2].

3.12. Só poderão alcançar-se êxitos duradouros no domínio da política do emprego através de uma política global e coerente de longo prazo. Os vários processos que compõem a estratégia económica e para o emprego da UE (Luxemburgo, Cardiff e Colónia) dão prioridade à cooperação entre as políticas económica, financeira, monetária e do mercado de trabalho e à adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas. Os planos de acção nacionais também revelam, porém, que a aplicação da estratégia para o emprego ainda necessita de ser reforçada por forma a poderem aproveitar-se melhor as oportunidades criadas pela sociedade da informação.

4. **Educação e formação na sociedade do conhecimento**

4.1. Toda a inovação deriva, em primeiro lugar, das aptidões e da motivação dos indivíduos envolvidos. É, portanto, essencial, enquanto elemento da política europeia, aumentar a empregabilidade através de uma política de formação abrangente, especialmente à luz da necessidade de adaptação de empregos e tarefas ao espaço da informação. Mesmo que todos os outros elementos da inovação estejam totalmente operacionais, se não existir mão-de-obra qualificada, não se conseguirá criar emprego suficiente [3].

4.2. A transição para a sociedade da informação e do conhecimento requer não só um aumento do investimento na educação, como impõe também à política da educação um novo conjunto de requisitos totalmente novos. Exige uma redefinição e uma reconfiguração radical do sistema educativo e de aprendizagem.

4.2.1. O contínuo formado pela educação primária, secundária e terciária tem de conseguir que os estudantes de todos os níveis sejam aconselhados e ensinados para atingir o respectivo potencial. Acresce ainda a necessidade de colocar a tónica nas competências sociais e numa instrução geral ampla, como base para a aprendizagem ao longo da vida.

4.2.2. É essencial a existência de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para facilitar tanto a formação profissional contínua para as matérias existentes como para permitir que homens e mulheres aprendam novas matérias. Isto exigirá o apoio dos empregadores e a disponibilidade «fora de horas» de ensino primário, secundário e terciário.

4.3. A manutenção da empregabilidade requer uma aprendizagem ao longo da vida. Todos os cidadãos devem ter boas oportunidades para se manterem empregáveis. Há que desenvolver novas modalidades de ensino e de aprendizagem, tanto para permitir que esta seja autodefinida e autodireccionada como para utilizar as redes. Convém ainda estabelecer estruturas adequadas à aprendizagem ao longo da vida de um indivíduo; também se deve aumentar a transparência e o aconselhamento sobre processos de aprendizagem. Há ainda que desenvolver, tanto ao nível nacional como comunitário, estratégias realistas para promover de forma abrangente a aprendizagem ao longo da vida.

4.4. Tanto as orientações da UE em matéria de emprego como as de política económica reclamam maiores incentivos para o investimento em capital humano. Estas orientações instam com os Estados-Membros — e quando possível com as empresas, os sindicatos e outros intervenientes — para que informem sobre os seus esforços a favor do capital humano, definindo os seus objectivos de forma concreta e actualizando-os permanentemente. O CES insiste no respeito sistemático das melhores práticas e está preparado para desempenhar o papel que lhe compete neste contexto.

---

[1] Parecer do CES sobre «Seguimento, avaliação e optimização do impacto económico e social da IDT: do 5.º para o 6.º programa-quadro» e parecer do CES sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Rumo a um espaço europeu da investigação», JO C 204 de 18.7.2000.

[2] Parecer do CES sobre a «Execução das orientações para o emprego 1999», JO C 209 de 22.7.1999, e parecer do CES sobre a «Proposta de Directrizes para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2000», JO C 368 de 20.12.1999.

[3] Ver parecer do CES sobre «Emprego, reforma económica e coesão social — Rumo a uma Europa da inovação e do conhecimento» — JO C 117 de 26.4.2000, p. 62.

4.5. O CES congratula-se também com o facto de as orientações da UE para o emprego apontarem para o fornecimento de equipamento a todas as escolas e para o acesso de todos os alunos à Internet até ao fim de 2002. Deverá ser possível que os alunos e os estabelecimentos de ensino tenham acesso gratuito à Internet. Há que encontrar novos modos de dar formação sobre as tecnologias da informação e de promover a mobilidade de emprego para as pessoas que não têm, de momento, acesso à formação.

4.6. Para se poder responder às novas exigências do trabalho, as competências sociais, tais como a comunicação e o trabalho de equipa, são de importância fundamental, bem como os conhecimentos em tecnologias da informação e as competências no domínio dos meios de comunicação. A formação nas TI e a promoção de competências sociais devem começar na escola e continuar como complemento de todos os tipos de formação e de actividades empresariais. O ritmo rápido das alterações tecnológicas torna essencial, em particular, uma constante actualização dos sistemas de formação profissional inicial e de aperfeiçoamento. Para além de proporcionar estabelecimentos de formação com perspectivas de futuro em número suficiente, uma tarefa fundamental da política europeia para o emprego é ligar a educação geral e a formação profissional inicial e complementar num contínuo coerente de aprendizagem ao longo da vida.

4.7. Os sistemas educativos têm de ser abertos para que todos os indivíduos tenham oportunidade de arranjar um emprego na sociedade da informação. Os indivíduos que, até ao momento, foram excluídos devem ter acesso a novas oportunidades de aprendizagem, incluindo demonstrações sobre como utilizar as tecnologias da informação de um modo socialmente responsável. Convém ainda efectuar esforços no sentido de promover modelos de formação profissional que favoreçam a integração social de grupos desfavorecidos e que assegurem a igualdade de oportunidades entre os sexos. O CES apoia os esforços do Conselho para combater de forma mais eficaz o analfabetismo.

4.8. Em alguns países, a existência de centros de formação inadequados e o ritmo lento de modernização das estruturas de formação inicial e complementar levaram à criação do défice de formação frequentemente referido. No caso de algumas profissões no âmbito das tecnologias da informação e das comunicações (TIC) que requerem um curso universitário, a forte procura ultrapassa grandemente a oferta de pessoas com qualificações adequadas. À luz da concorrência mundial para empregar tais indivíduos, alguns países da UE necessitam de iniciativas de formação, em particular nesta área. O recrutamento no exterior pode colmatar a lacuna a curto prazo, mas a solução a médio e longo prazo deve consistir em mobilizar e formar os recursos humanos endógenos. O CES propõe, por consequência, o lançamento de uma iniciativa, com metas concretas, em matéria de formação inicial e de aperfeiçoamento sobre as competências de TI, em todos os Estados-Membros.

4.9. Actualmente, na maioria dos Estados-Membros, o número de homens que se forma em profissões do âmbito da sociedade da informação é consideravelmente maior do que o das mulheres. Urge incentivar estas a optarem por tais profissões para melhorarem as suas perspectivas de emprego.

4.10. Deveria existir um sistema de retroacção informativa entre os cursos disponíveis e aqueles que são alvo de procura. Assim, as universidades têm de oferecer aos estudantes um leque mais amplo de cursos mais práticos para que estes tenham maiores possibilidades de emprego. A gama de cursos de aperfeiçoamento disponível deveria ser alargada. As condições de entrada devem ser o mais simples e abertas possível. Paralelamente, dever-se-iam promover ao nível comunitário os estudos, a formação profissional e a investigação mediante o estabelecimento de normas comuns e o reconhecimento mútuo de cursos, estágios no estrangeiro e qualificações. No âmbito da formação profissional e do aperfeiçoamento, são também necessárias normas reconhecidas para as qualificações, para tornar o seu valor menos dependente da gama de produtos, de cada empresa ou da situação particular vivida no mercado de trabalho. O Comité advoga uma expansão substancial das experiências de trabalho transfronteiriças envolvendo uma formação nas TIC. Deveria haver mais patrocínios entre as empresas do sector das TIC e os estabelecimentos de ensino.

4.11. A aprendizagem interactiva entre professores e alunos no sector das TIC é essencial. Os professores devem ser incentivados a adquirir experiência prática da actividade empresarial e da administração e a desenvolverem as aptidões necessárias através da aprendizagem ao longo da vida. O Comité sugere a criação de um sistema geral reconhecido para certificar as competências da sociedade do conhecimento. Através de certificados reconhecidos em toda a Europa poder-se-ia comprovar outras qualificações no âmbito da informação e da comunicação.

5. **Inovação nas empresas e organizações** [1]

5.1. A construção de uma sociedade do conhecimento não significa, contudo, apenas uma «sociedade da aprendizagem», mas também «empresas de aprendizagem» e «organizações de aprendizagem» que exploram de forma criativa o potencial da tecnologia.

As próprias empresas e outras organizações deveriam assumir alguma da responsabilidade na promoção activa da sociedade do conhecimento, apoiando a aprendizagem ao longo da vida através de uma formação adequada no seio da própria empresa.

5.2. As estruturas das empresas e das organizações estão a ser modernizadas para acompanharem as novas exigências da sociedade do conhecimento. Mediante a introdução de novas formas participativas de organização do trabalho, tem vindo a incentivar-se a «aprendizagem no trabalho». As antigas formas de organização funcionais e hierárquicas estão a ser substituídas por redes de unidades mais pequenas com maior autonomia. Tais formas de organização são mais favoráveis à aprendizagem, pois a comunicação não tem de ultrapassar tantos obstáculos e níveis de hierarquia. De futuro, as organizações terão de adaptar-se às condições em constante mutação e terão de redefinir o trabalho e as tarefas à luz do conhecimento, das competências e da experiência exigidos.

---

[1] Cf. definição do termo «organização» em 2.1.2.

5.3. Experiências com estratégias de gestão japonesas demonstraram que a capacidade e o poder de inovação das empresas não pode ser medido apenas em função da tecnologia. O êxito depende também cada vez mais da inovação social. Isto significa que se tem de adaptar os empregos às capacidades dos trabalhadores e estabelecer estratégias de motivação que exijam responsabilidade individual e estilos de gestão baseados na colaboração.

5.4. A política de recursos humanos das empresas tem um papel fundamental a desempenhar na configuração das suas estruturas organizativas, podendo estabelecer um equilíbrio entre os interesses técnicos, empresariais e laborais.

6. **Integração social em vez de exclusão**

6.1. Em princípio, a adaptação ao trabalho e às tarefas na sociedade da informação — o fenómeno «novos conhecimentos, novos empregos» — tanto pode promover a integração como levar à exclusão social.

6.2. Em particular, o CES está preocupado com os jovens sem a literacia nem a numeracia necessários para utilizar estações de trabalho, com os trabalhadores mais velhos que correm o risco de serem ultrapassados pelos novos métodos de trabalho, bem como com as pessoas deficientes.

6.3. A sociedade da informação pode criar para os deficientes uma situação onde têm mais ou menos tudo a ganhar. O trabalho é menos muscular e mais cerebral, e as tecnologias da informação podem ser adaptadas de forma a minorar muitas das deficiências físicas e mentais. As prestações sociais para os deficientes devem centrar-se na adaptação das tecnologias da informação, ao passo que os empregadores disporão de inúmeros meios para adaptar as suas metas de emprego aos deficientes, motores ou outros.

6.4. A experiência demonstra que os indivíduos que abandonam a escola com poucas habilitações são os que menos participam em acções de formação de aperfeiçoamento durante a sua vida activa, sendo os que menores hipóteses têm de adquirir qualificações profissionais. De um modo geral, a aprendizagem nas empresas não pode compensar diferenças de resultados na educação entre grupos de trabalhadores. Isto continua a ser basicamente uma responsabilidade pública.

6.5. Os investimentos das empresas em recursos humanos não se podem limitar ao planeamento da carreira de futuros quadros gestores, devendo, pelo contrário, oferecer a todos os empregados uma formação de aperfeiçoamento adequada. Esta poderia ser feita na empresa ou no exterior e deveria ser objecto de acordo com os empregados, tendo em conta os interesses quer de cada indivíduo quer da empresa.

6.6. Importa também definir estratégias especiais de mercado de trabalho para trabalhadores não qualificados, por forma a permitir-lhes a aquisição de competências e a sua integração. Os serviços sociais deveriam estar disponíveis independentemente dos rendimentos, na medida em que servem para criar condições de igualdade de oportunidades e para evitar a polarização social.

6.7. As alterações demográficas também colocam um sério desafio à sociedade do conhecimento. As políticas de recursos humanos devem ter em conta o envelhecimento da força de trabalho [1], e orientar-se para medidas de prevenção a este respeito. Cada vez menos se justifica o recrutamento de sangue novo para injectar novos conhecimentos na empresa. Se a geração mais velha se reformar em bloco e ao mesmo tempo não se conseguirá transmitir, de forma adequada, à geração seguinte a experiência por aquela acumulada.

6.8. A sociedade da informação deveria ainda conceder maior atenção ao auxílio às pessoas com deficiências. As tecnologias da informação podem, na realidade, ajudar muitos grupos de deficientes a utilizar de facto as oportunidades de emprego.

6.9. Para oferecer condições iguais de acesso ao conhecimento e à informação dentro da UE, importa efectuar esforços especiais para desenvolver o potencial da população activa nas regiões menos favorecidas e nas zonas remotas [2].

6.10. A desigualdade de oportunidades de acesso ao novo conhecimento acarreta o risco do aumento do fosso social. A marginalidade social não é unicamente causada pela falta de formação, mas também pela incapacidade de aceitar as novas tecnologias, como por exemplo no caso de empregados qualificados que não conseguem aplicá-las. A política de mercado de trabalho e a política social nacionais devem visar especificamente estes grupos e ajudá-los na transição para um emprego adequado. A integração social deve ser uma das vertentes principais das políticas de emprego, da educação, da formação, da saúde e da habitação.

6.11. Os parceiros sociais deverão rever as tradicionais distinções entre trabalhadores manuais e administrativos («blue — and white — collar workers») e trabalhadores dos sector público, chegar a acordo quanto aos princípios da reorganização empresarial e garantir que a política de formação das empresas inclua novos modelos para novas formas de trabalho e de estrutura empresarial.

---

[1] O CES está actualmente a elaborar um parecer de iniciativa sobre «Os trabalhadores idosos».

[2] Vide parecer do CES sobre «Orientações para acções integradas a favor das regiões insulares da União Europeia após o Tratado de Amesterdão (artigo 158.º)», JO C 268 de 19.9.2000.

7. **Condições de trabalho na sociedade do conhecimento**

7.1. A política em matéria de tempo de trabalho representa uma componente importante de uma vasta reforma global do mercado de trabalho, podendo constituir um complemento razoável de alterações estruturais e torná-las politicamente mais aceitáveis.

7.2. Alterações aos regimes de horário de trabalho, adaptadas às necessidades da empresa e do trabalhador, podem melhorar a qualidade de vida dos empregados e reforçar a competitividade da empresa.

7.3. Os trabalhadores beneficiam das disposições sobre os horários de trabalho quando conseguem conciliar melhor a vida familiar e profissional e quando é possível assegurar o emprego e evitar a perda de competências.

7.4. As alterações à política em matéria de tempo de trabalho devem evitar estrangulamentos na oferta laboral devidos à falta de pessoal qualificado. Nos regimes horários existentes, há que reservar períodos adequados para planeamento e acções de formação.

7.5. A ligação entre os horários de trabalho e as qualificações profissionais pode desencadear processos inovadores. A ideia de base consiste em reservar uma determinada proporção do tempo de trabalho para a formação profissional. Nos países da Europa do Norte, em particular, há modelos para tal ligação, como por exemplo os créditos de tempo de trabalho, as contas de conhecimentos e a rotação dos postos de trabalho.

7.6. Em muitos países, o potencial do trabalho a tempo parcial por escolha própria está longe de ser esgotado. Ao nível europeu, cerca de 6 % da população activa masculina e cerca de um terço da população activa feminina trabalha em regime de tempo parcial.

7.7. Nos locais onde o trabalho a tempo inteiro é a norma, poderá ser necessário que a administração e os representantes dos trabalhadores elaborem conjuntamente um plano da empresa para a promoção do trabalho a tempo parcial voluntário e para uma melhor conciliação entre a vida familiar e profissional. São boas as perspectivas para um aumento do trabalho a tempo parcial, se os parceiros sociais transformarem tais iniciativas em medidas práticas.

7.8. Com os novos modelos empresariais, estão a surgir em todo o lado formas de trabalho que eram antigamente consideradas «atípicas»: trabalho temporário, teletrabalho, prestação de serviços mediante honorários (recibo verde) e outras formas de trabalho por conta própria escolhidas mais ou menos livremente. Na sociedade do conhecimento, o salário já não está directamente relacionado com a quantidade de tempo investido no trabalho, mas depende, em grande medida, da capacidade, da originalidade e da rapidez com que se identificam e resolvem novos problemas.

7.9. Em alguns dos Estados-Membros, esta multiplicidade de regimes traduz-se num número cada vez maior de pessoas economicamente activas que não beneficia dos regimes de segurança social dos Estados-Membros, ou que só beneficia de modo inadequado. Estas deficiências no regime de segurança social precisam de ser corrigidas.

7.10. O desenvolvimento da sociedade do conhecimento está a alterar o equilíbrio no que diz respeito à educação e à formação entre os empregadores e o sistema educativo formal. Está também a fazer com que as empresas revejam as suas próprias estratégias.

7.11. Grande parte da formação dos trabalhadores com qualificações ao nível terciário provém do sistema educativo formal, com excepção do que é específico do trabalho realizado e do empregador. Estas competências são as mais importantes para as empresas e, em geral, um empregador competitivo não se pode dar ao luxo de não manter estas competências muito actualizadas.

7.12. Para os outros trabalhadores, a sua educação formal é, por definição, incompleta. Estes são, portanto, candidatos a uma formação profissional especificamente para o posto de trabalho e também a desenvolvimento pessoal de base mais geral. O CES teme que os empregadores reduzam ou suprimam estes meios de educação e formação para desenvolvimento de base mais geral por razões de economia ou por convicções erróneas de que a formação será adquirida por concorrentes que contratam os seus empregados. Uma vez que os trabalhadores tendem a preferir os empregadores que desenvolvem as suas competências e carreiras e que os trabalhadores «desenvolvidos» podem contribuir de forma mais polivalente, o CES convida as empresas a redobrarem os seus esforços de formação para serem competitivos na economia do conhecimento. Para além da responsabilidade das empresas, também os indivíduos têm cada vez mais de assumir a responsabilidade de se manterem empregáveis, empreendendo por iniciativa própria acções de aperfeiçoamento.

7.13. No âmbito dos regimes de trabalho flexíveis, os critérios para dar forma à flexibilidade não deveriam ser apenas económicos, mas também sociais. Convém dar maior atenção aos pedidos dos trabalhadores para adaptar o horário de trabalho às circunstâncias pessoais. Conceitos como o da «flexicurity» (flexigurança) demonstram que a flexibilidade, a segurança de emprego, e a segurança social não são necessariamente opostos.

7.14. O crescimento do teletrabalho é um dos indicadores mais visíveis das alterações na organização e nas condições normais do trabalho. Um estudo recente demonstra que cerca de seis milhões de pessoas na Europa trabalham ao abrigo deste regime. O Comité é de opinião que, com condições gerais adequadas para salvaguardar os direitos e as obrigações dos teletrabalhadores e dos seus empregadores, se pode incentivar esta forma de trabalho.

7.15. As relações empregador–empregado nas suas variadas formas (por exemplo, negociação colectiva, acordos colectivos de empresa) têm de continuar a ajustar-se e a adaptar-se às novas condições que emergem da sociedade do conhecimento.

8. **Preservação e restruturação do Estado-providência**

8.1. Os sistemas de segurança social têm uma função simultaneamente social e económica. A despesa social, por exemplo, não só prepara o caminho para a produção do sector privado (na medida em que se destina à qualificação profissional, por exemplo), como amortece consideravelmente também o impacto dos problemas que surgem com reformas estruturais.

8.2. As reformas estruturais podem processar-se muito mais suavemente se forem devidamente acautelados os riscos individuais e aumentadas as oportunidades de carreira através de medidas activas de promoção da empregabilidade. Um sistema de segurança social modernizado constitui um dos alicerces para um desenvolvimento económico dinâmico capaz de fomentar a coesão social.

8.3. A alteração das formas de organização do trabalho e de remuneração e o crescente aumento das transacções na área do comércio electrónico, de que é virtualmente impossível seguir o rasto, podem causar alguma erosão nos sistemas nacionais de contribuições e impostos aplicados a empresas específicas e directamente relacionados com a implantação geográfica do emprego. O CES solicita à Comissão que estude cuidadosamente estes aspectos. Urge encontrar uma solução rápida e global para a tributação não discriminatória do comércio tradicional face ao comércio electrónico.

Essa solução passa também por instituir medidas de segurança para os trabalhadores da sociedade da informação, nas quais se inclui a protecção de dados pessoais e da propriedade intelectual.

8.4. Se se reforçarem as acções preventivas no mundo do trabalho lograr-se-á, certamente evitar consequências mais graves tanto para as empresas como para os sistemas de segurança social. Há que explorar o potencial das tecnologias da informação (TI) na área da saúde e da segurança no trabalho, mas importa também estudar os novos riscos sociais que essas tecnologias implicarão. Estas novas tecnologias, como também as novas formas de organização do trabalho, reduzem em princípio a fadiga física, mas aumentam cada vez mais o desgaste psíquico e a tensão. Importaria investigar mais profundamente a relação entre a carga e a intensidade do trabalho e o stress ligado à profissão.

8.5. Com a perda de importância das empresas tradicionais e com a deslocação das relações sociais do local de trabalho para outras esferas da vida, modificam-se também os riscos sociais. Na sociedade do conhecimento, a necessidade de protecção social não será menor, mas sim diferente. Os sistemas de segurança social deveriam ser reformados de modo a terem em conta horários flexíveis, interrupções na vida laboral, etc. e a assegurarem a igualdade de oportunidades para as pessoas que trabalham em regime flexível. Haverá, pois, que lançar várias «pontes sociais» para escorar a transformação activa da sociedade.

8.6. Os Estados-Membros carecerão de reformas que harmonizem as suas políticas com as profundas transformações que se operarão no âmbito da família, na repartição de trabalho entre os sexos, na evolução demográfica e no fundamentalmente diferente mundo do trabalho. Neste contexto, haveria que reflectir sobre o próprio conceito de «flexigurança». A criação de condições globais para garantir um futuro laboral estável contribuirá para difundir formas inovadoras de organização do trabalho e a flexibilidade do seu mercado.

8.7. O sector das TMT está na vanguarda do desenvolvimento de novos modelos de trabalho que revolucionarão as relações laborais. O Comité apela à Comissão para que examine cuidadosamente eventuais repercussões das novas tecnologias e da internacionalização da cooperação nas empresas, bem como na margem de manobra dos sindicatos e de outras estruturas activas nas empresas.

8.8. Há que assegurar igualdade de tratamento, na sociedade, aos teletrabalhadores, permitindo-lhes, em especial, o recurso a redes de empresas para informação fundamental em matéria de segurança social, de cuidados de saúde e de direitos representação.

8.9. Caso se verifique esta redefinição do trabalho, haverá que insistir no fomento da empregabilidade para ajudar as pessoas a ganharem o seu sustento durante o máximo de tempo possível. Quanto mais qualificada e empregável uma pessoa for, mais probabilidades tem de encontrar trabalho.

9. **Síntese**

9.1. A rápida evolução da sociedade do conhecimento está a afectar todos os sectores da economia, as estruturas organizacionais e laborais e as condições de trabalho e de emprego. É, pois, profundo o seu impacto na transformação económica, social e cultural da nossa sociedade.

9.2. A tríade «novas tecnologias, meios de comunicação e telecomunicações» (TMT) estende-se a todos os sectores, se bem que não seja directamente utilizada em muitas profissões e actividades. O seu efeito traduz-se, sobretudo, na forma como acelera a mudança ao aumentar exponencialmente a difusão do conhecimento e a sua disponibilidade global.

9.3. A sociedade de conhecimento abre um vasto potencial de novas formas de organização e está a criar a oportunidade para a UE se transformar numa zona económica competitiva e dinâmica. Têm de ser feitos esforços conjuntos para melhorar e ampliar a base de competências, para aproveitar de forma eficaz e socialmente responsável as oportunidades de inovação na indústria e na sociedade.

9.4. Hoje em dia, a polivalência no uso das TMT é uma competência tão fundamental e tão necessária como ler, escrever e fazer contas. Só será possível esgotar o potencial de criação de emprego existente se se formarem trabalhadores qualificados, em todos os seus níveis, e se for dada a todos a oportunidade de manterem e ampliarem a sua empregabilidade. Tal significa que sobre cada um cairão novas e importantes responsabilidades.

9.4.1. Para optimizar a rendibilidade do capital humano são necessários sistemas de educação primária, secundária e terciária que eduquem e formem para a sociedade do conhecimento; importa que as empresas invistam nesse capital humano, desenvolvendo e formando o seu pessoal. A formação profissional contínua e a aprendizagem ao longo da vida são mais do que mera propaganda — significam sobrevivência económica na economia global.

9.5. Se se tiverem em conta estas exigências da sociedade do conhecimento, mais urgente se torna uma estratégia de emprego activa e prospectiva que, devidamente apoiada pelos principais agentes económicos e sociais, crie um novo equilíbrio entre o investimento nos recursos humanos e o investimento em equipamento, instalações e infra-estruturas.

9.6. Os novos conhecimentos, a inovação técnica e a inovação social têm de dar as mãos para facilitar a caminhada para uma sociedade, empresas e empregos baseados na aprendizagem.

9.6.1. Os novos princípios de organização e de gestão têm menos que ver com o estatuto do que com a dinâmica dos processos. As relações de trabalho são mais directas, mais vocacionadas para o trabalho em equipa e requerem mais iniciativa e responsabilidade pessoal. As formas participativas de organização do trabalho são cada vez mais importantes com a progressiva participação dos trabalhadores na organização dos locais, das rotinas e dos horários de trabalho.

9.6.2. Na sociedade do conhecimento, o capital humano requer mais atenção do que os activos corpóreos. Há que oferecer regimes de trabalho diferentes e organizar o trabalho de modo a compatibilizar a vida profissional com a familiar.

9.6.3. A expansão de novas formas e de novas fórmulas de trabalho para conciliar o trabalho remunerado com formação e com a vida familiar e as actividades sociais requer uma revisão do direito do trabalho e da legislação da segurança social que tenha em conta as novas realidades da sociedade do conhecimento. A flexibilidade no trabalho deveria ser acompanhada de toda uma panóplia de «pontes sociais» para facilitar efectivamente a transformação da sociedade.

9.7. A sociedade do conhecimento proporciona novas oportunidades de crescimento e emprego. Ao mesmo tempo, podem surgir novos riscos sociais e necessidades de segurança social diferentes.

9.7.1. O sistema de segurança social tem de se ajustar à flexibilidade das formas de trabalho e dos estilos de vida. O que se pretende com o conceito de «flexicurity» «flexigurança» é precisamente conciliar a flexibilidade, considerada necessária pelas empresas, com os legítimos interesses de segurança dos trabalhadores.

9.7.2. Para impedir que, na sociedade do conhecimento, paire sobre certos grupos a ameaça de discriminação e exclusão, é imperioso que todos os grupos sociais tenham um papel a desempenhar no desenvolvimento da sociedade da informação. Há que evitar a exclusão social para não abrandar o ritmo da inovação e da prosperidade futura, nem comprometer a coesão social.

9.8. As mudanças na organização do trabalho trazem consigo mudanças no sistema de relações laborais. Sente-se grande falta de iniciativas conjuntas dos parceiros sociais, aptas a assegurar que a transição para a sociedade do conhecimento fomente em igual medida a competitividade e a coesão social. Acordos no sentido da modernização da organização do trabalho e da obtenção de qualificação no interior das empresas podem aplanar o caminho.

9.9. O carácter global da sociedade do conhecimento significa que as oportunidades que propicia serão mais plenamente aproveitadas pelas sociedades que melhor coordenarem as inovações geradas pela investigação e desenvolvimento (ID) — no campo da educação e da formação, das infra-estruturas e dos serviços — e que sejam mais activas na gestão desse processo.

9.10. A Europa sairá indubitavelmente vencedora desta transformação se souber encontrar um novo equilíbrio entre as forças do mercado e as tarefas fundamentais que ainda incumbem legitimamente ao Estado.

A União Europeia tem boas perspectivas na era da mundialização se usar audaz e equilibradamente as potencialidades económicas e sociais da sociedade do conhecimento.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

As propostas de alteração que se seguem, que obtiveram pelo menos um quarto dos votos expressos a seu favor, foram rejeitadas durante o debate.

Ponto 7.4 e 7.5

Juntar num único ponto com a seguinte redacção:

«As alterações à política em matéria de tempo de trabalho devem evitar estrangulamentos na oferta laboral devidos à falta de competências. A ligação entre os horários de trabalho e as qualificações profissionais pode desencadear processos inovadores.».

Justificação

O debate sobre a ligação entre a organização do tempo de trabalho e a qualificação profissional não pôde ser feito no subcomité. Esta matéria merecia um debate de fundo.

Resultado da votação

Votos a favor: 61, votos contra: 63, abstenções: 7.

Ponto 7.12

Suprimir o terceiro período (3.ª linha): «O CES teme [...] empregados».

Resultado da votação

Votos a favor: 54, votos contra: 63, abstenções: 5.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Princípios e orientações para a política audiovisual da comunidade na era digital»

(2001/C 14/22)

Em 22 de Dezembro de 1999, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Foi encarregada da preparação dos trabalhos relativos a esta matéria a Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 8 de Setembro de 2000, sendo relator P. Morgan. Após a demissão deste, a Secção designou, em 18 de Outubro, C. Carroll em sua substituição.

Na 376.ª reunião plenária realizada em 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 75 votos a favor, 4 contra e 6 abstenções, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Na comunicação «Princípios e orientações para a política audiovisual da Comunidade na era digital», a Comissão propõe-se informar as partes interessadas da estratégia para os próximos cinco anos.

1.2. A comunicação chega num momento oportuno, atendendo a que as tecnologias digitais estão a provocar mudanças profundas no sector audiovisual. Nas palavras da Comissão: «A política de regulamentação para o sector visa salvaguardar determinados interesses públicos, tais como a diversidade cultural e linguística, a protecção de menores e a defesa dos consumidores. Estes interesses não são postos em causa pelo desenvolvimento tecnológico. No entanto, na sequência de uma ampla consulta efectuada nos últimos anos, de futuro, afiguram-se necessárias novas abordagens e técnicas de regulamentação [1]».

1.3. O CES aprova os princípios regulamentares adoptados pela Comissão. Reconhece, além disso, os reptos que a televisão digital multicanal e o acesso ilimitado a um mundo de sítios da rede Internet representam.

1.4. A política actual da Comunidade assenta em abordagens separadas para a regulamentação das infra-estruturas de transmissão e dos conteúdos. As principais infra-estruturas visadas na comunicação são a Internet no contexto das tecnologias da informação, a transmissão de conteúdos audiovisuais por Internet, o fornecimento desses conteúdos através de televisores e o acesso à Internet por meio da televisão. De um modo geral, os filmes e programas televisivos audiovisuais convencionais concebidos para o cinema e para a TV podem ser regulamentados no interesse público e controlados pelos pais. O controlo da Internet é menos fácil, mas a sua recepção através de televisores pode ser materialmente controlada. Uma categorização mais explícita dos sítios Web poderia constituir um passo em frente. As observações pormenorizadas sobre a política regulamentar são apresentadas a seguir, no âmbito da análise das propostas da Comissão por secção.

2. O sector audiovisual — a sua importância (secção 1)

2.1. A comunicação declara a importância do sector por duas razões:

— crescimento económico e emprego

— impacto social, cultural e educativo do sector.

2.2. No entanto, a ênfase dada pela comunicação a estes dois factores não é igual: «Embora os aspectos económicos e a capacidade de gerar empregos do sector (...) sejam claramente elementos a levar em consideração na elaboração da política comunitária, é o papel social e cultural dos meios audiovisuais que constitui o ponto de partida para a definição de políticas».

2.3. O CES apoia o ponto de vista expresso na comunicação: «Os meios audiovisuais desempenham um papel central no funcionamento das modernas sociedades democráticas. Sem o fluxo livre de informação, estas sociedades não podem funcionar. Além disso, os meios audiovisuais desempenham um papel fundamental no desenvolvimento e transmissão dos valores sociais, não apenas porque influenciam em grande

[1] Ver parecer do CES de 22 de Setembro de 1999 sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à participação da Comunidade no Observatório Europeu do Audiovisual, JO C 329 de 17.11.1999; parecer do CES de 29 de Abril de 1998 sobre o Livro Verde relativo à convergência, JO C 214 de 10.7.1998.

medida os factos e imagens do mundo com que somos confrontados, mas também porque fornecem conceitos e categorias — políticas, sociais, étnicas, geográficas, psicológicas — que utilizamos na descodificação daqueles factos e imagens. Contribuem, portanto, para determinar não só aquilo que vemos do mundo, mas também a forma como o vemos».

2.4. Esta perspectiva leva a Comissão a concluir que a indústria audiovisual não é como outras, que se limitam a produzir bens e serviços destinados ao mercado. O seu espírito é cultural e não comercial. Não é certamente esse o espírito de Hollywood, Bollywood ou mesmo de Pinewood, cujo objectivo é claramente satisfazer as necessidades do mercado em termos de entretenimento. Por isso, embora apoiando os princípios da diversidade étnica e cultural e reconhecendo o papel «paradigmático» conferido à política audiovisual na Europa, crê-se que o défice comercial realçado pela Comissão persistirá provavelmente enquanto o «mercado» se mantiver como segunda prioridade.

2.5. Por conseguinte, o CES sugere que a política audiovisual da Comunidade acrescente aos objectivos sociais, culturais e educacionais propostos dois objectivos comerciais básicos:

— substituição progressiva das importações para os mercados da UE;

— execução de estratégias de exportação destinadas a penetrar os mercados mundiais.

Tais objectivos permitiriam reduzir o actual défice comercial audiovisual com os EUA. Com essa finalidade se deveriam impulsionar medidas do tipo de reembolsos fiscais por investimentos no audiovisual, dando, em particular, incentivos ao investimento das PME no sector.

2.6. A substituição das importações pode ser empreendida de dois modos. São claramente de explorar, por um lado, a possibilidade de co-produções por parte dos Estados-Membros e, por outro, patrocínios que recorram a fundos da UE. No que respeita à distribuição por vários países, é de crer que as produções bem conseguidas, se traduzidas, seriam aceites em outros Estados-Membros, pois reflectem valores culturais europeus comuns. O programa Media II destina-se a facilitar esta distribuição. Neste contexto, a diversidade cultural pode ser uma vantagem.

2.7. O CES crê que esta estratégia de substituição das importações pode promover o património cultural e linguístico da Europa, ao mesmo tempo que estimula o crescimento económico no sector da produção. A única preocupação reside na possibilidade de as produções da UE se verem, mesmo assim, submergidas na proliferação de canais a que se assiste actualmente.

2.8. A estratégia de exportação, tal como é expressa na comunicação, praticamente não existe, o que constitui uma lacuna importante na abordagem da Comissão. Importa elaborar uma estratégia de fornecimento de produtos de entretenimento universais nas línguas dos mercados mundiais. As empresas bem sucedidas, seja qual for o sector de actividade, vendem na língua do cliente. Oportunidade fundamental — a que não é feita qualquer referência — consiste em utilizar as indústrias linguísticas dos diversos países comunitários para atacar o mercado que a diáspora cultural de falantes desses idiomas representa.

2.9. Seja como for, será preciso responder às necessidades específicas do sector audiovisual em países de baixa capacidade audiovisual e em regiões linguísticas e geográficas pequenas. Se o multilinguismo representa o principal trunfo da Europa, há que recorrer aos sistemas digitais gerados pelo progresso tecnológico (por exemplo, DVDs com oferta de legendas em várias línguas) para promovê-lo.

2.10. A política de concorrência tem de servir de instrumento apropriado e eficaz de prevenção da constituição de posições dominantes nos mercados, quer em termos de concentração da propriedade da comunicação social no novo ambiente digital, quer de preservação do pluralismo.

2.10.1. O Comité sugere que a Comissão examine as vantagens de aplicar, à escala europeia, uma normativa única para a concorrência semelhante à que vigora nos Estados Unidos, para impedir que um mesmo operador funcione em diferentes níveis do sector audiovisual (criação, produção, distribuição e transmissão).

2.10.2. Para conseguir a segurança jurídica reclamada pelos operadores europeus do sector audiovisual, o CES apela a que a Comissão elabore «directrizes sobre ajudas ao sector audiovisual europeu», que, na linha das regras do Tratado em matéria de cultura, autorizem a afectação de ajudas à luz de uma série de factores, com base num sistema de pontos que contemple critérios específicos, como montantes fixos por bilhete vendido, ou percentagens, no caso de filmes comprados por canais de TV, etc.

3. **Objectivos e meios da política audiovisual da Comunidade (secção 2)**

3.1. O CES reconhece o progresso das iniciativas comunitárias no sector audiovisual:

— a Directiva «Televisão sem Fronteiras [1]» estabelece o quadro regulamentar necessário para as transmissões transfronteiras;

— os programas *Media I* e *Media II* [2] dão um apoio essencial à indústria. A ênfase que o programa *Media II* coloca na distribuição constitui um estímulo importante para a colocação das produções audiovisuais europeias nos mercados internacionais;

— a inovação tecnológica que o estabelecimento de normas de transmissão permitiu foi tão importante para os meios digitais quanto o são as normas GSM para a telefonia móvel;

— o programa *Info 2000* é também significativo.

3.2. O CES concorda em que a televisão digital requer novas iniciativas nessa mesma linha e espera que o Quinto Programa-Quadro dê também um contributo considerável para a evolução do sector audiovisual na UE. De realçar, em particular, o programa «Sociedade da Informação Convivial» e as duas acções-chave: «Conteúdo e Ferramentas Multimédia» e «Sistemas e Serviços para o Cidadão».

3.3. O Comité considera ainda importante reforçar a coordenação e a cooperação com outras iniciativas europeias no sector audiovisual e, em especial, com a Eureka Audiovisual [3].

4. **Princípios para a regulamentação do sector audiovisual na era digital (secção 3)**

4.1. O CES felicita a Comissão pelo âmbito e pela eficácia do processo consultivo recentemente levado a cabo e aprova os cinco princípios gerais para a regulamentação das infra-estruturas de comunicação.

4.2. Acolhe favoravelmente o conceito de que o princípio de proporcionalidade tal como é aplicado aos conteúdos audiovisuais «requer que o grau da intervenção de regulamentação não ultrapasse os limites do necessário para atingir o objectivo pretendido» e que, por isso, a Comunidade «pode gerir melhor as actuais mudanças com base nos instrumentos e princípios existentes e, sempre que adequado, pela promoção de iniciativas de auto-regulação».

4.2.1. Visto o crescimento da tecnologia digital, a legislação comunitária em matéria audiovisual actualmente em vigor terá de ser rapidamente reajustada, para se encontrar o melhor equilíbrio entre a aplicação dos princípios básicos actuais e a permanente mudança tecnológica.

4.3. O CES já deu o seu contributo para o consenso quanto à necessidade de separar a regulamentação dos conteúdos audiovisuais da das infra-estruturas de comunicações. Assim, apoia as conclusões incluídas na secção 3.2 da comunicação.

4.4. Concorda em que «a revolução digital não põe em causa a necessidade de uma política audiovisual que identifique os interesses gerais pertinentes e, sempre que necessário, os proteja pelo processo de regulamentação» e que «os progressos tecnológicos impõem uma avaliação permanente dos meios e métodos utilizados». A Internet é um exemplo disso.

4.4.1. O CES é do parecer de que a era digital não pode ser acompanhada da não aplicação de objectivos de interesse público, como a liberdade de expressão e opinião, o pluralismo, a diversidade cultural e linguística, a salvaguarda dos menores e da dignidade humana e a protecção do consumidor, convicto de que a protecção e reforço de tais objectivos cumprem uma função vital para a democracia.

4.5. O CES considera que o serviço público de radiodifusão cumpre uma série de funções culturais, sociais e democráticas de que todos beneficiam, tendo, por conseguinte, importância crucial para garantir a democracia, o pluralismo, a coesão social e a diversidade cultural e linguística.

4.5.1. A crescente diversidade de programas fornecida pela comunicação social na nova envolvente tecnológica releva a importância da função geral de entidades radiodifusoras com obrigações de serviço público.

4.5.2. O Comité entende imperativo manter e desenvolver a capacidade do serviço público de radiodifusão de servir ao público programas e serviços de alta qualidade e acordes com o gosto maioritário. Isto passa por uma diversificação de actividades na era digital.

4.6. O CES apoia o ponto de vista da Comissão sobre a auto-regulação e, em particular, a reserva que visa impedir os grandes operadores de definirem as «regras do jogo».

4.6.1. O CES considera que:

— a auto-regulação poderá suprir com eficácia a regulamentação normal no âmbito da era digital; e que

---

(1) COM(95) 86 final; parecer do CES de 13 de Setembro de 1995 sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva, JO C 301 de 13.11.1995.

(2) Ver o parecer do CES sobre a proposta de decisão do Conselho relativa ao programa *Media II* (1996-2000), JO C 256 de 2.10.1995.

(3) Eureka Audiovisual é uma organização intergovernamental pan-europeia criada em 1989 para promoção da indústria audiovisual europeia. É composta por 35 membros (os Estados-Membros, a Comissão Europeia e o Conselho como membro associado).

— os interesses de terceiros, em especial os dos consumidores, têm de ser levados em consideração, ao contemplar a auto-regulação dos novos serviços oferecidos pelos meios de comunicação social.

4.7. O CES gostaria de realçar o princípio de que as instâncias de regulamentação deverão ser independentes de governos e operadores. Veria com bons olhos a instituição de um «Fórum Europeu do Audiovisual» que reunisse as indústrias e as partes interessadas, tais como profissionais da difusão e operadores, instâncias de regulamentação e de auto-regulação do sector audiovisual, organismos de classificação de conteúdos Internet e de programas informáticos e associações de consumidores especializadas, para ponderar como conferir mais clareza aos métodos de avaliação e classificação dos conteúdos das ofertas audiovisuais e multimédia (cinema, televisão, Internet, videojogos, «webcasting»).

4.8. Congratula-se, de um modo geral, com a enunciação que a Comissão faz dos princípios gerais da legislação europeia que se aplicam ao sector audiovisual.

5. **Acção no domínio da regulamentação (secção 4)**

5.1. O Comité congratula-se e concorda, de um modo geral, com o programa de acção proposto pela Comissão.

5.2. Aprova, em particular, a proposta da Comissão de realizar um estudo independente sobre o impacto das disposições da directiva «Televisão sem Fronteiras» em relação à promoção de obras europeias, a levar a cabo até Junho de 2002. A Comissão afirma que tal estudo «proporcionará o ensejo de analisar globalmente os instrumentos de regulamentação e mecanismos de apoio à promoção da diversidade cultural e linguística no sector audiovisual». O Comité considera que se deveriam envidar esforços para que estes produtos audiovisuais fossem, sem prejuízo do seu valor cultural e linguístico, suficientemente atraentes para serem comercializados numa base competitiva à escala mundial. Para tanto, a acção da Comissão deveria basear-se em:

— promoção do multilinguismo e da diversidade cultural europeia;

— exigência de produtos de qualidade e de exploração das novas formas de expressão;

— necessidade de que as normas e formatos sejam compatíveis, de modo a facilitar os intercâmbios de dados;

— instauração de mecanismos de apoio à criação de redes e produtos europeus;

— necessidade de uma formação que, adaptada ao multimédia, associe a aprendizagem técnica com o domínio dos conteúdos;

— apoio à difusão e à promoção.

O CES espera que a evolução tecnológica permita gradualmente produzir obras audiovisuais multilingues [1], facilitando, desse modo, a consecução de objectivos culturais.

5.3. O CES concorda com a abordagem da Comissão em matéria de acesso a conteúdos audiovisuais e perfilha a sua preocupação quanto ao perigo de exclusão social e cultural. Concorda, em particular, com a afirmação da Comissão de que o «acesso aos conteúdos pode também suscitar questões relacionadas com a acessibilidade financeira: sempre que se verifique o perigo de exclusão social (resultantes, numa sociedade da informação, do "ter" ou "não ter"), os consumidores devem ter acesso aos conteúdos em questão a preços comportáveis».

5.3.1. O CES reafirma o princípio de que, na sociedade da informação, há que garantir a todos os consumidores o direito de acesso às redes e aos conteúdos em conformidade com os critérios de universalidade, acessibilidade, não discriminação e transparência. Alguns aspectos técnicos específicos relativos ao acesso dos consumidores ao conteúdo, como sejam os guias electrónicos de programas e o acesso condicionado, bem como todo e qualquer sistema técnico que se interponha entre o acesso ao meio de difusão e a escolha do conteúdo, carecem de normas específicas com vista à protecção da liberdade de escolha do consumidor.

5.3.2. O acesso aos conteúdos implica, de facto, o acesso à infra-estrutura digital e a disponibilidade de conteúdo informativo e de entretenimento através dessa infra-estrutura.

5.3.3. A televisão digital terrestre e a conversão do sistema de radiotelevisão via éter devem ser objectivos de interesse público em função da política de conteúdos. Consequência deste princípio é a necessidade de garantir ao serviço público de radiotelevisão frequências livres para transmissão digital gratuita.

5.3.4. Sem dúvida que uma das incertezas tecnológicas reconhecidas pela Comissão é a forma final da infra-estrutura de transmissão digital e, neste âmbito, a definição de conteúdo de acesso livre.

5.3.5. O CES apoiará uma evolução da regulamentação que garanta o livre acesso aos conteúdos informativos e de entretenimento do serviço público de radiodifusão no ambiente digital. Em particular, os conteúdos informativos, nomeadamente as notícias nacionais, são capitais para o correcto funcionamento da democracia.

5.3.6. No que respeita aos conteúdos de entretenimento de valor acrescentado («premium content»), a questão da acessibilidade dos preços não é do foro regulamentar. As empresas de televisão pagam verbas avultadas pelos direitos de transmissão desses programas, e é a elas que cabe estabelecerem os preços, de modo que as audiências sejam suficientes para a necessária rentabilidade dos investimentos.

---

[1] Ver MLIS — Sociedade da Informação Multilingue: www.hltcentral.org/hlt/mlis/.

5.4. O Comité concorda com a relevância dada pela Comissão à protecção dos direitos de autor e ao combate à pirataria e anseia pela adopção da directiva relativa ao direito de autor e direitos conexos.

5.5. Subscreve as conclusões da Comissão quanto à protecção de menores. Considera que, na era digital, é cada vez mais difícil assegurar essa protecção, convindo, por conseguinte, adoptar uma abordagem mais estrita das normas e dos mecanismos, designadamente:

(a) instalando nos televisores e nos computadores mecanismos de protecção das crianças, que assegurem o nível mais elevado de protecção, mas possam ser desactivados ou minimizados em circunstâncias específicas;

(b) disponibilizando, em páginas Internet, em folhetos e nos tapetes de rato à disposição nos pontos de venda, informação sobre sistemas e classificações destinados a preservar a dignidade humana e a proteger as crianças;

(c) estabelecendo a obrigação de classificar os programas e os conteúdos;

(d) utilizando nomes de domínio para tornar o sistema de classificação de filmes extensivo à Internet;

(e) adoptando uma atitude positiva e de antecipação, através do estabelecimento de programação de qualidade e atraente, de que o «Kinder Kanal» alemão é um bom exemplo.

5.6. O Comité aplaude a proposta da Comissão de realizar um estudo sobre novas técnicas publicitárias com vista a uma possível avaliação futura do impacto das disposições da Directiva «Televisão Sem Fronteiras». Perfilha o ponto de vista da Comissão de que é necessário garantir uma distinção clara entre publicidade e outros conteúdos e de que os consumidores devem aperceber-se de que está a ser transmitida publicidade.

6. **Princípios para o desenvolvimento de instrumentos comunitários de apoio (secção 5)**

6.1. O Comité concorda, de um modo geral, com os princípios propostos para orientar a acção da Comunidade no que respeita os instrumentos de apoio.

6.2. Gostaria, no entanto, que a Comissão clarificasse a proposta de aprofundar a reflexão a nível europeu quanto ao modo de reforçar a complementaridade dos vários mecanismos de apoio no sentido de desenvolver uma abordagem coerente. Significa isto um controlo sobre as medidas nacionais de apoio? O Comité considera que a proposta de desenvolver uma abordagem coerente de apoio aos mecanismos não deveria prejudicar as medidas nacionais que se tivessem revelado adequadas.

6.3. O Comité apoia a proposta da Comissão de procurar mais-valias, assegurando «uma sinergia mais eficaz entre os vários instrumentos orientados para a promoção de conteúdos na Sociedade da Informação».

7. **Acção no domínio dos mecanismos de apoio (secção 6)**

7.1. O CES acolhe favoravelmente o objectivo da Comissão de assegurar a diversidade cultural e linguística da Europa, a qual deve, portanto, constituir parte integrante do desenvolvimento da sociedade da informação. Ao mesmo tempo, adverte para o facto de uma política concentrada exclusivamente na diversidade cultural e linguística não ter grandes probabilidades de contribuir para o objectivo complementar de aumento da quota-parte europeia do mercado do entretenimento audiovisual mundial.

7.2. O CES já manifestou o seu apoio ao programa *Media Plus* [1].

7.3. O CES aguarda com a expectativa a iniciativa «*e*-Europe», sobre a qual emitirá parecer.

7.4. Algumas acções no âmbito do Quinto Programa-Quadro podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento audiovisual da UE (ver ponto 3.2).

7.5. O CES encoraja a Comissão a levar por diante a proposta de intercâmbio de experiências entre os Estados-Membros.

8. **A dimensão externa da política audiovisual da comunidade (secção 7)**

8.1. O Comité insta a Comissão a adoptar as medidas necessárias em relação ao comércio de serviços audiovisuais no âmbito das negociações da OMC, para que os produtos europeus tenham acesso mais fácil a mercados não comunitários. Considera igualmente positiva a possibilidade de a Comunidade e respectivos Estados-Membros manterem e desenvolverem a capacidade de definir e realizar políticas culturais e audiovisuais que protejam a diversidade cultural.

---

[1] COM(1999) 658 final, parecer do CES de 27 de Abril de 2000 sobre a proposta de decisão do Conselho relativa a um programa de incentivo ao desenvolvimento, à distribuição e à promoção de obras audiovisuais europeias (MEDIA — Desenvolvimento, Distribuição e Promoção) (2001-2005), JO C 168 de 16.6.2000.

9. **Conclusão**

9.1. O Comité

— apoia, de um modo geral, a comunicação da Comissão, que constitui um passo significativo para a definição de uma política audiovisual adequada na era digital;

— está bem ciente de que o sector audiovisual, além de ser um dos sectores maiores criadores de postos de trabalho, continuará a desempenhar um papel fundamental em prol da democracia, da liberdade de opinião e do pluralismo, bem como da protecção e promoção da diversidade cultural na Europa;

— aguarda com expectativa poder ver e avaliar os resultados dos estudos e outras acções propostas pela Comissão;

— considera que a necessidade de coerência entre as políticas cultural, audiovisual e de concorrência da CE deve traduzir-se em orientações que salvaguardem a diversidade cultural, permitindo que os diversos sistemas nacionais promovam adequadamente o potencial de produção dos Estados-Membros;

— entende que os serviços públicos de radiodifusão terão, no exercício das suas funções, de continuar a tirar partido do progresso tecnológico para garantir a democracia, o pluralismo, a coesão social e a diversidade cultural e linguística.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho Respeitante ao Acordo Europeu sobre a organização do tempo de trabalho do pessoal móvel da aviação civil celebrado por Associação das Companhias Aéreas Europeias (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) e International Air Carrier Association (IACA)»

(2001/C 14/23)

Em 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 23.º, n.º 3 do Regimento, elaborar parecer de iniciativa sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social incumbiu a Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação da preparação dos correspondentes trabalhos. Nos termos dos artigos 20.º e 50.º do Regimento foi designado relator-geral J. Konz.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 81 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Em 22 de Março de 2000, os parceiros sociais da aviação civil celebraram um acordo sobre a organização do tempo de trabalho do pessoal «móvel», ou seja, os pilotos, os mecânicos móveis e o pessoal de cabina.

1.2. Posteriormente, apresentaram este acordo europeu à Comissão com o pedido expresso de que fosse aplicado a nível comunitário com base numa decisão do Conselho, sob proposta da Comissão, em conformidade com o artigo 139.º, n.º 2, do Tratado.

1.3. As 5 organizações signatárias [1] do referido acordo, tanto da parte patronal como da parte sindical, são reconhecidas como:

[1] AEA (Associação das Companhias Aéreas Europeias).
IACA (International Air Carrier Association).
ERA (European Regions Airline Association).
ECA (European Cockpit Association).
ETF (European Transport Workers' Federation), filiada na CES (Confederação Europeia de Sindicatos).

— sendo representativas a nível europeu e

— tendo capacidade para negociar acordos a nível comunitário,

— possuem, também, estruturas adequadas que lhes permitem participar eficazmente na aplicação das disposições sociais do Tratado e dos acordos por elas assinados.

1.4. Fazem ainda parte do Comité Paritário da Aviação Civil desde a sua criação em 1987. Nesta sede, conseguiram aprovar, por consenso, diversos pareceres globais sobre questões da política comum de transportes e da sua vertente social.

1.5. Após exame atento, a Comissão concluiu que nenhuma das cláusulas deste acordo europeu era contrária ao direito comunitário e que as obrigações impostas aos Estados-Membros não derivam directamente do acordo entre os parceiros sociais para tal habilitados mas da modalidade da sua execução nos termos da directiva, uma vez aprovada pelo Conselho.

1.6. Por isso, o acordo europeu em questão é apenas anexado à proposta de directiva a aprovar pelo Conselho com o fim de conferir àquele acordo europeu, sem qualquer alteração, força obrigatória geral nos Estados-Membros.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O CES reitera, mais uma vez, a sua fundamental convicção quanto ao papel essencial dos parceiros sociais na tarefa de completar, reforçar e adaptar a nível comunitário as normas nacionais sobre as condições de trabalho, com a condição de que o acto regulamentar preveja explicitamente uma cláusula de «não regressão».

2.2. No que respeita à presente proposta de directiva, o CES congratula-se com o facto de o acordo europeu a ela anexo ser já o terceiro após os acordos europeus assinados pelos parceiros sociais em 30 de Setembro de 1998 e que entraram em vigor a nível comunitário através de directivas do Conselho, a saber:

— para os transportes marítimos, a Directiva 1999/63/CE de 21 de Junho de 1999 e

— para os transportes ferroviários, a Directiva 2000/34/CE de 22 de Junho de 2000 que altera a Directiva 93/104/CE [1], de 23 de Novembro de 1993 a fim de abranger os sectores e actividades dela excluídos.

2.3. O CES congratula-se com o facto de um acordo europeu celebrado entre os trabalhadores «móveis», (correntemente designados por «pessoal navegante»), neste importante sector dos transportes, que pela sua natureza deve funcionar sete dias por semana e muitas vezes até altas horas da noite (por vezes mesmo toda a noite) e operar atravessando diversos fusos horários, sejam protegidos contra os efeitos nefastos para a sua saúde e segurança decorrentes de:

— duração do trabalho excessivamente longa;

— insuficiente repouso;

— trabalho nocturno;

— padrões irregulares de trabalho.

2.4. Já no ponto 3.5.2 do seu parecer de 9 de Março de 1999 [2] sobre os sectores e actividades excluídos da directiva 93/104/CE [1] sobre certos aspectos da organização do tempo de trabalho, o CES insistira com a Comissão e os parceiros sociais interessados para que os trabalhadores «móveis» deste sector em plena evolução fossem igualmente abrangidos pelas disposições da referida directiva, em vigor desde 23 de Novembro de 1996.

2.5. No ponto 3.5.5 do mesmo parecer, o CES insistiu em sublinhar a necessidade de um dispositivo regulamentar a nível comunitário que limitasse o tempo de trabalho e garantisse suficiente repouso com base em considerações de segurança da exploração e protecção suficiente em matéria de saúde e segurança do pessoal «móvel» da aviação civil. Nessa mesma altura, o CES felicitou os parceiros sociais, que tinham retomado as negociações no Comité Paritário da Aviação Civil, encorajando-os a celebrar, o mais depressa possível, um acordo negociado.

2.6. Com a assinatura do Acordo europeu, em 22 de Março último, a esperança do CES concretizou-se, não obstante o facto de os parceiros sociais, habilitados a negociar e a assinar acordos europeus, não terem acompanhado o CES na recusa, formulada no ponto 3.5.4 do seu parecer de 9 de Março, de aceitar qualquer extensão para além dos 6 meses do período de referência para verificar que a duração média de trabalho para cada período de 7 dias não exceda 48 horas, incluindo as horas extraordinárias.

---

[1] JO L 307 de 13.12.1998, p. 18 — Parecer do CES: JO C 60 de 8.3.1991, p. 26.

[2] JO C 138 de 18.5.1999, p. 33.

2.7. Segundo os parceiros sociais, o acordo celebrado equilibra a necessidade de assegurar protecção suficiente da saúde e da segurança do pessoal em matéria de tempo de trabalho e a exigência de adequada flexibilidade de funcionamento das companhias aéreas.

2.8. O quadro apresentado pela Comissão no ponto 8 da sua exposição de motivos mostra que as 3 organizações patronais signatárias (ver nota de rodapé, p. 119) ocupam no plano comunitário mais de 94 % do pessoal «móvel» em questão, enquanto que as 2 organizações sindicais (ver nota de rodapé, p. 119) representam mais de 74 % destes trabalhadores até agora excluídos do âmbito da directiva 93/104/CE (ver nota de rodapé 1, p. 120) relativa a certos aspectos da organização do tempo de trabalho.

2.9. O facto de a ERA (ver nota de rodapé, p. 119), que representa 59 operadores de média e pequena dimensão, ser co-signatária de pleno direito do referido acordo europeu dá garantia de que os interesses das PME foram devidamente tidos em consideração.

3. **Observações finais**

3.1. O CES apoia firmemente a Comissão que, no artigo 3.º da proposta de directiva em análise, impõe aos Estados-Membros a introdução de sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas.

3.2. As vantagens que a população em geral e os passageiros em particular retirarão de um regulamento negociado do tempo de trabalho e de repouso do pessoal «móvel» da aviação civil são evidentes, pois todos sabem muito bem que a fatiga provocada por horários de trabalho demasiado longos e pela falta de repouso suficiente constituem um risco efectivo para a saúde e a segurança do pessoal. Delas se ressente também a qualidade do serviço prestado aos passageiros.

3.3. Estando definidas as normas de protecção da saúde e da segurança do pessoal «móvel» da aviação civil, o CES espera agora que a Comissão apresente o mais depressa possível propostas sobre as limitações do tempo de voo e do tempo de serviço, bem como sobre as exigências em matéria de repouso (ver a este propósito a cláusula 8 do acordo europeu em questão) a fim de que a vertente da segurança da exploração seja também abrangida por normas comunitárias.

3.4. Como conclusão, o CES desejaria declarar, por seu lado, que a introdução de normas comunitárias mínimas em matéria de tempo de trabalho do pessoal «móvel» da aviação civil representa um passo importante para alcançar uma plataforma mínima de direitos fundamentais dos trabalhadores.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre «O papel da União Europeia no que diz respeito a uma política farmacêutica que responda às necessidades dos cidadãos — Melhorar a assistência, relançar a investigação inovadora, controlar as despesas de saúde»

(2001/C 14/24)

Em 23 de Fevereiro de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema supramencionado.

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 19 de Julho de 2000. Foi relator S. Colombo.

Na 376.ª reunião plenária (sessão de 19 de Outubro de 2000), o Comité Económico e Social adoptou, por 81 votos a favor, 3 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O presente parecer de iniciativa inscreve-se no âmbito da iniciativa do CES «A Europa dos Cidadãos» e deseja abordar alguns importantes aspectos da política farmacêutica dos Estados-Membros da União Europeia. A sua análise põe a tónica nos interesses, nas expectativas e no direito dos doentes a um elevado nível de protecção da saúde, bem como no reconhecimento do importante papel que a farmacoterapia desempenha na sociedade moderna.

1.2. Os cidadãos esperam insistentemente a possibilidade de disporem de medicamentos seguros, eficazes e de elevada qualidade, de fontes de informação independentes, e de acederem atempadamente a todos os novos medicamentos. Também os medicamentos inovadores de comercialização recente devem estar rapidamente disponíveis a preços razoáveis para todos os cidadãos europeus.

1.3. É necessário, por isso, satisfazer essas expectativas, dando um salto qualitativo neste sector mercê de uma política que crie sistemas capazes de conciliar avaliação atenta das necessidades dos doentes e eficácia das respostas que o sistema de saúde proporciona através dos medicamentos.

1.4. O Comité está ciente de que o financiamento do mercado farmacêutico deve ser visto em estreita ligação com a problemática dos regimes de protecção social dos Estados-Membros. Esses sistemas que, nos termos do Artigo 152.º, são da exclusiva competência dos mesmos Estados-Membros, estão hoje sujeitos a uma grande pressão no plano dos custos, determinada, sobretudo, pelas actuais tendências demográficas pelo aperfeiçoamento das técnicas de diagnóstico e pelos progressos no campo da Medicina.

1.5. O parecer pretende também chamar a atenção para o aumento das despesas de saúde nos Estados-Membros e os problemas crescentes que isto acarreta aos organismos financiadores. Embora os gastos em medicamentos cresçam menos, em alguns Estados-Membros, do que outras componentes da despesa de saúde, o Comité está consciente da probabilidade de, por efeito de alguns produtos farmacêuticos altamente inovadores e caros, as despesas dos regimes de protecção social dos Estados-Membros poderem sofrer um marcado aumento no futuro imediato. Esta tendência tornaria difícil a manutenção dos actuais níveis de assistência aos doentes, nos próximos anos, justamente quando são cada vez maiores as expectativas dos cidadãos relativamente à melhoria da qualidade de vida.

1.6. Importa reagir a tal situação no respeito dos princípios comunitários como, por exemplo, a liberdade de comercialização e de circulação dos serviços e a necessidade de protecção social dos cidadãos europeus. Para conciliar esses aspectos é necessário, no ver do CES, eliminar os obstáculos que se opõem à completa realização do mercado interno dos produtos farmacêuticos.

1.7. A «Terceira Mesa Redonda Bangemann» sobre as perspectivas da legislação comunitária para o sector, efectuada em Paris, em Dezembro de 1998, pôs em grande evidência a dimensão dos problemas ainda por resolver no âmbito da livre circulação dos medicamentos na União Europeia. Nessa sede não se encontraram soluções consensuais para os problemas discutidos, nem há a hipótese de intervenções unilaterais dos Estados-Membros ou da Comissão na acepção do Tratado, nem sequer foram conseguidos progressos significativos nos encontros seguintes denominados «Tripartidas de diálogo».

1.8. Tal situação de bloqueio não é aceitável num processo de crescente integração europeia, pelo que o CES solicita uma intervenção do Conselho Mercado Interno para que volte com maior vigor a tal tema depois da posição expressa em 18 de Maio de 1998, relançando toda a problemática do sector.

1.9. Sobre o desenvolvimento e a importância do sector farmacêutico na Europa, já o CES deu numerosos contributos no passado, tendo sempre apoiado com firmeza o papel estratégico da indústria farmacêutica. Em particular, no parecer de iniciativa sobre «Livre circulação dos medicamentos na União Europeia — Eliminação das barreiras existentes» [1], indicou um caminho para o gradual reforço da presença industrial do sector na Europa sem pôr em causa os dois princípios básicos: rápido acesso dos doentes aos produtos inovadores e necessidade de os Estados-Membros controlarem a despesa farmacêutica.

1.10. Grande parte dessas orientações, fundamentais para uma acção a nível comunitário, ficaram no entanto no papel. Nos últimos anos, o desenvolvimento do mercado interno deu poucos passos na via da livre circulação, apesar de o Tribunal de Justiça, por um lado, e o Conselho Mercado Interno de 18 de Maio de 1998, por outro, terem convidado as autoridades comunitárias a corrigirem as distorções provocadas pelas diferenças entre as legislações vigentes nos diversos Estados-Membros, apoiando a definição de modalidades concretas para a desregulamentação gradual do mercado farmacêutico.

1.11. A tendência para a manutenção da actual situação prejudica a operacionalidade da Comissão, que frequentemente se vê confrontada com obstáculos ao necessário percurso legislativo. Tal condição não permite um acesso idêntico dos cidadãos europeus aos medicamentos e influencia negativamente a própria capacidade competitiva da indústria farmacêutica na Europa.

1.12. É, por isso, necessário que a Comunidade e os Estados-Membros dêem seguimento à iniciativa do CES para superar os atrasos do sector, identificando responsabilidades, competências e correspondentes mandatos e indicando os objectivos necessários para proporcionar a todos os cidadãos europeus igual acesso aos benefícios para a saúde decorrentes dos medicamentos, e para que a indústria farmacêutica readquira um elevado nível de competitividade.

1.13. São estas as razões de ser do presente parecer que quer tratar a questão sob uma nova perspectiva relativamente ao passado, centrando a análise nas necessidades dos cidadãos e no grau de capacidade de resposta do «sistema do medicamento» a essas necessidades.

2. **Papel dos medicamentos na sociedade**

2.1. Desde os tempos mais remotos tem sido o medicamento um elemento fulcral da prática terapêutica. Esse papel acentuou-se posteriormente na sociedade industrial.

2.2. Considerar o medicamento um bem social e assegurar a assistência sanitária, sobretudo a farmacêutica, a todos os cidadãos, tem sido a política constante dos governos europeus nas últimas décadas. Este princípio não foi posto em causa por estratégias mais recentes para, por um lado, melhorar a eficiência do serviço público de saúde e, por outro, criar espaço para uma maior presença do sector privado na saúde.

2.3. Assim, os medicamentos realmente inovadores devem ser colocados à disposição dos cidadãos no mais breve prazo possível, mas dentro dos limites temporais previstos na legislação vigente, sem demoras imputáveis a negociações prolongadas para a fixação do preço, sem instrumentalização da classificação ou da inserção de «notas» para lhes limitar a utilização, evitando assim que as indústrias recusem a comercialização exclusivamente por motivos económicos.

2.4. O Comité entende, de facto, que a política dos Estados-Membros em matéria de saúde pública não deve negar o necessário apoio terapêutico, especialmente quando o uso correcto dos fármacos não só constitui resposta apropriada a numerosas doenças como representa uma fonte de economia, sempre que contribui para reduzir os gastos de outros sectores da saúde.

2.5. O CES já emitiu parecer favorável sobre a proposta de regulamento respeitante aos medicamentos órfãos [2] e sugeriu algumas melhorias para alargar o âmbito e acelerar o procedimento de registo. Tudo para dar resposta à necessidade de investigar, produzir e comercializar fármacos que sejam o mais possível adaptados às necessidades dos doentes, até ao conceito limite de um fármaco criado para salvar a vida de um único cidadão.

3. **Importância de uma indústria farmacêutica inovadora e competitiva**

3.1. Uma indústria europeia competitiva e inovadora garantirá a disponibilidade de novos medicamentos mais eficazes e seguros, trará a curto prazo inegáveis vantagens, criando empregos de elevado nível qualitativo, contribuindo substancialmente para melhorar a balança comercial e, a longo prazo, diminuir as despesas de saúde ao reduzir a duração das hospitalizações e a dependência em relação às importações.

[1] JO C 97 de 1.4.1996, p. 1.

[2] JO C 101 de 12.4.1999, p. 37.

3.2. Os medicamentos tiveram um papel crucial na Europa para melhorar o nível de saúde dos cidadãos, especialmente nos últimos 40 anos, e há que reconhecer que a indústria farmacêutica tem continuadamente abastecido o mercado com novos produtos para combater novas doenças e melhorar o tratamento das doenças tradicionais. A evolução desse processo deve, porém, ser mantida no âmbito de uma estreita relação entre os interesses económicos das empresas e as necessidades dos cidadãos em matéria de saúde.

3.3. Hoje a indústria farmacêutica é caracterizada por:

— elevado grau de sofisticação e especialização tecnológica;

— investimentos em investigação e desenvolvimento mais elevados que a média dos diversos sectores industriais;

— estratégias de comercialização complexas que reflectem a complexidade do sector farmacêutico, caracterizado por elevada assimetria de informação entre oferta e procura e desorganização da procura que se manifesta em combinações variáveis de três figuras: consumidor, prescritor e pagador;

— capacidade para combater ou determinar sistemas de regulamentação e controlo cada vez mais sofisticados e complexos;

Os poucos estudos disponíveis levam a constatar que, pelo menos nos Estados Unidos, estas condições possibilitaram ao sector obter lucros mais elevados que a média dos diversos sectores industriais.

3.4. Não se deve menosprezar o efeito positivo que essa indústria exerce, não só na actividade tradicional, como também na actividade que tem vindo a ser desenvolvida em colaboração com as Universidades e os hospitais para a investigação e estudos clínicos necessários para dar cumprimento aos requisitos estabelecidos pela legislação europeia (Regulamento (CE) n.º 2309/93, Directiva 75/318/CEE e sucessivas alterações, bem como as Directivas 93/39/CEE e 93/40/CEE).

3.5. A proposta de directiva relativa à aproximação das disposições legislativas, respeitantes à aplicação da boa prática clínica na execução de ensaios clínicos de medicamentos para uso humano [1], sobre a qual o CES já emitiu parecer, foi mais um passo para a harmonização dos comportamentos das autoridades regulamentadoras dos Estados-Membros. O CES espera que essa directiva seja rapidamente aprovada, inserindo as sugestões apresentadas pelo Comité para a tornar mais eficaz.

3.6. A concorrência que deveria caracterizar o mercado farmacêutico não deve ser limitada nem pelo uso indevido da protecção das patentes, nem por obstáculos a uma real e justa concorrência dos medicamentos genéricos. A protecção da propriedade intelectual garantida pela patente deve ser respeitada quer enquanto instrumento de incentivo à investigação através do retorno económico que proporciona àquele que lhe deu origem, quer porque torna públicos conhecimentos que favorecem ulterior investigação por parte de outros. O prazo de vigência da patente deve, de qualquer modo, coincidir com um processo real de concorrência, até nos preços, entre medicamentos iguais.

3.7. Assim, é desejável que a intervenção comunitária vise objectivos precisos que impeçam a existência de tais situações negativas. Por exemplo, poder-se-ia ter em vista:

— favorecer o desenvolvimento da competitividade e da concorrência, inclusive a difusão dos medicamentos genéricos, porquanto as importações paralelas beneficiam mais os importadores do que os doentes e, em geral, provocam distorções num mercado amplamente regulamentado, como é o farmacêutico;

— criar as condições necessárias para que os novos medicamentos estejam efectivamente disponíveis em toda a UE;

— apoiar os esforços de investigação sobre as doenças tropicais tendo em vista favorecer o acesso aos medicamentos apropriados para as patologias específicas dos países em vias de desenvolvimento.

4. **Despesas farmacêuticas**

4.1. Embora reconhecendo que a importância dos diversos factores pode variar consideravelmente de Estado-Membro para Estado-Membro, os elementos mais importantes que determinam estas despesas são:

— o rendimento global das famílias;

— o sistema de escolha e remuneração dos médicos e os limites das despesas para médicos e doentes. Os sistemas que prevêem a escolha de um médico de família e um acesso limitado a especialistas têm gerado despesas farmacêuticas inferiores às dos sistemas com total liberdade de escolha do médico e do especialista para cada consulta;

[1] JO C 95 de 30.3.1998, p. 1.

— a média etária da população: as sociedades mais «velhas» despendem mais em medicamentos, devido à morbilidade mais elevada;

— os requisitos em matéria de saúde em relação à morbilidade da população

— os sistemas de fixação dos preços e dos reembolsos (que no entanto já demonstraram não terem efeitos duradouros nas despesas farmacêuticas globais);

— o contexto político-económico e a presença de uma forte indústria farmacêutica nacional;

— os comportamentos na prescrição de medicamentos.

4.2. Na última década, todos os países europeus introduziram medidas para conter as despesas farmacêuticas. Essas medidas, que têm origem mais em preocupações orçamentais do que em imperativos de saúde, actuaram tanto a nível de preços (congelamento dos preços de fábrica, redução das margens de lucro dos grossistas e dos farmacêuticos), como a nível de mecanismos de reembolso (preço fixo reembolsável, redução do número de produtos reembolsáveis, introdução ou aumento da participação a cargo dos doentes, tectos máximos por orçamento nacional, local ou por cada prescritor).

4.3. O aumento da despesa global que, de qualquer modo, se verificou demonstra que essa despesa se tornou incomprimível em virtude de variáveis socioeconómicas, pelo que parece necessário acompanhar a situação com um conjunto de medidas que, por um lado, não percam de vista a dinâmica global dos vários segmentos do sector e, por outro, orientem a procura de medicamentos para consumos mais atentos à dimensão da despesa.

4.4. Qualquer que seja o mecanismo utilizado para o controlo dos preços, estamos perante um conflito de interesses dificilmente conciliáveis. A indústria, argumentando que os preços devem possibilitar o financiamento dos custos de IDT; os responsáveis pelo financiamento da assistência médico-farmacêutica, que devem explicar por quê pagar um preço provavelmente superior por um medicamento que, embora mais recente, possui eficácia e segurança comparáveis a um medicamento de preço inferior; os cidadãos e as associações de consumidores, que gostariam de ter maior influência nas opções de prescrição e de investigação, a fim de garantir um nível mais elevado de assistência sanitária, sem serem injustamente penalizados em termos de despesas.

4.5. Tudo isto leva a uma primeira consideração de fundo. Pensar responder ao aumento do nível de assistência farmacêutica pelo incremento contínuo das despesas de saúde a cargo dos orçamentos nacionais, das caixas de previdência, dos sistemas legais ou dos organismos de seguro complementar de doença é doravante insustentável. Com efeito, a crescente dificuldade em equilibrar os orçamentos nacionais acentuou-se agora com a necessidade de cumprir os critérios de Maastricht, pelo que nenhum Estado-Membro da Comunidade pode continuar a aumentar os recursos atribuídos ao sistema médico-farmacêutico.

5. As desigualdades entre cidadãos europeus no acesso aos medicamentos

5.1. O atraso com que os novos medicamentos autorizados mediante procedimento de registo centralizado pela Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM) são comercializados nos diversos Estados-Membros foi objecto de um estudo da Comissão, a pedido do Conselho Mercado Interno de 18 de Maio de 1998, apresentado na audição de Londres de 19 de Março de 1999.

5.2. O estudo da Comissão revela uma situação insatisfatória:

— a AEAM consegue, de um modo geral, concluir a avaliação dos dossiers dos novos medicamentos nos prazos previstos no Regulamento;

— o processo de decisão mediante o qual o parecer favorável da AEAM se torna uma autorização oficial da Comissão com respectiva publicação no Jornal Oficial também cumpre tais prazos (ainda que não se compreenda como uma mera transposição em autorização comunitária, sem sequer entrar no cerne dos conteúdos do dossier de registo, demore 1/3 do tempo dedicado à avaliação dos conteúdos técnicos e científicos de um dossier composto por milhares de páginas de dados);

— o tempo que medeia entre o momento em que o medicamento é aprovado e o lançamento do produto nos vários Estados-Membros é excessivamente longo e, portanto, inaceitável.

5.3. As divergências registadas entre os diversos Estados-Membros são importantíssimas, indo de 90 dias a mais de 250, o que cria uma incompreensível desigualdade no acesso aos medicamentos nos diversos Estados-Membros e, portanto, inaceitável para o doente. Nalguns Estados-Membros, a maioria das autorizações centralizadas é seguida do lançamento dos produtos em questão, ao passo que noutros só 20 a 25 % dos produtos autorizados são, em seguida, comercializados.

5.4. O motivo principal, tanto dos diversos prazos entre autorização e comercialização dos produtos como das percentagens diferentes de produtos comercializados, parece residir nas dificuldades em definir um preço aceitável para as despesas públicas com medicamentos e para os diversos sistemas de reembolso adoptados pelos Estados-Membros. Assim, prevalecem considerações conjunturais de despesa relativamente ao objectivo prioritário de salvaguarda da saúde pública.

5.5. Visto que é inaceitável que os cidadãos da União Europeia estejam confrontados com prazos tão diversos antes de poderem dispor do mesmo medicamento, é urgente que o Conselho e a Comissão examinem a possibilidade de criar modalidades comummente aceites de definição dos preços dos medicamentos comparáveis em termos de resultados, de modo a garantir preços compatíveis para produtos iguais. O ponto de partida poderia ser o estabelecimento de um quadro europeu de referência que sirva de guia aos Estados-Membros na aproximação gradual dos diversos sistemas de reembolso, tanto no aspecto específico da classificação para fins de reembolso, como no aspecto mais amplo dos direitos a proteger, colocando assim os cidadãos, a indústria e os Estados-Membros em condições uniformes.

5.6. A disparidade na percentagem de medicamentos lançados no mercado através de autorização centralizada denuncia uma situação ainda mais alarmante, porquanto não sendo garantido o acesso aos medicamentos mais inovadores em toda a Europa, criam-se disparidades na protecção da saúde e questiona-se o significado de um registo europeu, minando pela base a credibilidade da União Europeia e da sua legislação comum, resultado de muitos anos de esforço.

5.7. O CES reafirma a necessidade de que a Comissão complete a análise dos motivos dos atrasos e verifique se uma das causas dos mesmos não será a comercialização pelas empresas limitada aos países onde o mercado é mais rentável, intervindo onde seja necessário para que seja observada a legislação comunitária que prevê a comercialização em todos os Estados-Membros depois de efectuado o registo centralizado.

5.8. A autorização centralizada pretende, com efeito, comercializar um medicamento simultaneamente em todos os Estados-Membros da Comunidade, não devendo ser tolerados interesses económicos injustificados, lesivos do princípio fundamental de protecção da saúde e da base jurídica do sistema de registo, ainda que esses interesses sejam a consequência da escassa dotação para despesas públicas.

6. **A inovação farmacêutica**

6.1. Os medicamentos introduzidos nas últimas décadas são quase exclusivamente fruto do trabalho da investigação e desenvolvimento (IDT) efectuado pela indústria farmacêutica. O custo de IDT tem crescido consideravelmente nos últimos anos: a indústria aponta números de 300 a 500 milhões de euros para comercializar uma nova molécula. Estes custos traduzem-se em preços de venda muito elevados.

6.2. É importante notar que a autorização de comercialização de um novo medicamento não se baseia no seu grau de inovação, ou seja, da vantagem terapêutica introduzida por comparação com as terapias existentes. A aprovação da comercialização de um novo medicamento não é, por conseguinte, um indicador suficiente do grau de inovação. Tal grau poderia ser mais convenientemente avaliado demonstrando que o novo medicamento possui eficácia e segurança superiores às terapias existentes para as mesmas indicações, para grupos relevantes de pacientes.

6.3. Não existem, de momento, instituições públicas europeias encarregadas de realizar estudos deste tipo. A falta de avaliação impede um debate sereno sobre o conceito de inovação, dado que permite uma utilização substancialmente arbitrária deste rótulo prestigioso na medida em que não é possível distinguir entre um verdadeiro benefício terapêutico e uma mudança que não leva a melhoramentos mensuráveis para os pacientes. Além disso, obter preços de venda elevados para medicamentos novos mas efectivamente não inovadores, poderia ser um desincentivo para uma gestão prudente dos custos de IDT por parte da indústria farmacêutica.

6.4. A decisão de autorizar a comercialização de um novo medicamento deve assentar em critérios de qualidade, segurança e eficácia, definidos pela legislação comunitária. Há, com efeito, que reflectir atentamente no facto de a decisão de autorizar a comercialização de um novo medicamento com base no seu grau de inovação poder ter importantes efeitos indesejáveis, como:

— criar situações de monopólio para indicações terapêuticas, com consequências imprevisíveis a nível de preços;

— reduzir a capacidade competitiva e de investigação das pequenas e médias empresas que não podem afectar à actividade de IDT quantias vultuosas, mas se devem concentrar em segmentos particulares;

— criar a necessidade de imputar a um único produto os custos de IDT de toda a empresa.

6.5. O custo da investigação clínica atingiu níveis muitos elevados, particularmente para algumas categorias de medicamentos (cardiovasculares, anti-hipertensores, hipolipidémicos) prescritos com frequência crescente a um grande número de doentes (cinco a dez mil, ou mais). Nestes casos, um único estudo clínico pode custar dezenas de milhões de euros. Estes custos não se devem apenas à complexa organização necessária para planificar e efectuar um estudo, como também ao facto de a empresa que elabora o estudo pagar a totalidade das despesas dos tratamentos do doente durante o estudo.

6.6. Uma iniciativa de grande importância susceptível de diminuir os custos provocados pelos sistemas de autorização de comercialização é a «Conferência internacional sobre a harmonização dos requisitos para registo de medicamentos» (conhecida como ICH, International Conference on Harmonization).

6.7. Esta iniciativa lançou um processo que permitiu reduzir as diferenças entre os estudos exigidos nas três zonas do mundo que representam três quartos do mercado mundial e que dispõem dos sistemas de regulamentação e de controlo mais sofisticados: Japão, Estados Unidos e União Europeia.

6.8. É evidente que, para além de possibilitar uma notável contenção dos custos de desenvolvimento de novos medicamentos, o processo iniciado com a ICH tornará cada vez mais difícil aos países não participantes tomar decisões que divirjam substancialmente das que foram tomadas pelas autoridades dos países ICH, tecnicamente mais avançados e dispondo de muito mais recursos. Este processo, harmonizando os padrões de referência ao nível mais elevado possível, comprometerá cada vez mais a sobrevivência de indústrias farmacêuticas de importância exclusivamente local, em particular nos países em desenvolvimento.

7. **Encorajar a investigação farmacêutica**

7.1. A indústria farmacêutica europeia liderou a R&D e a inovação a nível mundial até 1990. Contudo, a pouco e pouco, a Europa foi perdendo terreno relativamente aos Estados Unidos, acabando por ser ultrapassada, em 1997, no que respeita a investimentos em R&D no sector farmacêutico. Entre 1990 e 1998, os investimentos em R&D duplicaram na Europa mas triplicaram nos Estados Unidos, sobretudo os fortes investimentos na área das biotecnologias.

7.2. Por conseguinte, é indispensável e urgente que se criem condições e se elabore legislação para estimular a investigação científica e orientar um processo para favorecer as empresas efectivamente inovadoras. Para tal impõe-se melhorar a utilização dos fundos públicos destinados a apoiar a IDT no sector farmacêutico, sobretudo no sector da biotecnologia e da investigação fundamental, bem como intensificar a cooperação entre o sector privado e as estruturas universitárias.

7.3. Como já foi sublinhado na Comunicação da Comissão «Orientações de política industrial aplicáveis ao sector farmacêutico na Comunidade Europeia [1]», e retomado no anterior parecer do CES sobre a livre circulação de medicamentos na UE, a investigação científica pode também ser estimulada por instrumentos indirectos, como sejam a certeza do quadro legislativo — a começar pela preservação da protecção da patente —, a transparência dos procedimentos, a coerência e constância das políticas nacionais, a garantia de resposta adequada às necessidades industriais, bem como a rapidez com que a administração pública toma decisões e concede autorizações.

7.4. É importante identificar mecanismos que permitam alargar a investigação farmacêutica para além do círculo restrito de certas multinacionais. Se a actual tendência para concentrações se acentuasse ainda mais, a independência das pequenas e médias empresas altamente especializadas estaria em risco e haveria o perigo dos sistemas de saúde ficarem dependentes de alguns fabricantes de medicamentos altamente inovadores, o que teria como consequência directa uma pressão incontrolável sobre os preços e, portanto, sobre a despesa pública. Ao invés, é preciso apoiar um processo legislativo que, no âmbito dos fenómenos de concentração em curso no sector, abra espaços de especialização em áreas terapêuticas específicas que favoreçam o desenvolvimento das PME.

7.5. O CES considera muito positivo que a Comissão tenha proposto um regulamento sobre medicamentos órfãos e uma directiva sobre estudos clínicos, bem como os programas de acção para as doenças raras e as doenças ligadas à poluição. Todas estas iniciativas favorecem, efectivamente, a participação de centros de investigação independentes e de PME em actividades de investigação extremamente úteis para vencer o desafio da saúde para os cidadãos europeus.

7.6. Cabe, no entanto, sublinhar que os mecanismos para incentivar a investigação na União Europeia não são tão eficazes como os utilizados nos EUA e, em menor grau, no Japão, países em que as medidas administrativas e os incentivos, nomeadamente fiscais, contribuíram notavelmente para o aumento dos investimentos em investigação.

---

[1] COM(93) 718 final, 2 de Março de 1994.

7.7. O CES é de opinião que para aumentar a capacidade de R&D é indispensável melhorar as condições de acesso ao mercado dos medicamentos inovadores e acabar com a fragmentação do mercado farmacêutico europeu.

8. **O sector farmacêutico e o alargamento da União Europeia**

8.1. A adesão dos Países da Europa Central e Oriental trará para a União Europeia novos Estados onde os recursos financeiros para despesas com medicamentos são muito inferiores aos dos actuais Estados-Membros. Com efeito, entre os seis países de pré-adesão encontram-se nações cujo PIB por habitante, em paridade de poder de compra, representa 28 % da média actual na União Europeia.

8.1.1. Os Estados-Membros e as instituições europeias devem atender às profundas diferenças entre os actuais e os futuros Estados-Membros no que diz respeito às condições sanitárias, de protecção da propriedade intelectual, industriais, económicas e sociais.

8.1.2. Estas questões específicas ao sector deverão necessariamente ser contempladas no Tratado de Adesão, porquanto o alargamento da União Europeia e o repto que este representa em termos de acesso aos cuidados de saúde foram factores determinantes na reflexão do Conselho Mercado Interno com vista a uma eventual desregulamentação do mercado farmacêutico.

9. **Recuperação de recursos internos do sector**

9.1. O financiamento de uma assistência farmacêutica de elevada qualidade, os enormes recursos necessários para relançar uma actividade de investigação altamente inovadora e a impossibilidade de um contínuo e progressivo aumento das despesas de saúde nos orçamentos nacionais obrigam a que se pondere a possibilidade de recuperar recursos em cada sector. Ainda que as despesas farmacêuticas devam ser consideradas parte das despesas de saúde e, por conseguinte, se deva avaliar até que ponto uma utilização correcta dos medicamentos poderá reduzir os custos de outros componentes das despesas de saúde, afigura-se necessário levar a cabo uma luta contra o esbanjamento também neste sector que permita repartir os recursos de forma eficiente no interesse da saúde dos cidadãos.

9.2. Entende o Comité que a situação pode ser corrigida actuando em três frentes: reduzir a utilização irracional dos medicamentos, evitar os desperdícios e tornar mais eficaz a distribuição. Neste último sector, existem ainda, em alguns Estados-Membros, privilégios injustificados e condições favoráveis que levam ao desvio de recursos que seriam melhor utilizados na investigação inovadora em benefício dos sistemas de saúde mais em geral.

10. **Propostas**

10.1. As propostas a seguir indicadas têm em vista alcançar os seguintes objectivos:

— incentivar e melhorar a eficiência da IDT europeia para que se possa dispor de medicamentos altamente inovadores;

— assegurar o controlo das despesas de saúde e das despesas farmacêuticas globais, promovendo as medidas de prevenção e uma correcta utilização dos medicamentos e garantindo a alta qualidade das prestações;

— assegurar igualdade de acesso aos medicamentos a todos os cidadãos da UE;

— contribuir para a utilização adequada dos medicamentos;

— melhorar a eficiência económica dos sistemas de distribuição dos medicamentos.

10.2. *Avaliação do benefício terapêutico para os pacientes*

Segundo o CES, a avaliação do benefício terapêutico, em termos de eficácia e segurança em relação à(s) terapia(s) em uso para as mesmas indicações e do contributo para o melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, deve basear-se em critérios científicos validados por um organismo comunitário específico e destinar-se a tornar mais adequada quer a prescrição médica quer a utilização pelos pacientes.

10.2.1. Uma avaliação correcta passa pela definição de medicamentos/terapias de referência e a constante actualização de métodos e orientações validadas e harmonizadas. Os métodos desenvolvidos devem ter em conta a resposta diferenciada dos pacientes e ser diversificados, para que seja possível fazer avaliações quer a partir de dados disponíveis antes da autorização de comercialização, quer durante a fase de comercialização. A avaliação deve, de qualquer modo, ser actualizada em função de novas provas resultantes de uma ampla utilização do medicamento na fase de pós-comercialização.

10.2.2. Para facilitar a compreensão das potencialidades de um novo fármaco e a sua melhor utilização, a avaliação do benefício terapêutico, que não constituiria, em caso algum, critério ulterior para a sua aprovação, deveria ser adequadamente incluída nas informações prestadas ao médico e, eventualmente, ao paciente.

10.3. *Melhorar a utilização dos fundos públicos destinados a apoiar a IDT*

Criar as condições para uma maior sinergia entre DG Empresas, DG Investigação, DG Sociedade da Informação e a indústria farmacêutica, para uma utilização mais eficiente e selectiva das verbas destinadas a apoiar a actividade de investigação, inclusive a investigação fundamental, sobretudo no sector da biotecnologia, com particular atenção à medicina preventiva (por ex., vacinas) e às doenças raras (medicamentos órfãos).

10.3.1. Reiterando as afirmações expressas no parecer sobre medicamentos órfãos [1], o CES convida a Comissão a elaborar uma recomendação para promover a aplicação de incentivos à investigação, em particular incentivos de natureza fiscal.

10.3.2. Se o financiamento fosse canalizado para a investigação em produtos inovadores (por ex. para avaliar o grau de inovação antes da colocação no mercado) e em novas tecnologias de investigação (rastreio de alto débito «high throughput screening», concepção racional dos medicamentos e estudo do genoma) seria certamente possível melhorar a eficácia do contributo público.

10.4. *Utilização adequada dos medicamentos*

Impõe-se assegurar uma relação adequada entre prescrição médica e morbilidade, a fim de garantir que a quantidade dos medicamentos prescritos corresponda à efectiva morbilidade da população. Afigura-se, por conseguinte, necessário encorajar controlos a nível territorial que, sem lesar o princípio da liberdade de prescrição do médico e o direito do doente à protecção dos dados pessoais, permitam aos organismos nacionais competentes assegurar que a procura de medicamentos traz benefícios terapêuticos para o doente. A utilização racional das especialidades farmacêuticas acaba por influenciar profundamente a qualidade da despesa farmacêutica ao sair do âmbito restrito do controlo dos preços.

10.4.1. Esse objectivo pode ser alcançado encorajando iniciativas a nível local, nacional e comunitário que desenvolvam acções de análise das prescrições e outras actividades destinadas a determinar e promover as abordagens terapêuticas mais eficazes e económicas.

10.4.2. Os resultados dessas iniciativas poderiam desembocar em propostas concretas sobre:

— metodologias para a avaliação das prescrições e da correspondência entre diagnóstico e prescrição;

— metodologias para a avaliação fármaco-económica;

— metodologias para a avaliação fármaco-clínica no âmbito da medicina geral;

— linhas de orientação para o tratamento de primeira escolha das patologias mais comuns no âmbito da medicina geral;

— linhas de orientação para o uso adequado dos antibióticos sobretudo na prática clínica extra-hospitalar;

— estudos alicerçantes de uma classificação mais racional dos medicamentos com base na DCI (designação comum internacional) (transferência de medicamentos sujeitos a prescrição para medicamentos vendidos sem prescrição, inclusão-exclusão das listas dos medicamentos reembolsáveis ou das listas de fármacos para uso hospitalar exclusivo), sugerindo modificações à Directiva 26/92/CEE sobre a classificação.

10.4.3. Para proporcionar aos profissionais da saúde e sobretudo aos doentes/consumidores a possibilidade de desempenharem um papel mais responsável e interveniente na óptica de uma utilização adequada dos medicamentos, é necessário assegurar um papel mais activo ao sistema público e à sociedade na produção e divulgação de uma informação independente sobre os medicamentos. Isto impõe, nomeadamente, que os elementos respeitantes à segurança e eficácia durante a investigação e o desenvolvimento dos medicamentos sejam acessíveis, não só às autoridades regulamentadoras como também, após autorização de comercialização e prévia exclusão das informações confidenciais, às instituições científicas, organizações profissionais e associações de consumidores e de doentes, garantindo, igualmente, a sua permanente actualização. Para atingir este objectivo poderia ser útil a referência à legislação sueca ou americana (Freedom of Information Act, Title 5 US Code section 552) nas disposições que regulamentam a liberdade de informação e a transparência dos processos de autorização para a comercialização dos medicamentos.

[1] Parecer sobre a proposta de Regulamento (CE) do PE e do Conselho relativamente aos medicamentos órfãos, JO C 101 de 12.4.1999, p. 1, ponto 3.1.3.1.

10.4.4. As informações destinadas aos médicos devem ser acompanhadas de actividades tendentes a educar os doentes sobre qualidade, preço e uso adequado dos medicamentos e as alternativas não farmacológicas. Além disso, é necessário prosseguir o desenvolvimento de iniciativas a fim de favorecer a automedicação consciente e documentada, que pode contribuir para a saúde dos cidadãos reduzindo, ao mesmo tempo, a pressão sobre as despesas de saúde. Tais iniciativas devem ter por objectivo difundir a educação sanitária em colaboração com os médicos e os farmacêuticos, bem como aumentar a comunicação entre os cidadãos e os profissionais da saúde, na linha de uma tendência geral segundo a qual a saúde dos cidadãos pode melhorar desde que estes assumam mais a sua quota-parte de responsabilidade.

10.5. *Promoção da utilização de medicamentos genéricos*

O CES considera que a utilização de medicamentos genéricos é susceptível de levar ao controlo da despesa farmacêutica sem diminuir a qualidade da assistência. Por razões diversas (diferenças em matéria de prescrição, sistemas de reembolso e protecção de patentes), o mercado dos medicamentos genéricos registou um desenvolvimento heterogéneo nos Estados-Membros. Por conseguinte, a UE deveria desenvolver iniciativas para promover uma maior utilização dos medicamentos genéricos em todos os países membros, como alternativa a produtos com propriedades terapêuticas equivalentes mas mais dispendiosos. As autoridades comunitárias deveriam responder ao convite do Conselho Mercado Interno para que corrijam as distorções provocadas pelas diferenças entre as legislações vigentes nos diversos Estados-Membros, apoiando a definição de modalidades concretas para a desregulamentação gradual do mercado farmacêutico.

10.5.1. Estas iniciativas podem assumir a forma de estudos de «caso-países» ou de estudos farmaco-económicos, tendo em vista mostrar quais os mecanismos práticos a aplicar para se obterem vantagens económicas com a utilização dos medicamentos genéricos. Importa também salientar que uma verdadeira concorrência implica uma série de condições, tais como participação activa dos médicos (prescrição de medicamentos genéricos e substituição do produto), dos farmacêuticos (receptividade para aceitarem a substituição), dos organismos de seguro complementar de doença (que participam no reembolso ou têm a seu cargo as despesas com os medicamentos dos consumidores), dos organismos administrativos e de controlo das despesas (listas de substituição, substituição obrigatória, reembolso limitado ao preço do equivalente terapêutico mais económico, campanhas de informação aos doentes, participação dos doentes proporcional ao custo da especialidade farmacêutica quando existe um genérico equivalente), bem como dos doentes (receptividade à dimensão económica das especialidades farmacêuticas).

10.5.2. O CES considera que os medicamentos genéricos podem contribuir para uma concorrência leal ao nível dos preços, criando espaços no orçamento público relativo às especialidades farmacêuticas para premiar os medicamentos realmente inovadores. Cumpre observar como o mercado dos medicamentos genéricos se reveste de importância tanto para as PME como para as multinacionais que entram no mercado dos genéricos à medida que se vão vencendo as patentes dos seus produtos principais. O CES estima que a competição produzida pelo desenvolvimento do mercado dos genéricos representa um estímulo à inovação.

10.6. *Igualdade de acesso dos cidadãos europeus aos medicamentos*

10.6.1. Os inquéritos sobre a disponibilidade das especialidades farmacêuticas aprovadas segundo procedimento centralizado (ver ponto 5) denunciam uma excessiva lentidão em alguns Estados-Membros na medida em que os medicamentos são colocados no mercado muito depois dos prazos regulamentares em vigor e em número inferior ao das autorizações concedidas.

10.6.2. Sem deixar de respeitar as competências nacionais quanto a assistência sanitária e definição do sistema de preços de reembolso dos medicamentos, o Comité considera necessário e urgente que a Comissão obrigue a respeitar os prazos e as modalidades previstas na Directiva sobre transparência (89/105/CEE), ponto termo às desigualdades de tratamento dos cidadãos europeus.

10.6.3. A Comissão deveria, pois, empenhar-se em activar os dois actuais comités — Comité Farmacêutico e Comité para a Transparência — para que se transformem em verdadeiros centros de debate e crítica das medidas nacionais e de propostas concretas, de modo a que se consiga superar as actuais divergências e garantir que um medicamento realmente inovador e que apresenta vantagens terapêuticas (tal como definido no ponto 9.) seja colocado à disposição dos doentes com a maior prontidão possível (ver Regulamento (CE) n.º 2309/93 e Directiva 89/105/CEE).

10.6.4. O CES preconiza que, ao expirar o prazo previsto, o medicamento possa ser comercializado de harmonia com o previsto na legislação nacional sobre reembolsos.

10.7. *Preço dos medicamentos*

O Tribunal de Justiça do Luxemburgo reconheceu que a regulamentação respeitante ao controlo dos preços pode constituir efectivamente um factor susceptível, em certas condições, de falsear a concorrência entre Estados-Membros e convidou as autoridades comunitárias a obviar às distorções causadas por diferentes regulamentações nacionais em matéria de preços, mediante uma oportuna iniciativa na matéria.

10.7.1. Apesar de essa intervenção autorizada e apesar de o Conselho Mercado Interno de 18 de Maio de 1998 terem apoiado uma regulamentação progressiva do mercado farmacêutico, até agora nem a Comissão, nem os Estados-Membros alcançaram consenso no atinente a propostas concretas na matéria.

10.7.2. Neste contexto, o CES preconiza o realinhamento dos diferenciais de preço existentes nos diversos Estados-Membros. A determinação do preço dos medicamentos é da responsabilidade dos governos nacionais, mas as actuais diferenças vão ser realçadas com a introdução do euro, que possibilitará uma imediata visualização das diferenças das especialidades idênticas. Alguns países adoptaram medidas de controlo dos preços, frequentemente limitadas aos medicamentos reembolsados pelos sistemas mutualistas e com sistemas de avaliação frequentemente diferentes. Seria importante que, no respeito da directiva sobre transparência, os Estados-Membros pudessem confrontar opiniões, tendo em vista a definição de propostas concretas para tratar a questão das distorções de mercado e dos efeitos induzidos.

10.7.3. No entanto, importa sublinhar que, sem intervenções concretas em matéria de preços, aumentarão as «importações paralelas», que já hoje registam um volume significativo e que poderão crescer ainda mais com o previsível alargamento da União Europeia a países com poder de compra muito mais baixo. O CES considera importante observar que as importações paralelas não se traduzem numa redução substancial dos custos para os pacientes. Não produzem, na verdade, qualquer efeito de convergência baixista dos preços, mas tão-só um fluxo de medicamentos de países com preços inferiores para países onde o preço de venda é superior.

10.8. *Controlo da promoção*

É preciso identificar mecanismos apropriados que permitam assegurar um nível adequado de informação científica aos prescritores e aos consumidores, sem que esta actividade assuma as características da promoção comercial. Isto é válido igualmente para os medicamentos de grande consumo e os medicamentos vendidos sem prescrição. Constituem iniciativa neste sentido a rede de informações sobre produtos farmacêuticos da Comunidade Europeia (Eudra) e o banco de dados MINE(*), pelo qual é responsável a Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM) sediada em Londres.

10.8.1. Esses mecanismos podem ser actividades concertadas entre autoridades nacionais de controlo, organismos nacionais responsáveis pelo financiamento da assistência médico-farmacêutica, associações profissionais, associações de consumidores e indústria farmacêutica.

10.8.2. Os resultados dessas actividades podem consistir em códigos de conduta (assentes no documento da OMS «Ethical Criteria for Medicinal Drug Promotion»), ou regras locais específicas de conduta que limitam ou descrevem as actividades de informação autorizadas. É necessário que a autodisciplina da indústria seja acompanhada de uma aplicação mais rigorosa da Directiva 92/28/CE por parte das entidades nacionais, que se espera seja actualizada tendo em vista, sobretudo, a sua divulgação através da Internet.

10.8.3. É ainda necessário estabelecer critérios e mecanismos homogéneos entre os diversos Estados-Membros para regulamentar a promoção directa aos consumidores. Neste contexto, é importante distinguir as especialidades farmacêuticas sujeitas a prescrição e as que são objecto de automedicação, sendo absolutamente necessário que se organizem campanhas de informação sobre estes últimos para esclarecer os consumidores sobre os benefícios/riscos da automedicação.

10.8.4. Urge legislar e tomar medidas adequadas para garantir a protecção dos consumidores face à proliferação dos «sítios» com informações não controladas ou não fiáveis e à venda das especialidades farmacêuticas através da Internet. Iniciativas interessantes neste sentido são as «cyberletters» realizadas nos Estados Unidos pela FDA e as orientações da Organização Mundial de Saúde. A UE deveria seguir este exemplo e promover campanhas de informação aos cidadãos europeus de modo a informar estes últimos não só sobre as vantagens mas também sobre os riscos da utilização da Internet em questões de saúde. O folheto intitulado «Enjoy the Internet but don't risk your health» («Use a Internet mas não coloque a sua saúde em risco»), editado pela Associação dos Médicos Europeus e pela União dos Farmacêuticos da UE, representa uma iniciativa louvável nesse sentido.

10.9. *Melhoria da eficiência económica dos sistemas de distribuição*

10.9.1. O CES reconhece quão indispensáveis são a distribuição — fundamental para garantir ao sector a conservação e o abastecimento dos medicamentos em óptimas condições —, a correcta informação sanitária e sobre os medicamentos e a certeza de que toda a gama de medicamentos é colocada à disposição dos doentes o mais rapidamente possível. Neste contexto, dever-se-ia reforçar o papel das farmácias, enquanto centros sanitários para os cidadãos, de modo a ser possível uma utilização plena da eficiente rede disponível.

10.9.2. Entende, porém, necessário reexaminar os actuais sistemas de determinação das margens de lucro da distribuição dos medicamentos, correlacionando-a com o real contributo para a cadeia de valor acrescentado. Estes sistemas de retribuição não deveriam estar relacionados apenas com o preço unitário de um produto confeccionado, mas também com os volumes globais, com os serviços associados que são fornecidos, com o empenho dos operadores na informação e na protecção da saúde. Por outras palavras, deveriam estar relacionados com o valor acrescentado do serviço prestado ao «sistema medicamento» pelo grossista e pelo farmacêutico.

(*) N.T.: Microbial Information Network in Europe.

10.9.3. O CES tem para si que é necessário não diabolizar a abertura de novos canais de venda alternativos para algumas categorias de medicamentos. Neste contexto, importa que a UE se dote de instrumentos adequados para dar resposta às novas questões suscitadas pelo comércio electrónico.

A venda de medicamentos através da Internet pode expor os consumidores a riscos desnecessários. Como anteriormente se disse, a assistência médica exige padrões de segurança particularmente elevados, os quais nem sempre são garantidos na aquisição de medicamentos através da Internet.

10.9.4. Poderia ser útil criar grupos de trabalho que preparem propostas de acção para:

— definir uma lista de medicamentos que, devido ao seu baixo teor de risco, possam estar disponíveis em pontos de venda que não as farmácias;

— definir princípios orientadores para a determinação da remuneração dos grossistas e farmacêuticos assegurando que esta esteja menos estritamente ligada ao preço dos medicamentos.

10.10. *Acompanhamento*

Todas as regras têm uma vida breve: os sistemas adaptam-se às situações e os agentes descobrem-lhes os pontos fracos. Impõe-se criar mecanismos adequados que permitam, tanto a nível nacional como comunitário, acompanhar a evolução do consumo e a utilização dos medicamentos, bem como a sua disponibilidade e acessibilidade. Essa actividade é necessária para corrigir regras, sempre que estas perdem eficácia ou produzem efeitos que vão ao arrepio das intenções.

11. **Conclusões e perspectivas**

11.1. O CES congratula-se por o conteúdo do presente parecer de iniciativa ter tido eco em muitas das intervenções da Conferência de Lisboa de 11 e 12 de Abril de 2000 sobre «Medicamentos e Saúde Pública» e, em particular, no documento apresentado pelo grupo de trabalho sobre Medicamentos e Saúde Pública ao Comité de Alto Nível para a Saúde, organismo nomeado pelos Ministros da Saúde dos Estados-Membros para assessorar os serviços da Comissão em matéria de saúde pública.

11.2. O Comité está consciente de que muitos outros aspectos da política farmacêutica poderiam ter sido abordados se o presente parecer não se tivesse centrado tanto sobre o paciente. Reserva-se a possibilidade de aprofundar este tema futuramente, seguindo com grande interesse a evolução da situação sanitária e farmacêutica, na qual se detectam tendências para mudanças de grande envergadura no sentido de favorecer a aplicação integral do artigo 152.º do Tratado de Amesterdão.

11.3. O CES espera, por conseguinte, que a Comissão e o Comité de Alto Nível para a Saúde utilizem a contribuição que poderá dar na análise das consequências dessas transformações nos vários actores e na sociedade civil organizada, estabelecendo uma relação de colaboração mais continuada e profícua.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão objectivos estratégicos 2000-2005 "Configurar uma nova Europa"»

(2001/C 14/25)

Na sua reunião plenária de 2 de Março de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a comunicação supramencionada.

Nos termos do n.º 4 do artigo 11.º e do n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, o Comité instituiu um subcomité para preparar os trabalhos correspondentes.

O subcomité adoptou parecer em 30 de Agosto de 2000. O subcomité incumbiu J. I. Gafo Fernández da apresentação do projecto de parecer na plenária.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por 59 votos a favor, 7 votos contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. Ao apresentar, em 15 de Fevereiro de 2000, ao Parlamento Europeu os objectivos estratégicos para 2000--2005, o presidente Prodi anunciou que a Comissão tencionava publicar um Livro Branco sobre a Governação até Julho de 2001. Este Livro Branco explorará duas pistas fundamentais:

— descentralizar a responsabilidade dentro da UE e

— modernizar o funcionamento da Comissão e restabelecer a coerência.

O Comité, dada a importância deste assunto e o seu papel na União Europeia, desejaria, por princípio, participar, desde o início, na formulação conceptual desse documento.

O Comité propõe que o Livro Branco dê especial relevo às relações entre as instituições e os órgãos comunitários e a sociedade civil organizada, bem como à formulação de aspectos políticos futuros e à melhoria de processos de decisão mais participativos. Trata-se também de abrir o debate sobre como estruturar o diálogo civil, incluindo todos os interesses, mas evitando equívocos com o diálogo social. Neste contexto, o Comité gostaria de salientar o seu modo de gerir os conflitos existentes entre interesses diversos, que se baseia em diálogo e exames de peritos para se chegar a um compromisso.

1.2. Ao sublinhar a sua especificidade, o Comité gostaria de ser consultado sobre os problemas para os quais a Comissão está a tentar encontrar respostas concretas com a elaboração do Livro Branco, podendo o Comité dar um contributo válido através de pareceres preliminares, audições ou outros meios a definir. Neste contexto, o Comité realça os seus pareceres sobre a sociedade civil organizada e sobre a parceria entre a Comissão e as ONG e a possível criação de um observatório no seio do Comité.

2. **Propostas da Comissão**

2.1. *Objectivos estratégicos para 2000-2005*

2.1.1. O documento da Comissão que define os seus objectivos estratégicos pretende ser um documento político estratégico que identifica os desafios principais no futuro imediato e as áreas em que se procura conseguir mudanças substanciais. Deliberadamente, não se preocupa com a metodologia para produzir tais mudanças. Isso ficará para uma série de comunicações anuais que se ocuparão das questões do modus operandi no quadro do plano quinquenal.

2.1.2. A Comissão almeja criar uma união cada vez mais estreita entre os povos, com base em valores partilhados e em objectivos comuns. Aprofunda o actual processo de integração política com a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça e com o desenvolvimento de políticas externa, de segurança e de defesa comuns. Na sua visão, a Europa terá de assumir uma verdadeira liderança a nível mundial.

2.1.2.1. Está convicta de que a Europa precisará de instituições fortes que correspondam às novas formas de governação democrática. Para este efeito, há que encontrar novas sinergias entre todos os órgãos democráticos da União Europeia para aperfeiçoar globalmente a governação europeia. É

patente a necessidade de criar um novo equilíbrio entre as actividades realizadas pela Comissão, pelas restantes instituições, pelos Estados-Membros e pela sociedade civil. Para assegurar o êxito destes esforços, a Comissão irá trabalhar em estreita parceria com as restantes instituições europeias, partilhando cuidadosamente as tarefas com os Estados-Membros.

2.1.3. A Comissão perseguirá quatro objectivos estratégicos no período em análise:

— Promover novas formas de governação europeia;

— Estabilizar o continente europeu e reforçar o papel da Europa no mundo;

— Uma nova agenda económica e social;

— Uma melhor qualidade de vida para todos.

2.1.4. Os complexos desafios com que nos vemos confrontados exigem novas formas de governação europeia. As instituições da União Europeia não são as únicas com responsabilidades nesta matéria, mas também os governos e parlamentos nacionais e as autoridades regionais e locais.

2.1.4.1. As autoridades dos Estados-Membros fazem parte ou participam da governação dos assuntos europeus, mas o cidadão não se apercebe disso. Com efeito, os cidadãos europeus não se sentem donos das estruturas que governam as suas vidas. Raros são aqueles que distinguem as instituições umas das outras e a maioria pensa que as políticas nacionais e a europeia são mundos à parte.

2.1.4.2. Para gerir este processo de governação europeia, são necessárias instituições fortes, uma visão colectiva e uma força mobilizadora. Porém, são igualmente necessários o controlo democrático e a participação plena dos cidadãos. A Comissão continua a ver-se como inspiradora e força motriz deste processo.

2.1.4.3. A Comissão compromete-se a respeitar o seu compromisso de transparência e de responsabilidade política. Está convencida de que a sociedade civil desempenha um papel crucial neste contexto. A delegação e a descentralização das tarefas executivas correntes é fundamental em qualquer nova forma de governação europeia.

2.1.5. A governação europeia deverá proporcionar à União Europeia os meios que lhe permitam falar com uma só voz no plano mundial, independentemente dos acordos institucionais e da estrutura em três pilares que a caracterizam.

2.1.5.1. A Europa encontra-se na encruzilhada de rápidas mutações geopolíticas, o que constitui, ao mesmo tempo, uma ameaça e uma oportunidade. O objectivo da Comissão é estabilizar o continente e partilhar os valores essenciais europeus e a sua ambição consiste em exportar a estabilidade e a prosperidade da Europa. Para tal, prosseguirá a sua estratégia de alargamento, o que tem necessariamente implicações cruciais para as instituições e políticas europeias.

2.1.5.2. A Comissão defende que se institua verdadeiras parcerias estratégicas com os países limítrofes da nova Europa alargada. Cabe igualmente à Europa reforçar o seu papel de parceiro solidário com os países em vias de desenvolvimento e centrar a sua acção na luta contra a pobreza, não apenas na UE, mas igualmente naqueles países.

2.1.5.3. As deficiências do sistema internacional, a multiplicação dos conflitos, a extensão da pobreza e a proliferação do crime organizado exigem actuações enérgicas por parte da União. O objectivo da Comissão consiste em fazer da Europa uma entidade interveniente no plano mundial, cujo peso político esteja à altura do seu poder económico. Tal implica, designadamente, desenvolver recursos civis e militares no quadro de uma política de defesa e de segurança comum.

2.1.5.4. A Europa confirma o seu interesse estratégico no relançamento do Ciclo do Milénio e, à luz da reunião de Seattle, na reforma do funcionamento da Organização Mundial do Comércio. O seu objectivo é tirar o máximo partido das potencialidades e minimizar os efeitos indesejáveis da mundialização.

2.1.6. A Europa deve converter-se em uma economia mundialmente competitiva, com base no conhecimento e na inovação e numa estratégia de desenvolvimento económico sustentável. A principal insuficiência da Europa é a subutilização de recursos, é preciso libertar o seu potencial de constrangimentos. O emprego é o domínio onde esta necessidade é mais evidente.

2.1.6.1. A União deve dotar-se de uma nova agenda económica e social a fim de construir uma economia competitiva e integradora, baseada no conhecimento e geradora de um forte crescimento sustentável, de pleno emprego e de coesão social.

2.1.6.2. A Comissão estabelece as seguintes prioridades para uma acção coordenada ao nível da União Europeia e dos Estados-Membros:

— Visar o pleno emprego;

— Criar um novo dinamismo económico mediante uma reforma económica dos mercados de trabalho, de produtos e de capitais, com vista a incentivar a inovação e o espírito empresarial;

— Criar um sistema de pensões seguro e sustentável através de reformas conducentes à criação de emprego, que aumentarão as receitas do sistema de pensões, e da revisão do sistema de reformas, tendo em conta as novas realidades em termos de saúde e de demografia na Europa;

— Desenvolver uma estratégia europeia para lutar contra a exclusão social, reduzindo a pobreza e as disparidades entre as diversas regiões e territórios da Europa;

— Examinar a qualidade das despesas públicas e a viabilidade a longo prazo das finanças públicas;

— Promover a investigação na Europa;

— Incentivar o investimento no capital humano;

— Desenvolver e consolidar o modelo europeu de agricultura para aumentar a competitividade deste sector, assegurar a sua sustentabilidade e promover os espaços rurais de importância vital.

2.1.7. A Comissão defende que a União acelere a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Lembra que os problemas em matéria de criminalidade e de segurança pessoal não se detêm nas fronteiras nacionais e que os cidadãos europeus confiam em que os seus direitos sejam protegidos e respeitados em qualquer Estado-Membro da União.

2.1.7.1. É imprescindível uma reacção colectiva e firme à degradação actual do ambiente. A resposta da União deve passar por uma estratégia de desenvolvimento sustentável que concilie o desenvolvimento ambiental com um progresso social e um crescimento económico sustentáveis.

2.1.7.2. Face à insistência dos cidadãos na necessidade de adoptar normas mais exigentes em matéria de segurança dos alimentos, a Comissão tenciona pôr em prática as propostas do seu Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos e a criação de uma autoridade europeia no domínio alimentar. É também seu propósito fortalecer a confiança do público e dos consumidores no comércio electrónico.

2.1.7.3. A Comissão proporá a criação de uma zona pan-europeia de transportes verdadeiramente integrada através da criação de um espaço aéreo único e do desenvolvimento de redes transeuropeias. Para o efeito, recorrerá às novas tecnologias com vista a desenvolver e a aperfeiçoar um sistema de transportes inteligente e multimodal. Proporá igualmente a criação de uma Agência Europeia de Segurança Aérea e melhorará as normas de segurança e a formação no sector marítimo.

3. **Observações na generalidade**

3.1. *Objectivos estratégicos 2000-2005*

3.1.1. O Comité louva a iniciativa da Comissão de preparar-se para os desafios que o século XXI colocará à União e para afastar as ameaças e explorar as oportunidades com que se verá confrontada nos anos vindouros.

3.1.1.1. A União Europeia tem-se revelado ser um empreendimento de sucesso, construído na visão daqueles que deram o primeiro passo nos inícios da década de 1950. Uma parte essencial daquele sucesso tem sido a constante evolução das estratégias e políticas que levaram a União Europeia através da segunda metade do século XX e até ao novo milénio.

3.1.1.2. As expectativas da União Europeia continuam a avançar. Deste modo, o Comité acolhe com agrado a declaração formal das prioridades estratégicas para a nova Europa nos próximos cinco anos, como uma introdução a uma perspectiva de longo prazo.

3.1.1.3. A definição das prioridades estratégicas conduz naturalmente a uma reflexão sobre o quadro de governação que permitirá atingir os objectivos. Grande parte do resto do presente parecer tenta prever a forma de governação de que a União Europeia necessitará a fim de se adaptar, transformar-se e melhorar.

3.1.1.4. A forma de governação da União Europeia deverá relacionar-se com as funções que se aplicam à Comunidade na globalidade e intimamente ligar-se aos outros aspectos de governação aos níveis nacional e regional.

3.1.1.5. O desenvolvimento de novas formas de governação é subjacente à aceitação dos objectivos acordados sobre o que aquela governação deverá atingir nos diferentes níveis (comunitário, nacional, provincial, regional e local). Interage igualmente com o grau de subsidiariedade ou de centralização das respectivas responsabilidades funcionais. Assim, o debate sobre a governação europeia é mais alargado do que o debate sobre o papel das instituições europeias.

3.1.1.6. Nesta perspectiva, os outros três objectivos estratégicos constituem um fulcro para o debate sobre a governação.

3.1.1.7. O Comité acolhe com agrado estas aspirações mais ambiciosas, com as suas implicações para os cidadãos da Europa. Lançam um repto de sucesso, integração e coordenação em torno de objectivos comuns, para todas as instituições e agências e a todos os níveis.

3.1.1.8. O (segundo) objectivo estratégico é definido como «Uma Europa estabilizada com uma voz mais forte no mundo» ou «Estabilizar o nosso continente e aumentar a voz da Europa no mundo». Nenhuma destas definições é adequada para veicular a importante conclusão segundo a qual a Europa (neste, caso, a União Europeia, os seus Estados-Membros e todas as instituições) tem a responsabilidade de fazer uso da força da sua posição e recursos a fim de ter uma visão global das questões que afectam as vidas dos cidadãos tanto na Europa como fora dela. As questões são mais importantes do que uma «estabilização do nosso continente» ou um «aumento da voz».

3.1.1.9. O objectivo estratégico é descrito de modo ambíguo. Assim, as questões identificadas como cruciais para os próximos cinco anos, embora necessárias e aceitáveis, são demasiado restritivas.

3.1.1.10. Os outros (terceiro e quarto) objectivos adquirem uma tónica na ordem do dia uma vez que podem afectar de modo directo os cidadãos no interior da Europa. O Comité considera-os interdependentes e recíprocos.

3.1.1.11. Para evitar o risco de confusão levantada por qualquer ambiguidade, a Comissão poderia ter feito uma referência explícita, na descrição destes dois objectivos estratégicos, à distinção entre o estabelecimento dos objectivos de política, identificados e com claras aspirações, independentemente de questões de competência e subsidiariedade, e os mecanismos operacionais, os quais necessitarão de diferentes modalidades de harmonização e coordenação com os múltiplos níveis no âmbito da governação.

3.1.1.12. A título de exemplo, entre muitos que poderiam ser ilustrados, o objectivo de «pensões seguras e sustentáveis» é digno de louvor e particularmente importante. Todavia, constitui uma aspiração para estabelecer normas europeias num domínio de responsabilidade operacional dos Estados-Membros. Do mesmo modo, a integração da «nova» agenda económica requer desenvolvimentos na União Europeia que se relacionem com a agenda social em evolução, que representam um maior encargo (e não só) para os Estados-Membros.

3.1.1.13. O estabelecimento de objectivos estratégicos para a Europa requer uma clareza explícita sobre como as prioridades poderão tornar-se objectivos e em que enquadramentos institucionais.

3.1.2. O Comité concorda com a Comissão no que diz respeito a ter a reforma das relações entre as instituições de ser acompanhada de uma corajosa reforma administrativa das mesmas instituições. A CEE foi concebida como uma associação de Estados da Europa Ocidental relativamente ricos e com uma longa tradição de adesão aos princípios democráticos. Foi neste contexto que se concebeu o Tratado de Roma. O desafio de adaptar-se à entrada de um grande número de países com muito menos poder económico, muitos dos quais estiveram sujeitos a regimes totalitaristas no último meio século, requer a introdução de importantes alterações nas regras e normas da Comunidade.

3.1.3. O Comité partilha da opinião da Comissão de que um dos desafios mais importantes, mais urgentes, mais imperiosos e mais difíceis consiste em vencer o desencanto dos cidadãos europeus em relação ao projecto europeu. Trata-se de uma reacção que ficou bem patente na decepcionante afluência às eleições europeias em alguns países e na emergência de partidos de extrema direita cujos postulados racistas se camuflam sob o estandarte do patriotismo.

3.1.4. Como a própria Comissão reconheceu [1], a União Europeia encontra-se hoje em crise, uma crise nas relações entre as instituições e os cidadãos. Urge agora tratar deste problema de forma construtiva e eficazmente. O povo da Europa é, fundamentalmente, a favor do ideal europeu mas receia que a Europa tenha perdido a sua capacidade de conceder os benefícios que esperam dela.

3.1.4.1. Estes benefícios incluem um crescimento económico sustentável, uma agenda política justa que promova os objectivos de desenvolvimento económico e coesão social, a protecção contra actividades criminosas, a segurança perante ataques do exterior, a paz e a prosperidade nos países circunvizinhos, um papel claro e vigoroso para a Europa enquanto poder económico no processo de globalização, uma política externa coerente e eficaz e um papel central no desenvolvimento das regiões do mundo menos favorecidas.

3.1.4.2. A realidade é que os cidadãos europeus não compreendem os mecanismos da União Europeia concebidos por e para especialistas. O procedimento legislativo europeu é muito complexo e requer maior transparência. Esta falta de transparência gerou um clima de desconfiança que é preciso dissipar. O eleitorado do século XXI já não está disposto a confiar cegamente na capacidade ou na boa fé de quem toma decisões políticas a qualquer nível, seja ele global, europeu, nacional ou mesmo local. A maioria das pessoas não tem qualquer problema com a Europa, apenas voltaram as costas à sua face institucional.

3.1.4.3. A Comissão refere na sua introdução: «há que encontrar novas sinergias entre todos os órgãos democráticos da União Europeia para aperfeiçoar globalmente a governação europeia». Ora, o Comité entende que o seu potencial, que reside no conhecimento contínuo das necessidades do cidadão na sua qualidade de agente e de participante na trama social, continua sem ser aproveitado em medida suficiente e com a antecedência necessária nas iniciativas socioeconómicas da Comissão.

3.1.5. Outro motivo para o mal-estar popular é que há muitas pessoas preocupadas com o ritmo das mudanças que ocorrem na sociedade. Estas mudanças requerem dirigentes políticos capazes de tomar decisões que o actual edifício institucional torna extremamente difícil tomar com a necessária celeridade. Por outro lado, nem sempre a opinião pública é capaz de compreender e aceitar as mudanças. Os cidadãos europeus estão unidos por aspirações e por ideais comuns,

[1] CI (99) 750.

mesmo pelo desejo de cooperação mais estreita, mas estão divididos por diferentes tradições, usos e costumes e culturas nacionais. Só é possível avançar rumo a uma união política se se tiver em devida conta as especificidades nacionais. Não é tanto uma questão de anti-europeísmo mas mais de europeus com visões do futuro muito diversas. Na adopção de uma estratégia europeia, é essencial ter presente que a diversidade cultural é muito mais uma fonte de riqueza e de vigor do que de divisão e de desconfiança.

3.1.6. Existe na Europa um anseio geral de democratização dos processos decisórios, de transparência da administração pública e de participação da sociedade civil. Não há dúvida que está a surgir uma Sociedade Civil Europeia, que se está a organizar no plano europeu, se bem que ainda sem estrutura própria nem objectivos concretos. O problema do surgimento de uma Sociedade Civil é carecer de todo e qualquer enraizamento institucional. Os outros elementos da sociedade civil organizada precisam de tomar o seu lugar ao lado dos organismos do diálogo civil estabelecidos, como os parceiros económicos e sociais.

3.1.6.1. É imperioso assegurar a participação efectiva desta sociedade civil na governação da Europa. A Europa funciona de acordo com um sistema em pirâmide que implica, designadamente, uma abordagem do topo para a base. Há que integrar os processos comunitários na sociedade europeia do século XXI em vez de tentar integrar a sociedade civil organizada no processo comunitário, como acontece agora. O processo de decisão institucionalizado deve ser partilhado com os actores sociais, financeiros e económicos e com os outros membros da sociedade civil organizada. O diálogo entre governantes e governados deverá ocorrer da base para o topo e não do topo para a base. É preciso renovar os métodos e as ferramentas da democracia.

3.1.6.2. O Comité tem a capacidade e a disposição de, com base na sua longa experiência e em colaboração com as organizações representativas da sociedade civil, apresentar à Comissão propostas de formas e modelos de participação eficazes.

3.1.7. Deve também admitir-se que é problemática a divisão de poderes e de responsabilidades entre as instituições europeias — sobretudo a Comissão — e os Estados-Membros. O documento da Comissão ilustra bem a sua determinação de estabelecer um programa para o futuro político da Europa, só que o poder legislativo na Europa cabe, em última análise, principalmente ao Conselho, composto de representantes dos Estados-Membros, que podem ter diferentes prioridades para o projecto europeu. A extensão da votação por maioria qualificada (VMQ) e do processo de co-decisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho tornariam este problema um tanto menor.

3.1.7.1. A Comissão referiu que o seu documento tem carácter estratégico, abstendo-se deliberadamente de qualquer debate sobre a metodologia que servirá de base à aplicação dos objectivos políticos que se propõe cumprir. Tal será objecto de uma série de documentos sobre a execução operacional do seu programa quinquenal. O Comité respeita esta posição e não tenciona fazer comentários sobre questões metodológicas antes da publicação destes documentos anuais. O CES espera que lhe seja solicitado parecer sobre estes documentos anuais quando da sua publicação e gostaria de ser consultado sobre eles durante a sua preparação; declara-se, igualmente, disponível para emitir parecer de iniciativa sobre os assuntos tratados nesses documentos.

3.1.8. Seja qual for o ângulo de que se analise a situação actual, é manifesta a urgente necessidade de recuperar a confiança dos cidadãos da Europa nos processos por que são governados. Uma via para consegui-lo é associar a sociedade civil organizada mais estreitamente ao processo de decisão. Outro elemento essencial é que os cidadãos se apercebam de que a Europa lhes traz benefícios concretos, que devem ir ao encontro dos interesses e das inquietações reais dos cidadãos.

3.1.9. É necessário encarar a União Europeia como uma entidade assente em três pilares: o pilar económico, o pilar político-administrativo e o pilar da sociedade civil. O pilar económico serve de esteio aos outros pilares porque, sem prosperidade económica, a Europa não terá meios para desenvolver as políticas e criar as estruturas de que necessita ou para cumprir com os objectivos definidos pela Comissão. O pilar político-administrativo é composto pelas instituições europeias e pelos órgãos de governo dos Estados-Membros aos níveis nacional, regional e local. A sociedade civil compreende todos os elementos da sociedade, tal como referido no parecer do CES de 22 de Setembro de 1999 [1].

---

[1] «A sociedade civil é um conceito geral que engloba todas as formas de acção social de indivíduos ou de grupos que não emanam do Estado nem são por ele determinadas. (...);
Da sociedade civil organizada fazem parte:
— os chamados "intervenientes no mercado de trabalho", ou seja, os parceiros sociais;
— todas as organizações representativas do domínio social e económico não consideradas parceiros sociais no sentido estrito;
— ONG (organizações não governamentais), que reúnem as pessoas em redor de uma causa comum, por exemplo, as organizações ambientalistas, as organizações de defesa dos direitos humanos, as associações de consumidores, as associações com fins caritativos, as organizações escolares e de formação, etc.;
— CBO ("Community-Based Organizations", ou seja, organizações de base que operam na sociedade e cujos objectivos são definidos pelos seus membros), por exemplo, organizações juvenis, associações de famílias e todas as organizações que permitem aos cidadãos participar na vida local e municipal;
— comunidades religiosas. (JO C 329 de 17.11.1999, pontos 5.1 e 8.1).»

3.1.10. O Comité reconhece a necessidade de, em conjunto com as outras instituições europeias, se adaptar aos desafios com que a Europa se defronta neste momento e está ciente de que esse esforço exigirá mudanças no seu interior e a reorientação das suas relações com as outras instituições. O Comité adoptou recentemente um parecer [1] em que sugeria a possível criação, no seu âmbito, de um «Observatório da Sociedade Civil» com vista a lançar iniciativas para o desenvolvimento do diálogo civil e reforçar o papel do Comité como fórum para o desenvolvimento da participação dos representantes da sociedade civil organizada no processo democrático.

4. **Observações na especialidade**

4.1. *Objectivos estratégicos para 2000-2005*

4.1.1. O Comité vê as conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa como um desenvolvimento dos objectivos estratégicos da Comissão, ao estabelecer uma agenda destinada a preparar a transição para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento, modernizando o modelo social europeu e eliminando a exclusão social.

4.1.2. O Comité observa com particular interesse o «novo método aberto de coordenação» e o apelo feito aos parceiros sociais e ao resto da sociedade civil para participarem na execução das políticas através das diferentes formas de parceria formuladas em Lisboa.

4.1.3. No seu parecer sobre «Emprego, reforma económica e coesão social — Rumo a uma Europa da inovação e do conhecimento» [2], o Comité desenvolveu o conceito de «novo paradigma» que permite crescimento sem inflação pelas vias seguintes:

— maximizar o desenvolvimento económico, minimizando a exclusão e os conflitos sociais;

— criar uma economia competitiva, mantendo ao mesmo tempo um modelo social competitivo;

— optimizar a utilização de novas tecnologias numa estratégia que seja sustentável para o ambiente e para os recursos sociais e naturais;

— garantir a sustentabilidade através do desenvolvimento de uma cultura da participação e de uma cultura corporativa apropriada baseada numa abordagem criativa à aprendizagem ao longo da vida e à solidariedade.

4.1.3.1. O parecer defende igualmente um novo paradigma para a própria administração pública, postulando que: «A perspectiva clássica segundo a qual o Estado é soberano enquanto prestador de serviços deverá ser substituída por uma relação de cooperação entre o Estado e a sociedade. O público espera do Estado não apenas o cumprimento da legislação, mas também que os serviços sejam prestados de modo correcto e eficaz». Sustenta ainda que uma política para a modernização da administração deverá conferir maior atenção às redes de cooperação descentralizadas e maior relevo à eficiência e eficácia económicas, incluindo uma maior eficiência na execução administrativa e a análise da situação económica para determinação de métodos alternativos de execução.

4.1.3.2. O parecer propunha a seguinte ordem do dia para a Cimeira de Lisboa:

— Adaptar o modelo social (ou os vários modelos sociais) ao novo paradigma;

— Formar o público nas tecnologias da sociedade da informação;

— Popularizar e facilitar o crescimento da cultura da empresa;

— Auxiliar as empresas já existentes a adaptarem-se ao novo paradigma;

— Adaptar a educação e a formação ao novo paradigma;

— Aproveitar o desenvolvimento sustentável em proveito da inovação e do crescimento.

4.1.4. A Cimeira de Lisboa tratou amplamente destes assuntos e de um modo condizente com o parecer do Comité, elevando, assim, a um novo nível as propostas do documento da Comissão sobre os seus objectivos estratégicos para 2000-2005. Tal revela, no processo, uma abordagem inteiramente nova e arejada do processo de decisão na Europa, sob a liderança do Conselho Europeu. Mostrou governos que assumem responsabilidade pela formulação da política económica.

4.1.4.1. Fica bem patente no seu documento que a Comissão se vê como a origem da visão colectiva da Europa e o motor da mudança, bem como o seu braço executivo. Porém, o recente Conselho de Lisboa cumpriu plenamente o seu papel, definindo a agenda política.

4.1.4.2. A nova proeminência do Conselho Europeu reflecte a determinação dos governos de manterem a sua soberania em matéria de política. Neste contexto, é particularmente significativa a decisão do Conselho de Lisboa de passar a efectuar reuniões regulares do Conselho Europeu todos os anos pela Primavera, para proceder a uma revisão da estratégia

[1] JO C 268 de 19.9.2000.
[2] JO C 117 de 26.4.2000.

política. Ainda que o desempenho das outras instituições melhore em consequência das mudanças propostas pela Comissão, é provável que os Conselhos Europeus venham a ter um papel mais importante no futuro.

4.1.4.3. Tal suscita uma interrogação quanto ao papel do Parlamento Europeu (PE), que é uma instituição europeia composta por membros eleitos por sufrágio directo, mas com poderes legislativos limitados. Pode-se perguntar se, neste momento, o PE está constitucional ou funcionalmente à altura de determinar o rumo da política europeia. Se o não está, pode-se, pelo menos, defender que esta função estaria mais bem entregue ao Conselho do que à Comissão. O que aconteceu em Lisboa sugere que o Conselho está preparado para arcar com esta responsabilidade.

4.1.5. Conforme reconheceu a Célula de Prospectiva da Comissão Europeia [1], o processo de decisão ao nível europeu é labiríntico e intrincado e até os peritos têm dificuldade em compreendê-lo. O facto de poder haver representação democrática na fase da decisão formal (Conselho) é considerado insuficiente visto surgirem problemas tanto nas fases a montante como a jusante do processo, fases estas cada vez mais entendidas como igualmente decisivas para os resultados finais.

4.1.5.1. A abordagem do problema do «défice democrático» exige reformas que, para assegurarem a legitimidade, não se centrem no momento da decisão, antes reforcem a participação em todas as fases do processo.

4.1.5.2. A incorporação da sociedade civil organizada no processo de decisão é uma componente vital da democracia participativa de acordo com o modelo democrático europeu. Não chega a Comissão consultar um punhado de organizações representativas da sociedade civil escolhidas por si, nem a situação melhorará se a «consulta» consistir em angariar apoio para posições previamente definidas. Para haver realmente transparência, a sociedade civil organizada deve não só ter a oportunidade de participar mas também os meios para quantificar a eficácia da sua participação. Neste caso, a Comissão terá o dever de esclarecer os organismos consultados nas propostas legislativas sobre a forma como as suas representações influíram nas propostas e por que motivo não foram tidas em consideração.

4.1.6. O Comité está directamente interessado nesta matéria porque é a única instituição europeia composta por representantes das organizações designadas a partir da sociedade civil organizada. Está ciente de que a sua representatividade poderia aumentar, mas que se trata de uma questão da competência dos Estados-Membros e deve, na sua opinião, continuar a sê-lo. Convida os Estados-Membros a apresentarem propostas para melhorar a representatividade da sociedade civil organizada através dos seus membros, mas sublinha que a sua estrutura tripartida é uma característica essencial que deve ser preservada. O Comité serviria, então, de fórum através do qual a participação da sociedade civil organizada no processo legislativo europeu poderia adquirir um sentido concreto. O Comité também poderia desempenhar o papel de regular o processo de consulta, canalizando informação da sociedade civil para as instituições e vice-versa.

4.1.7. O projecto europeu seguiu um percurso que o levou da integração negativa para a integração positiva [1]. No princípio, o projecto consistia, por exemplo, em remover as barreiras ao Mercado Único e garantir as quatro liberdades (integração negativa). Todavia, com o tempo, mostrou-se que a concretização de uma genuína União Europeia requeria a intervenção activa em cada vez mais áreas políticas, não estritamente necessárias à primeira fase da integração europeia, centrada no estabelecimento de uma área económica comum.

4.1.7.1. Tal levanta uma questão não tratada no documento da Comissão, a questão da subsidiariedade. Por um lado, os Estados-Membros reconhecem as vantagens de dividir a soberania em âmbitos já com uma interdependência considerável. Mas, no contexto da integração positiva, que abrange uma gama de políticas cada vez mais vasta, a estrutura vertical tende a criar um vácuo de responsabilidade que não pode continuar a ser justificado pelos imperativos do projecto europeu. Por outro lado, nas áreas onde a opinião pública exige a intervenção europeia — ou seja, onde é evidentemente necessária e, portanto, legítima — a UE é apercebida como fraca. Em áreas tais como a política externa e de segurança comum, considera-se necessária e desejável uma acção coordenada que a UE parece ter extrema dificuldade em concretizar [1].

4.1.7.2. Segundo o presidente da Comissão Europeia, Prodi, o próximo empenho da União Europeia será transitar do mercado único e da moeda única para uma economia única e uma estrutura política única. Este tipo de transição pode ser definida como um novo progresso ao longo da trajectória da integração positiva. Pode ser que este objectivo seja difícil de atingir para muitos dos países candidatos e até alguns dos actuais Estados-Membros consideram este processo politicamente inaceitável do ponto de vista nacional. Chega-se assim ao conceito de uma Europa «a duas velocidades» com vários grupos de países avançando a ritmos diferentes. Não são ainda claros os riscos e os desafios correspondentes a este cenário.

[1] Comunicado de Imprensa (99) 750.

4.1.8. Para que a integração europeia seja bem sucedida, é imprescindível colocar o cidadão europeu no centro das atenções. Um dos objectivos manifestos da Comissão é promover a qualidade de vida. O ponto crucial é que esta melhoria abrange todos e todos os aspectos da vida: qualidade dos alimentos, do ambiente, segurança contra a criminalidade, emprego, padrão de vida, promoção da integração entre os grupos étnicos da Europa e prevenção da discriminação e da exclusão social. Nas palavras de Romano Prodi: «A Europa deve ser construída com os cidadãos e para os cidadãos» e esta asserção deve reflectir-se em todos os documentos da Comissão. O Comité lamenta que a Comissão se limite a ventilar os problemas neste âmbito mas não apresente praticamente quaisquer propostas estratégicas de acção. Tal faz supor que não existe (ainda) um conceito estratégico coerente da relação com os cidadãos europeus. O Comité gostaria de dar um contributo nesse sentido, esperando ser associado desde cedo à elaboração de um tal conceito sobre o diálogo com os cidadãos e a cooperação com a sociedade civil e ter a oportunidade de expor as suas ideias.

4.1.8.1. O documento da Comissão insiste na necessidade de dialogar com os cidadãos da Europa, mas igualmente importante é ouvir o que têm para dizer. O lema da Comissão devia ser «Governar para servir». Numa sociedade democrática, o governo está ao serviço do cidadão e deve prestar-lhe contas pela forma como gere a sua administração. O cidadão não é súbdito do Estado. O processo de governação deve ser tão descentralizado quanto possível. A cada um dos diversos níveis institucionais cabe uma responsabilidade e uma competência específicas que devem ser acompanhadas de mecanismos adaptados de diálogo e de participação dos cidadãos. Na estrutura articulada de governação europeia, os diferentes níveis de poder têm de cooperar no interesse superior dos cidadãos europeus. Se assim não fosse, a construção europeia não teria qualquer valor democrático acrescentado.

4.1.9. O Comité concorda com o enunciado da Comissão dos principais desafios enfrentados pela Europa neste momento. Há, contudo, certos problemas de bastante importância, como a situação demográfica, que são aflorados apenas fugazmente.

4.1.10. A Comissão anuncia o seu propósito de fazer da Europa uma entidade interveniente no plano mundial, com um peso político equivalente à sua força económica. Ora, se este é o seu objectivo, a sua primeira prioridade deveria ser maximizar esta força económica. A mundialização é uma oportunidade que, se não for comedida, pode transformar-se em ameaça. A Europa não precisa de sonhos irrealizáveis mas de uma visão lúcida.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva do Conselho 86/278/CEE relativa às lamas de depuração utilizadas na agricultura»

(2001/C 14/26)

Em 2 de Março de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva do Conselho 86/278/CEE relativa às lamas de depuração utilizadas na agricultura».

Incumbida da preparação dos respectivos trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 6 de Setembro de 2000, sendo relator S. Nilsson.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

Síntese

O documento descreve o sistema de esgotos que colecta os resíduos das aglomerações urbanas e a possível utilização de lamas da depuração dos esgotos na agricultura. As lamas e outros resíduos orgânicos contêm nutrientes para plantas, que são um recurso fundamental para uma agricultura e uma sociedade sustentáveis. Contudo, nas lamas urbanas, os nutrientes estão misturados com numerosos metais e poluentes orgânicos. Para manter uma qualidade dos solos elevada, será porventura tolerável que a concentração de metais em solos utilizados na produção alimentar duplique nos próximos 10 000 anos. Para evitar estragos nos solos, só se deveriam, actualmente, usar na agricultura apenas os tipos de lamas devidamente certificados. O CES recomenda que, ao rever a Directiva 86/278/CEE, se contemplem as seguintes sugestões:

— determinar que o objectivo de longo prazo é recanalizar nutrientes não poluentes para a agricultura;

— adoptar uma perspectiva globalizante e regular todos os resíduos líquidos provenientes das estações de tratamento das águas residuais não abrangidos pela directiva-quadro da água e outras águas residuais urbanas;

— aumentar drasticamente a qualidade das lamas de depuração, facilitando investimentos e outras medidas;

— reduzir substancialmente o teor em metais das lamas autorizadas para uso agrícola;

— imputar correctamente a responsabilidade por danos ao ambiente causados pelo uso de lamas;

— dar andamento aos requisitos mínimos comunitários em matéria de protecção dos solos.

1. Contexto

1.1. Com este parecer de iniciativa, o Comité Económico e Social pretende expor os seus pontos de vista sobre a utilização de lamas de depuração na agricultura e contribuir para que a versão alterada da directiva das lamas de depuração (a 86/278/CEE) abra caminho à utilização agrícola, e a promova, dos nutrientes contidos nos resíduos orgânicos, sem poluir nem afectar as características dos solos.

1.2. Os resíduos orgânicos produzidos pela sociedade provêm, sobretudo, dos géneros alimentícios de origem vegetal ou animal produzidos pela agricultura do próprio país ou importados. Estes resíduos contêm naturalmente os elementos nutritivos de que as plantas necessitam. São, portanto, um importante recurso para a agricultura. No entanto, é preciso assegurar que estes nutrientes não sejam devolvidos às terras agrícolas sem adição de poluentes.

1.3. Além dos resíduos orgânicos que contêm nutrientes, outras substâncias entram, de origem doméstica, resultantes da lavagem de roupa e de louça, da utilização de vários produtos químicos e de desgaste de material. Há, ainda, outras actividades locais que libertam muitas e variadas substâncias químicas, que são impróprias para a agricultura e para a produção agro-alimentar e põem em perigo a sustentabilidade dos solos aráveis e a qualidade dos alimentos. A mistura de substâncias úteis com substâncias indesejáveis é fonte de problemas.

1.4. A principal função das estações de tratamento de águas residuais é depurar as águas residuais. O material orgânico é transformado ou digerido com vista a reduzir o volume das lamas e a eliminar as substâncias fétidas. As estações de tratamento de águas residuais recuperam das lamas até 90 % do fósforo e 15 % do azoto, micronutrientes e matérias orgânicas presentes nas águas residuais, que, então, já limpas, podem ser descarregadas nos caudais. Os resíduos resultantes deste processo de depuração são as lamas de depuração.

1.5. No processo de limpeza, são separados das águas residuais urbanas não apenas os nutrientes para plantas precipitados e a matéria orgânica, mas também numerosas substâncias químicas indesejáveis. A presença destas substâncias indesejáveis reduz a possibilidade de se conseguir uma boa aceitação geral para o uso de lamas de depuração na agricultura.

1.6. Cientistas e organizações ambientais têm igualmente dúvidas quanto ao grau de eficácia, no sistema actual, da remoção de metais ou substâncias orgânicas perigosas no processo de purificação das águas residuais pelas estações de tratamento.

1.7. Espera-se para os próximos anos a construção de mais estações de tratamento de águas residuais e o aumento da produção de lamas. A par disso, instituem-se, em muitos casos, impostos e proibições com o fim de impedir a deposição de resíduos orgânicos em aterros. Tal significa que os produtores de resíduos irão redobrar de esforços para tentar convencer a agricultura a usar maiores quantidades de lamas de depuração.

1.8. O princípio de precaução, o princípio poluidor-pagador (PPP) e a adopção de medidas preventivas são o fio condutor a seguir no reaproveitamento agrícola dos nutrientes. O CES vinca particularmente a importância de aplicar o PPP aos esgotos e à produção de lamas de depuração.

1.9. Convinha que o futuro quadro regulamentar orientasse a evolução para novos sistemas que possibilitassem a utilização agrícola de resíduos não poluentes e a reutilização dos componentes úteis misturados nas águas residuais e em outros resíduos orgânicos.

1.10. Ao utilizar resíduos orgânicos como fertilizantes, compete ao agricultor fazer uma triagem baseada nos critérios de qualidade requeridos para manter e melhorar a qualidade dos solos e alimentos e, bem assim, para inspirar confiança aos consumidores.

2. **Os nutrientes para plantas são um recurso crucial**

2.1. Designam-se por «nutrientes primários» o fósforo, o potássio e o azoto; por «nutrientes secundários» entendem-se o cálcio, o magnésio, o sódio e o enxofre, por «micronutrientes» o boro, o manganês, o ferro, o zinco, o cobre, o molibdénio e o cobalto, que são essenciais, em pequenas quantidades, ao crescimento das plantas. Na sua maioria, estes nutrientes são iões metálicos [1].

2.2. O fósforo é um elemento, presente na crosta terrestre, actualmente extraído de fosfatos de cálcio ricos em fósforo. É um elemento vital para as plantas, tendo de ser adicionado ao solo para optimizar as colheitas. É de esperar que, nos próximos cinquenta anos, o aumento das necessidades de produtos agroalimentares faça aumentar a procura de fósforo para a cultura agrícola.

2.3. Ao abrir novos jazigos de fósforo à exploração, construem-se galerias mais profundas, e as distâncias de transporte aumentam, o que faz aumentar o custo do fósforo. Daqui se conclui que o fósforo pode perder a viabilidade económica, tendo a sociedade o dever de geri-lo com prudência e reciclá-lo, para poder promover uma agricultura sustentável e uma sociedade sustentável.

2.4. A utilização de fósforo compreende igualmente um aspecto de solidariedade. Mesmo daqui a cinquenta anos, é provável que os Estados-Membros ainda possam comprar o fósforo de que necessitem. Já os países mais pobres terão, em aumentando os custos, de se contentar com qualidade inferior e quantidades menores.

2.5. Sendo o fósforo um elemento, tal como metais como o mercúrio ou o cádmio, ele não se degrada nem desaparece. O fósforo presente nos géneros alimentícios provenientes da agricultura ou é reciclado nesta, ou acabará por infiltrar-se gradualmente nos cursos de água e lençóis freáticos. Há, deste modo, o risco de o fósforo não devolvido aos solos agrícolas escapar para o ambiente de forma que até agora passou despercebida e causar poluição.

2.6. Pode-se argumentar analogamente, em matéria de sustentabilidade, no caso do potássio e dos nutrientes secundários. Calcula-se que a maioria dos micronutrientes possa ser usada como fertilizante comercial por um período longo.

2.7. Há grandes quantidades de azoto no ar. Para transformar o azoto do ar ambiente em fertilizante comercialmente utilizável na agricultura, é preciso gastar óleo mineral, gás ou electricidade na proporção do equivalente a um litro de óleo mineral por quilo de azoto. O azoto pode, ainda, ser fixado por plantas retentoras de azoto. Tal requer um consumo de energia idêntico ao do fabrico industrial, susceptível de conversão em uma medida de necessidades por hectare de superfície. As culturas de trevo ou luzerna, além de proverem às suas próprias necessidades, fixam 200 quilos de azoto por hectare, que são aproveitados pelas culturas durante um a dois anos. Tal significa que o consumo de energia da agricultura ou a utilização de culturas fixadoras de azoto podem ser diminuídos se se repuser o azoto juntamente com os resíduos orgânicos. É necessário, além disso, acabar com as fugas de azoto das estações de tratamento de águas residuais e da agricultura.

2.8. As matérias orgânicas também podem ser muito úteis para os solos pobres em húmus. Muitas vezes, a quantidade de matéria orgânica adicionada pelas lamas tratadas é equivalente a vários anos de produção de húmus a partir de resíduos das colheitas.

[1] Ref.: Norma do CEN em matéria de fertilizantes EN 28157.

3. **Teor de metais do solo e resíduos orgânicos**

3.1. Os metais são extraídos de jazigos concentrados na crosta terrestre. São muito utilizados no fabrico de materiais de construção, canalizações, aparelhos electrodomésticos e electrónicos, automóveis, pontes, etc. São expelidos seja sob a forma de resíduos do processo de fabrico, seja em consequência de oxidação, seja ao perderem estrutura por desgaste; por vezes chegam aos caudais superficiais por via aérea ou hídrica, em consequência de operações de desmantelamento, nos lixiviados dos aterros ou nos gases de escape de processos de incineração. Os esgotos municipais colectam estas descargas e transportam os metais até à estação de tratamento de águas residuais.

3.2. As quantidades de cádmio, de chumbo e de cobre presentes na tecnosfera são, respectivamente, três, quinze e vinte vezes superiores às que se encontram nos solos agrícolas. Quando estes metais se decompõem por corrosão, tem de se evitar que se difundam nos solos agrícolas, conquanto seja, por vezes, preciso adicionar cobre a solos com baixo teor desse metal.

3.3. Nos últimos vinte anos, procedeu-se regularmente a análises de seis ou sete metais, segundo as instruções das autoridades competentes, em conformidade com o disposto na Directiva 86/278/CEE. Razões de carácter histórico, designadamente a intensa utilização pela indústria, explicam o controle exercido sobre esses metais. Nas últimas décadas, têm entrado em uso muitos metais e outras matérias-primas novos. A respectiva presença nos resíduos orgânicos deve igualmente ser verificada. Certas análises dos teores de prata das lamas e dos solos indicam uma duplicação dos níveis presentes nos solos num período de cinco a dez anos, em condições normais de disseminação de lamas. Os teores de certos outros metais (volfrâmio, ouro, platina, urânio) levaram algumas décadas a duplicar [1].

3.4. Na directiva das lamas, a concentração de metais é expressa em mg de metal/kg de matéria seca. Este critério apresenta algumas limitações.

1. A concentração de metais pode ser diluída se se misturarem as lamas da depuração das águas residuais com cal, areia, turfa, estrume, etc., o que permite obter concentrações abaixo do valor-limite em mg de metal/kg de matéria seca.

2. O grau de decomposição/digestão tem importância; um material mais digerido ou numa fase de compostagem mais avançada apresentará uma concentração de metais mais elevada por quilograma de matéria seca [2].

3. Este tipo de medida nada diz da origem do elemento. Por exemplo, as lamas de depuração e o estrume podem ter aproximadamente a mesma concentração de metais. No primeiro caso, 95 % dos metais provêm da tecnosfera, no segundo, sobretudo, das forragens e da terra do próprio lavrador.

3.5. Um método complementar de medição é o de indicar a quantidade de certos metais em relação à quantidade de fósforo, por exemplo miligramas de cádmio por quilograma de fósforo. Este método colmata as lacunas do método mg/kg.

3.6. Em relação a muitos dos metais, tanto novos como tradicionais, pouco se conhece da química dos solos ou dos efeitos do aumento da respectiva concentração nos solos ou nas plantas e, sobretudo, nos microrganismos. As diferentes formas em que os metais têm presença biológica e o facto de os metais não poderem, em princípio, ser removidos do solo são factores importantes. As quantidades que escapam ou são absorvidas pelas plantas são muito pequenas. Estudos efectuados indicam que a salubridade do solo sofre modificação quando se atingem concentrações 2 a 5 vezes superiores às originais. No curto prazo (10 a 20 anos), uma ou outra disseminação de lamas não envolverá, provavelmente, risco agudo, mas, a longo prazo, o uso das qualidades actuais não é tolerável. Sabe-se, contudo, muito pouco acerca de numerosos metais e das interacções na economia dos solos. É, portanto, impossível proceder a uma avaliação pertinente do risco. É necessária mais investigação neste domínio.

3.7. Os cientistas servem-se de dois princípios fundamentais para determinar as concentrações de metais aceitáveis nos solos agrícolas:

1. Podem adicionar-se metais até determinado limite considerado não nocivo para o solo, as colheitas ou a saúde humana. Este limite é, frequentemente, interpretado como permissivo de qualquer concentração que lhe seja inferior. Quando o solo agrícola atinge esse valor-limite, as disseminações têm de mudar de destino.

2. A fertilização tem de diminuir, para se encontrar o ponto de equilíbrio entre adição e extracção de metais nos solos da região considerada. O princípio da precaução é interpretado, neste caso, em sentido mais estrito, mas um certo aumento da concentração no solo será aceitável [3] — possivelmente a respectiva duplicação (+100 %) num período de 10 000 anos, ou seja, um aumento anual de 1 % nos primeiros dez anos, 0,3 % nos noventa anos seguintes e 0,001 % nos últimos 9 900 anos.

3.8. Em virtude da conjugação de precipitações atmosféricas, utilização de adubos minerais, de aditivos nos alimentos dos animais, de pesticidas e de lamas, alguma da folga para aumentos de concentração de metais nos solos já está esgotada. No entanto, na maioria dos casos, pouca ideia fazemos de quais serão os ditos limites.

3.9. Outro factor a considerar é o nível óptimo de nutrientes para as plantas no solo. A adubação normal enriquece o solo em nutrientes primários, mas com risco de redução do teor de nutrientes secundários e de micronutrientes de muitos tipos de solo. Os resíduos orgânicos contêm toda a gama de nutrientes, podendo haver vantagem em adicionar alguns micronutrientes (metais), se aplicados de maneira controlada.

---

(1) Ref.: Agência de Protecção do Ambiente sueca, Outono de 2000.

(2) Quanto mais avançado o estado de digestão das lamas, menor o seu volume.

(3) Ref.: Inspecção Química, Suécia.

3.10. Têm, finalmente, incidência na presença seja de metais tóxicos seja de nutrientes nos organismos vivos factores climáticos como a acidificação dos solos e a rapidez da decomposição da matéria orgânica em climas mais quentes.

4. **Substâncias orgânicas perigosas**

4.1. As substâncias orgânicas perigosas encontram-se com mais frequência nas águas residuais e lamas das estações de tratamento de águas residuais que noutros tipos de resíduos orgânicos. A razão para tal reside, pura e simplesmente, no facto de essas substâncias estarem frequentemente presentes nos esgotos ou, por efeitos de desgaste, serem evacuadas com as águas colectadas pelos esgotos. São três os factores que determinam a natureza e a quantidade das substâncias que as lamas podem conter:

— as actividades com ligação ao sistema de esgotos (residências, instalações de lavagem de carros, dentistas, etc.);

— os materiais usados em edifícios, instalações, máquinas e têxteis;

— tipo de exploração económica, uso residencial ou outro (por exemplo, o evacuado com as águas de origem doméstica).

4.2. É possível analisar milhares de substâncias, mas, mesmo assim, elas representarão apenas uma pequena fracção das cerca de 100 000 substâncias que compõem os resíduos. Muitas delas decompõem-se durante o processo de transformação ocorrido nas estações de tratamento de águas residuais, ao mesmo tempo que, provavelmente, novas substâncias se formam.

4.3. Só de poucas dessas substâncias se conhece o impacto ambiental. No entanto, mesmo para essas, o impacto combinado não está bem determinado [1]. Assim, é inevitável só se poderem fazer avaliações parciais do risco, baseadas nos conhecimentos que se tenham de cada uma dessas poucas substâncias.

4.4. São exemplos de critérios de determinação de substâncias orgânicas indesejáveis: um longo período de decomposição, o poderem acumular-se na cadeia alimentar ou em certos organismos ou, ainda, o apresentarem alto grau de toxicidade ou um efeito hormonal na água.

4.5. Para estudar o conteúdo das substâncias orgânicas nocivas, podem escolher-se indicadores que identifiquem fontes de resíduos com forte utilização de produtos químicos ou assinalem as quantidades de certas substâncias nocivas.

4.6. Uma outra alternativa é construir modelos do comportamento das substâncias indesejáveis na natureza. Podem desenvolver-se métodos de análise dessas substâncias e medir a respectiva presença nas lamas. Outra das componentes desta metodologia é apurar se as substâncias são absorvidas pelas plantas.

4.7. Outra forma de aferir o efeito potencial de produtos químicos é o emprego de métodos biológicos, para mostrar, por exemplo, o efeito das dioxinas ou efeitos hormonais de todas as substâncias presentes na amostra em análise.

4.8. Podem dar-se interacções entre diversos metais e substâncias orgânicas que reforcem ou enfraqueçam um dado efeito tóxico.

4.9. Os resíduos orgânicos destinados à agricultura não poderão conter substâncias com propriedades nocivas.

4.10. Há necessidade de desenvolver métodos de análise para poluentes orgânicos e inorgânicos.

5. **Medidas possíveis para os metais e substâncias orgânicas perigosas**

5.1. Para reduzir a quantidade de substâncias indesejáveis, será forçoso vedar ou purificar águas provenientes de certas fontes de resíduos, antes de entrarem na rede de esgotos. Refiram-se entre aquelas a indústria, as águas de escoamento e lixiviados de aterros e de oficinas de reparação de automóveis.

5.2. Outra medida a tomar será coarctar o uso doméstico ou industrial de substâncias perigosas, aumentando, por exemplo, a percentagem de produtos com rótulo ecológico no mercado e facilitando a escolha do consumidor. É preciso acelerar as políticas e legislação da União Europeia em matéria de produtos químicos, levando os fabricantes a documentar todos os ingredientes e a substituir produtos impróprios ou indocumentados num prazo fixo. Os produtos que contenham substâncias potencialmente poluentes em condições de utilização normal terão de ser retirados da venda. É uma condição para poder melhorar a qualidade tanto das lamas como das águas evacuadas pelas estações de tratamento de águas residuais e, por conseguinte, para os consumidores, que utilizam esses produtos em suas casas por desconhecimento.

5.3. A terceira maneira de diminuir o teor de poluentes dos resíduos orgânicos líquidos é a introdução de sistemas separados, evitando, portanto, misturar resíduos orgânicos com outros resíduos e tratando cada categoria individualmente.

6. **Riscos de contaminação**

6.1. Nos resíduos que contêm matéria fecal e noutros resíduos orgânicos, encontram-se organismos patogénicos, tais como bactérias, vírus e parasitas. A cada vez maior concentração de pessoas nas zonas urbanas e de animais nas explorações agrícolas, conjugada com a mobilidade crescente das pessoas e dos bens, pode facilitar o contágio. Os riscos de

[1] Ref.: Inspecção Química, Suécia.

contaminação afectam o ecossistema, as plantas, os animais domésticos e os seres humanos. Em certas doenças, há risco de propagação por contágio entre, por exemplo, animais selvagens e animais domésticos ou entre animais domésticos e seres humanos.

6.2. Para se poder levar a cabo uma avaliação qualificada do risco, também é necessário investigar melhor os aspectos de higiene no trabalho, com referência específica ao pessoal das estações de tratamento e aos utilizadores das lamas.

6.3. Todos os resíduos orgânicos terão de ser escrupulosamente inspeccionados e tratados da forma apropriada a evitar a contaminação. São cada vez mais necessárias medidas preventivas e de controlo.

6.4. Na maioria dos países europeus, existem normas reguladoras do processamento de resíduos, moratórias ou proibições de certos usos, com a finalidade de reduzir a exposição do público à contaminação. No que diz respeito aos animais, as normas de protecção são geralmente menos estritas, apesar de serem possíveis certas formas de contágio entre animais e os seres humanos (zoonoses).

6.5. As exigências de tratamento dos resíduos variam consoante a utilização que se lhes dá. Em termos gerais, os dados disponíveis para avaliar o risco de exposição à contaminação por diferentes tipos de resíduos orgânicos ainda são deficientes, apesar do grande número de estudos feitos.

6.6. Há que dedicar especial atenção aos resíduos provenientes de prédios rurais. Frequentemente, o sistema de esgoto das instalações sanitárias é ineficaz para reduzir a concentração de agentes patogénicos. As medidas necessárias para eliminar ou diminuir consideravelmente os riscos são bastante simples.

6.7. A utilização ou eliminação dos resíduos das aglomerações urbanas não pode envolver risco de epidemia para os seres humanos, os animais domésticos ou os animais selvagens. O agricultor sofre prejuízos consideráveis quando o seu gado é atacado por uma doença. Para utilizar na agricultura os resíduos orgânicos dos aglomerações urbanas, o produto tem de ser seguro, sobretudo ao nível das salmonelas e da E. Coli O157. No caso de certas doenças, pressupõe-se igualmente que os resíduos não sejam utilizados em áreas cultivadas ou para enriquecimento dos solos nem tampouco depostos em aterros se o risco de contaminação ainda não tiver sido afastado.

7. **A confiança dos consumidores na agricultura**

7.1. Os consumidores têm todo o direito de exigir e receber garantias de que os géneros alimentícios à venda observam as normas de segurança dos alimentos em vigor. Tais garantias devem ser fornecidas pelo produtor e pelo vendedor de bens alimentares.

7.2. A ideia que o consumidor tem da qualidade dos alimentos é determinante para o valor que lhes atribui e para a escolha dos produtos que consome.

7.3. O mercado de géneros alimentícios é sensível a alertas quanto a vários riscos, sendo imperativo garantir elevados níveis de segurança dos alimentos, que inspirem confiança. Há igualmente incidências nos métodos de cultivo e, em última análise, no uso de lamas da depuração de resíduos. Em muitos dos Estados-Membros, é frequente os agricultores terem que provar às indústrias alimentares só terem usado insumos aceites pelas autoridades e pelo mercado.

7.4. O grau de aceitação da utilização de lamas será determinado pela qualidade mensurável dos produtos alimentares, mas dependerá, sobretudo, da confiança que as pessoas tiverem na utilização de lamas na agricultura e da capacidade do sistema de tratamento de águas residuais em fornecer nutrientes não poluentes.

7.5. Na maioria dos Estados-Membros, é actualmente matéria de debate a oportunidade de utilizar lamas de depuração e outros resíduos orgânicos em solos destinados à produção agroalimentar. Há várias razões para que essa utilização não seja bem recebida. As lamas contêm vários poluentes. O conhecimento que se tem do funcionamento dos sistemas de esgotos, da influência de certas actividades humanas (veja-se ponto 4.1) e da necessidade de devolver os nutrientes à agricultura é geralmente diminuto. O problema dos poluentes presentes nas lamas e outros problemas de contaminação com elas relacionados nem sempre são convenientemente tratados pelos produtores de lamas e pelas autoridades. O caso é que, hoje em dia, a questão da gestão das lamas é, muitas vezes, mais uma questão de evacuação do que de acção especificamente dirigida às necessidades dos clientes, conforme manifestadas pelos agricultores, pela indústria alimentar ou pelos consumidores.

7.6. Acções possíveis: (i) identificação de problemas com base no nível de conhecimento actualmente disponível no mercado; (ii) metas claras para o desenvolvimento da qualidade das lamas e do rendimento dos sistemas, a curto e a longo prazo; (iii) gestão adequada de acções de desenvolvimento de sistemas de qualidade do produto e de certificação (sob controle de terceiros) e, do mesmo passo, (iv) gestão mais transparente. Usam-se frequentemente os termos «reaproveitamento» ou «reciclagem» das lamas. Na verdade, só têm origem agrícola os nutrientes derivados de plantas e matéria orgânica. Uma legislação adequada poderia amparar o processo de consecução de resíduos orgânicos mais limpos e de aumento da confiança no seu uso agrícola.

7.7. O Regulamento (CE) n.º 2092/91do Conselho [1] CEE relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas não permite o uso de lamas de depuração nem de fertilizantes sintéticos em explorações biológicas. Os resíduos domésticos triados na fonte são autorizados, depois de tratados. A agricultura biológica terá mais a beneficiar do reaproveitamento de nutrientes não poluentes derivados de resíduos orgânicos do que a agricultura convencional. Os produtores biológicos procuram satisfazer as necessidades dos consumidores, sendo, por isso, mais sensíveis à aceitação pública. Consequentemente, a produção biológica ajuda, também, a melhorar a protecção dos solos.

8. **Responsabilidades dos diferentes agentes**

8.1. As responsabilidades pela manutenção da qualidade dos resíduos orgânicos distribuem-se por diferentes agentes. Ao nível doméstico, é possível fazer uma triagem selectiva dos vários resíduos e utilizar os esgotos unicamente para os resíduos fisiológicos e para as águas provenientes da lavagem de louça e roupa. É também aos consumidores que cabe a responsabilidade de comprar e utilizar em casa apenas produtos químicos com um rótulo que garanta que são inofensivos para o ambiente. Por outro lado, a indústria química é responsável pelo fabrico desses produtos, e o comércio pela respectiva comercialização. Os materiais empregues no fabrico dos canos da água (cobre), dos electrodomésticos, ou dos depósitos de água são da responsabilidade da construção civil e dos fabricantes de electrodomésticos.

8.2. A estratégia de tratamento dos resíduos e dos esgotos escolhida determinará se será ou não possível separar os fluxos dos diferentes tipos de resíduos. Neste ponto, a responsabilidade primeira incumbe aos urbanistas, aos responsáveis por decidir e aos empreiteiros. As aglomerações urbanas têm a missão de fazer regressar à agricultura os nutrientes não poluentes.

8.3. Os agricultores têm a responsabilidade de manter e melhorar a qualidade dos solos e de produzir géneros alimentícios suficientes, com uma boa relação qualidade-preço. O seu papel consiste em acautelar o protagonismo essencial da agricultura na cadeia alimentar e em especificar os requisitos de qualidade para o uso agrícola de resíduos orgânicos.

8.4. Para que os agricultores tenham condições para assumir as suas responsabilidades, é necessário especificar a composição e origem dos resíduos orgânicos. É, no mais, necessário desenvolver sistemas de rastreio do uso de lamas, métodos de prova fiáveis e sistemas de monitorização permanentes.

8.5. O CES vinca o uso generalizado do princípio «poluidor-pagador», o imperativo de internalização dos custos ambientais através de informação, de compromissos voluntários, de rótulos ecológicos e de incentivos e desincentivos económicos, acelerando, assim, o desenvolvimento.

9. **Relatório da Comissão sobre a aplicação da legislação relativa aos resíduos** [2]

9.1. A Comissão declara, no seu relatório sobre a aplicação da legislação comunitária em matéria de resíduos, que a utilização das lamas de depuração nos solos agrícolas é considerada a opção ambientalmente mais favorável, não havendo registo de danos a pessoas, animais ou culturas causados pela utilização de lamas em solos agrícolas.

9.2. O CES não concorda com a intenção manifestada pela Comissão e critica esta visão simplista.

9.3. Como transparece do presente parecer de iniciativa, não faltam motivos para pôr em dúvida a utilização de lamas na agricultura, dada a sua qualidade actual. Só alguns dos metais que poluem as lamas foram analisados. As concentrações de metais autorizadas para as lamas são demasiado elevadas para uma utilização duradoura. Algumas das disseminações de lamas que ficam aprovadas com a directiva envolvem uma duplicação da concentração de metais no solo ao cabo de uma ou duas aplicações. É insuficiente o conhecimento de todos os poluentes orgânicos misturados nas lamas de depuração. Pouco se sabe também dos riscos para a saúde. Certos relatórios científicos questionam também os valores-limite actualmente fixados (por exemplo, para o cádmio nos géneros alimentícios) e previnem que os riscos para a saúde humana poderão ser maiores do que os investigadores têm admitido. O mesmo sucede com as dioxinas.

9.4. Se a utilização agrícola é preferível a quaisquer outros métodos de eliminação, tal só mostra que a sociedade carece de metas claras e de acções fortes para melhorar a situação.

9.5. O relatório não mostra reconhecer os problemas, nem enuncia a necessidade de solos sãos, capazes de produzir alimentos sãos durante milhares de anos mais.

9.6. O relatório refere que existe uma desconfiança cada vez maior em relação à utilização de lamas, mas declara que esta desconfiança não tem base científica. O princípio de precaução dita que se deva intervir mesmo quando não exista prova científica acabada do risco.

---

[1] JO L 198 de 22.7.1991, p. 1-15.

[2] COM(1999) 752 final.

9.7. O CES entende que o factor decisivo para a agricultura e para a indústria agroalimentar é a confiança que os consumidores depositem nas respectivas matérias-primas e produtos. Assim, o aproveitamento potencial das lamas na agricultura é matéria a decidir pelos agricultores e pelos consumidores.

10. **Aspectos regulamentares**

10.1. Em 2 de Fevereiro de 2000, a Comissão apresentou uma comunicação sobre o princípio de precaução [1]. O Comité prezaria ver as orientações desta recente comunicação contempladas na directiva alterada em apreço. A finalidade primeira da directiva alterada das lamas deve ser afinar medidas que sigam mais de perto os objectivos declarados pela Comissão em matéria de sustentabilidade e redução da poluição.

10.2. O Comité deseja ver sinais de uma abordagem integrada, já que a Comissão tem vindo a apresentar vários documentos que enunciam uma série de princípios e de orientações para servirem de fio condutor da sua legislação futura, os quais são aplicáveis à matéria em análise. O Comité considera o domínio da gestão de resíduos de particular importância e crê, pois, que esta peça específica de legislação poderia servir de plataforma para integrar todas as iniciativas recentes e demonstrar a sua utilidade e relevância. Seria preferível que a directiva alterada das lamas abrangesse diferentes formas de resíduos orgânicos tratados, líquidos e não líquidos, incluindo lamas de depuração mistas de aglomerações urbanas e resíduos domésticos e da indústria alimentar.

10.3. As definições devem indicar expressamente que todos os resíduos líquidos provenientes das estações de tratamento das águas residuais são regulados ou pela directiva alterada das lamas ou pela próxima directiva-quadro da água, ou por outra directiva relativa a matéria orgânica digerida ou compostada, que a Comissão parece ter em preparação. Esta última poderia ser igualmente extensiva aos resíduos orgânicos tratados não líquidos.

10.4. Contudo, para assegurar o uso o mais apropriado possível de nutrientes de resíduos orgânicos, os fornecedores terão de indicar claramente a origem dos resíduos, as substâncias adicionadas e os processos a que hajam sido sujeitos. Se o resultado forem lamas de depuração, a opção entre digestão e compostagem tem importância de somenos para os efeitos da presente directiva. (A actual definição de lamas de depuração é puramente técnica e independente da qualidade da matéria-prima.)

10.5. Se a projectada nova directiva sobre compostagem chegar a ser apresentada, deve ficar reservada aos resíduos orgânicos seleccionados com triagem na fonte. Devem ser reguladas pela directiva alterada das lamas as águas residuais urbanas mistas ou as lamas da depuração dessas águas.

10.6. Para evitar que do lapso de tempo que decorra entre a directiva alterada das lamas e a introdução de uma nova directiva para produtos de digestão e de compostagem emerja insegurança jurídica, o CES prefere que todos os resíduos orgânicos tratados fiquem abrangidos pela directiva alterada das lamas, até introdução de nova legislação comunitária.

10.7. A água ficará protegida ao abrigo da próxima directiva-quadro da água. Por último, o Comité chama a atenção para a inexistência de requisitos mínimos comunitários em matéria de «protecção dos solos» e convida a Comissão a envidar trâmites para colmatar a lacuna.

10.8. Em 9 de Fevereiro de 2000, a Comissão publicou um Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental [2]. Neste documento e, mais concretamente, no ponto 4.2.2, o tratamento de resíduos surge entre as actividades a abranger pelos objectivos descritos no âmbito dos danos pessoais ou patrimoniais e áreas contaminadas. Havendo que definir estas actividades, deveriam também delinear-se meios para incorporar os planos de alteração da Directiva 86/278/CEE, devendo a Comissão descrever e esclarecer este aspecto a todos os agentes interessados.

10.9. Tendo em mente que a DG SANCO vai apresentar dentro em breve a sua proposta legislativa sobre resíduos animais (projecto de regulamento), o Comité considera que a Comissão devia definir as matérias a abranger por cada uma das iniciativas e informar todas as partes interessadas. O CES considera que é preciso evitar qualquer sobreposição que dê origem a mal-entendidos ao nível da execução. Citem-se, neste contexto, como exemplo prático de eventual confusão, as lamas produzidas pelos matadouros.

10.10. Tendo em conta os dados fornecidos pelo relatório da Comissão sobre a aplicação da legislação relativa aos resíduos [3] no período 1995-1997, o Comité exprime a sua preocupação quanto ao grau de execução da Directiva 86/278/CEE. Prezaria que a Comissão intentasse acções contra os Estados-Membros que incumprissem as disposições em vigor, assim como as respectivas obrigações decorrentes do artigo 17.º da versão alterada da presente directiva (ou seja, estabelecer de três em três anos um relatório de síntese sobre a utilização das lamas na agricultura). Tais medidas são a única via segura para garantir a execução adequada das disposições da directiva.

---

(1) COM(2000) 1 final.

(2) COM(2000) 66 final.

(3) COM(1999) 752 final.

10.10.1. Por outro lado, a Comissão publicou o seu «Décimo Sétimo Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito Comunitário (1999)» [1], do qual, mau grado referências a legislação em matéria de «resíduos», nada consta acerca da directiva considerada, o que suscita dúvidas quanto à situação actual e ao nível de vigilância da UE nesta matéria.

10.11. O Comité prezaria ver entre as disposições que presidirão ao futuro regime mecanismos de controlo, ou seja, uma gestão de riscos supervisionada pelos serviços da Comissão. Os resultados dessa supervisão deveriam ser publicados periodicamente (de dois em dois anos), devendo a Comissão, ao mesmo tempo, prestar contas da sequência dada. Por outras palavras, o Comité gostaria de ter a certeza de que a Comissão tomará as medidas necessárias para assegurar monitorização eficiente do futuro regime neste domínio e para salvaguardar a transparência. Tal sistema de vigilância deveria, ainda, compreender a revisão das disposições existentes à luz de desenvolvimentos científicos que se verificassem. Para este efeito, a Comissão devia tomar medidas para definir devidamente a autoridade nacional competente incumbida do acompanhamento das disposições desta directiva, a fim de torná-la conhecida e responsabilizá-la.

10.12. O Comité preza a proposta da Comissão de estabelecer relações de trabalho com o «Comité de Representantes dos Estados-Membros Incumbidos da Aplicação e Acompanhamento da Gestão das Lamas». Frisa, contudo, a importância que atribui ao estabelecimento de relações de trabalho bem definidas entre o dito comité e os órgãos científicos da Comissão, para garantir uma avaliação global do risco, ainda sem base apropriada.

10.13. O Comité prezaria dispor de dados que possibilitassem uma avaliação correcta da credibilidade e generalidade dos estudos científicos utilizados pelos serviços da Comissão. Preocupa-o, por outro lado, a falta de envolvimento e de contributo positivo da Agência Europeia do Ambiente (AEA) de Copenhaga.

10.14. Devia-se coligir informação sobre valores normais para as qualidades e volumes de diversos tipos de resíduos líquidos e não líquidos em vários países (por exemplo, águas de descarga de sanitários, resíduos de processos de digestão com triagem na fonte, resíduos da indústria alimentar e lamas de depuração mistas de estações de tratamento), para facilitar a comparação entre qualidades de resíduos de diferentes origens. Em conjunto com as autoridades nacionais, a AEA devia ser protagonista do desenvolvimento de um sistema de acompanhamento e de recolha de dados para toda a UE.

[1] COM(2000) 92 final.

11. **Aspectos económicos**

11.1. Há custos ambientais quando a sociedade internaliza os custos da poluição ambiental e de acções preventivas ou curativas. A tendência é para calcular um dano ao ambiente em termos do custo de reabilitação (por exemplo, o saneamento do solo ou o restabelecimento da biodiversidade). Muitas descargas para o ambiente são suspeitas de causar efeitos ambientais a longo prazo, tendendo, no entanto, a ser toleradas enquanto o dano não é provado. Em tais situações, é de rigor o princípio de precaução. É necessária legislação clara a estribar este princípio.

11.2. As actividades humanas estão normalmente ligadas a infra-estruturas estáveis (abastecimento de energia, redes de trânsito, sistemas de esgotos). Sai caro mudar rapidamente tais sistemas, pois o respectivo ciclo de vida económico pode ser muito longo. Por outro lado, para lidar com o desenvolvimento local, a sociedade carece de uma óptica de longo prazo, tendo os objectivos de ser fáceis de quantificar, no quadro de um processo gradual.

11.3. Numa perspectiva de curto prazo, é indispensável saber o que fazer com as lamas produzidas. O aproveitamento agrícola é uma das alternativas menos dispendiosas. As soluções alternativas são utilizá-las na produção de solos, depositá-las em aterros, ou sujeitá-las a algum tipo de tratamento químico, como a hidrólise ou o fraccionamento. Tirando a produção de solos e a deposição em aterros, as alternativas implicam investimentos apreciáveis, com custos por tonelada que podem chegar ao triplo das opções mais baratas. Para utilizar as lamas na agricultura é, porém, imperativo reduzir drasticamente os volumes de poluentes e descontaminar as lamas. Ora, a sociedade também terá que pagar o preço disso.

11.4. Numa perspectiva de longo prazo, poder-se-ão construir sistemas de esgotos que não misturem as parcelas (ou caudais) que contêm a maior parte dos nutrientes com outros que aduzem metais e substâncias orgânicas poluentes. Podem desenvolver-se sistemas deste tipo para uso em instalações novas e renovadas. Na mira de reduzir os custos, há vantagem em os novos sistemas utilizarem, na medida do possível, o sistema de esgotos e a infra-estrutura de estações de tratamento existente. Em certos Estados-Membros, têm vindo a desenvolver-se sistemas de triagem desse tipo para a urina humana e águas dos sanitários.

11.5. Observa-se, ainda, que um tratamento sustentável dos esgotos exige sempre reduzir a quantidade de resíduos produzida e triar os que são produzidos, para reaproveitamento ambientalmente compatível. Embora tal alteração dos sistemas de esgotos saia cara, a triagem acabará provavelmente por ser o sistema globalmente mais barato a longo prazo.

11.6. Sendo o objectivo da UE criar uma sociedade sustentável, os decisores dos municípios e regiões terão de apresentar projectos de curto prazo para eliminação das lamas actualmente produzidas, a par de planos de longo prazo de conversão dos sistemas de esgotos que permitam devolver à agricultura ou silvicultura os elementos nutritivos das águas negras (dos esgotos sanitários). (Águas negras são excrementos humanos, papel e água — sem adição de poluentes aos detritos.)

11.7. Na opinião do Comité, a sustentabilidade do ambiente deve passar a ter maior prioridade, cabendo à sociedade suportar os custos da reconversão ecológica. A Comissão deve facilitar investimentos no desenvolvimento da infra-estrutura. Os custos ambientais terão de ser internalizados [1] (pelo mercado e pela comunidade).

12. **Síntese**

12.1. Os nutrientes para plantas são transportados para os aglomerados urbanos com os alimentos provenientes da agricultura. Nos resíduos da comida e nas águas dos esgotos sanitários perduram nutrientes que cumpre devolver à agricultura sem adição de poluentes, para assegurar a sustentabilidade da agricultura e da sociedade.

12.2. Poderá ser aceitável o teor metálico dos solos duplicar nos próximos 10 000 anos. Consequentemente, poder-se-ão usar lamas de depuração desde que a quantidade de metais adicionada não exceda, nos próximos 10 a 20 anos, 10 a 15 % e se reduza praticamente a zero no espaço de uma geração. As substâncias orgânicas perigosas são genericamente de evitar a longo prazo. Carece-se, agora, de um modelo de avaliação de risco e de métodos de análise dos efeitos de certos produtos químicos cruciais nos sistemas biológicos. Não se pode permitir que o aproveitamento agrícola das lamas de depuração acresça o risco de contaminação na agricultura ou para as pessoas.

12.3. Nutrientes fundamentais presentes nas águas residuais, como o azoto e o potássio, pouco ou nada são aproveitados. Contudo, as lamas de depuração conservam 90 % do teor de fósforo. Há manifestações públicas de cepticismo não só quanto à qualidade das lamas, mas também quanto à capacidade dos sistemas de esgotos, no seu estado presente, para depurarem as águas residuais e, por conseguinte, contribuírem para uma sociedade sustentável.

12.4. Assim, a maioria dos países tem dúvidas quanto à utilização de lamas de depuração na agricultura. Os produtores de lamas e as autoridades mostram, não raro, pouca compreensão para com este problema. É preciso identificar os problemas e definir metas e acções apropriadas para que a situação mude.

12.5. Os consumidores da UE têm o direito de exigir produtos alimentares seguros e de influenciar os métodos e recursos utilizados na produção agrícola.

12.6. São numerosos os grupos — entre eles a indústria química, os consumidores, os produtores de lamas, as empresas de construção civil, os urbanistas e os responsáveis políticos — com responsabilidades em que a sociedade evolua no sentido da reciclagem dos nutrientes. A agricultura é responsável pela manutenção da qualidade dos solos e última responsável pelo que se deita nos solos agrícolas.

12.7. O custo do impacto ambiental seja do aproveitamento seja da eliminação das lamas deve ser internalizado nos custos do consumo de água e dos produtos poluentes.

12.8. No parecer do Comité, a longo prazo, a agricultura só deve utilizar nutrientes provenientes de resíduos orgânicos não misturados com outros resíduos poluentes que façam aumentar o teor de metais ou adicionem substâncias orgânicas perigosas.

12.9. Tudo isto torna o aproveitamento agrícola das lamas de depuração muito duvidoso e quase sempre absolutamente impróprio, a menos que ocorram melhoramentos substanciais das lamas e do sistema que as fornece.

13. **Recomendações**

13.1. A directiva alterada deveria indicar claramente que o objectivo global a longo prazo é reaproveitar na agricultura os nutrientes não poluentes dos esgotos comunitários.

13.2. Ela terá de especificar que os princípios de precaução e do «poluidor-pagador» são aplicáveis à avaliação das fontes de resíduos que desaguam no sistema de esgotos e à produção e utilização das lamas de depuração.

13.3. A directiva alterada da UE sobre lamas tem de adoptar uma visão de conjunto dos resíduos líquidos provenientes das estações de tratamento das águas residuais e de outras fontes de resíduos urbanos. Seria preferível que abrangesse todos os resíduos e emissões não cobertos pela anunciada directiva-quadro das águas [2].

---

[1] «Internalizados» é o termo que se costuma usar para indicar a incorporação consciente dos custos ambientais num cálculo de custo ou num preço). O custo atribuído aos danos ambientais deve ser facilmente reconstituível. «Assimilar» tem mais que ver com a absorção do custo — o que sucederá sempre, mais tarde ou mais cedo (com frequência demasiado tarde e com um custo demasiado alto).

[2] COM(1997) 49 final.

13.4. Embora exista legislação protectora das águas, não há actualmente quaisquer requisitos mínimos comunitários de protecção dos solos. O CES insta para que a Comissão elabore tal legislação.

13.5. As autoridades competentes e os utentes devem ser informados da origem dos resíduos, das substâncias adicionadas e dos processos a que tenham sido sujeitos.

13.6. A suprir o indicador em miligramas por quilograma de matéria seca, podia-se indicar também a quantidade de certos metais em proporção da quantidade de fósforo (por exemplo, mg de cádmio por kg de fósforo). Esta medida compensaria os limites do indicador em mg/kg.

13.7. A directiva devia especificar a responsabilidade por danos ambientais decorrentes do uso de lamas.

13.8. As autoridades nacionais deviam publicar relatórios regulares sobre o aproveitamento das lamas, indicando a respectiva qualidade e a qualidade de outros tipos de resíduos, para ajudar as autoridades competentes e os utentes a fazer comparações, tanto nacionais como internacionais. A AEA está naturalmente vocacionada para coligir tais dados a fornecer pelos Estados-Membros.

13.9. É necessário desenvolver sistemas de rastreio do uso de lamas, métodos de prova fiáveis e sistemas de monitorização permanentes. Os Estados-Membros deviam informar regular e publicamente sobre a sua gestão dos riscos ligados ao aproveitamento de resíduos orgânicos.

13.10. O Comité Económico e Social vinca a importância de o «comité das lamas» manter relações estreitas com os órgãos científicos da Comissão, a fim de garantir uma avaliação objectiva dos riscos.

13.11. Sendo um dos objectivos da União Europeia criar uma sociedade sustentável, a sustentabilidade do ambiente tem de adquirir maior prioridade; e terão de tomar-se medidas para facilitar o investimento em novas tecnologias que reduzam o impacto ambiental da gestão de resíduos orgânicos em geral e do reaproveitamento de nutrientes não poluentes em particular.

13.12. A directiva das lamas de depuração alterada deve determinar que o aproveitamento das lamas esteja condicionado a um teor metálico tal, que a quantidade de metais adicionada não exceda, nos próximos 10 a 20 anos, 10 a 15 % e se reduza praticamente a zero no espaço de uma geração. As substâncias orgânicas perigosas são genericamente de evitar a longo prazo. Carece-se, agora, de um modelo de avaliação de risco e de métodos de análise dos efeitos de certos produtos químicos cruciais nos sistemas biológicos. Não se pode permitir que o aproveitamento agrícola das lamas de depuração acresça o risco de contaminação na agricultura ou para as pessoas.

13.13. Convida-se a Comissão a consultar o CES em quaisquer futuros trabalhos sobre a directiva das lamas ou outra legislação que reja a produção e gestão de resíduos orgânicos.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

Parecer do Comité Económico e Social sobre:

— **a «Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do arroz», e**

— **a «Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1251/1999, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses para que passe a abranger o arroz»**

(2001/C 14/27)

Em 19 de Junho de 2000 decidiu o Conselho consultar o Comité Económico e Social, ao abrigo dos artigos 36.º e 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre as propostas supramencionadas.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu, em 6 de Outubro de 2000, parecer, de que foi relatora M. L. Santiago.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou, por 42 a favor, 12 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. O mercado europeu do arroz sofre de um grave desequilíbrio, assim o afirma a Comissão na sua proposta de regulamento do sector, atribuindo as causas deste desequilíbrio ao aumento das importações, ao aumento da produção e à limitação das exportações subvencionadas impostas pelo GATT. A Comissão afirma ainda que se torna necessário encontrar uma solução rápida para o problema através de uma revisão da organização comum do mercado do arroz e simultaneamente reduzir a produção.

1.2. Assim a Comissão propõe:

— Integrar o arroz no regime das culturas arvenses.

— Abolir a intervenção e preço de intervenção, para o arroz.

— Retomar, se possível, o sistema de tarifas fixas à importação, acordado no Uruguay Round.

— Compensar os produtores pela quebra de preços, com um pagamento de superfície de 63 Euro/ton, em vez dos actuais 52,65 Euro/ton.

— Instaurar um esquema de «set aside» idêntico ao dos cereais.

— Obrigar à utilização de sementes certificadas.

1.3. A Comissão entende que, com estas medidas, conseguirá restabelecer o equilíbrio no mercado, torná-lo competitivo em relação ao mercado mundial e colmatar o buraco financeiro causado pelas entregas significativas de arroz à intervenção, ocorridas nos últimos anos.

2. **Observações na generalidade**

2.1. O arroz é uma cultura regada por alagamento que requer abundância de água, e em que esta desempenha um papel termoregulador fundamental no desenvolvimento da planta, que deve estar sempre imersa ao longo do ciclo vegetativo. É vantajoso que a camada de água seja pequena, para deixar penetrar o sol, e o mais uniforme possível. Isto implica um nivelamento ao milímetro, que é feito duma forma precisa, utilizando a técnica de nivelamento com laser, antes da sementeira. A regulação da altura da água dentro dos canteiros é fundamental para o bom desenvolvimento das plantas e controle das infestantes, o que implica uma boa rede de canais de rega, de valas de esgoto, de marachas (divisórias de terra) entre canteiros, e motas (estradas) de acesso aos mesmos.

2.1.1. O nivelamento dos canteiros de arroz é efectuado à cota zero, a fim de obter o máximo armazenamento de água. A sua reconversão para outras culturas implica uma armação dos terrenos, em declive suave ou em camalhões a fim de obter uma certa drenagem superficial. Esta transformação, sempre onerosa pela movimentação de terras a que obriga, poderá ser uma alternativa nas zonas não tradicionais de arroz.

2.1.2. A maioria das zonas tradicionais de arroz são zonas de terrenos não fundos, de paúl, com drenagem interna e superficial deficiente, ou zonas de aluvião nas margens dos rios com solos resultantes de sedimentos marinhos, e com alto teor de salinidade na toalha freática. Os problemas de encharcamento nos primeiros e salinidade nos segundos, não permitem outras culturas que não o arroz. Aliás o alagamento é indispensável para impedir a subida da toalha freática e assim evitar a absorção de sódio nas moléculas da argila, fenómeno que conduz à sua desfloculação, ou seja a perda de coesão e textura do solo, o que o torna inapto a qualquer tipo de cultivo.

2.1.3. O receio da Comissão dum aumento da área de exploração de arroz não se justifica, pois que a superfície está praticamente autolimitada pelas condições que exige este tipo de cultura. E pela mecanização especializada, que em muitas regiões tão-pouco permite a sua transferência para culturas alternativas.

2.2. A cultura do arroz desempenha um papel fundamental na conservação do meio ambiente das zonas produtoras. A sua adaptação a condições edafoclimáticas muito específicas, permite uma perfeita imagem de sintonia com a natureza e os valores ambientais. O ecossistema rico dos arrozais tem um valor inegável, quer paisagístico, quer cinegético sendo o habitat adequado para a reprodução da avifauna aquática. Os arrozais constituem ecossistemas particulares que não são recriados por nenhum outro tipo de cultivo. O alagamento com água doce permite o desenvolvimento de pequenas espécies incluindo o lagostim de água doce, que traz consigo toda uma fauna rica, sobretudo de aves migratórias, como patos, cisnes, cegonhas e narcejas.

2.3. Embora seja hoje em dia uma cultura quase totalmente mecanizada, pela especialização que exige e o trabalho que envolve a movimentação das águas nos canteiros, é a cultura que emprega mais mão-de-obra por hectare relativamente aos outros cereais.

2.4. A cultura do arroz desempenha em determinadas regiões do sul da Europa uma importância vital na ocupação e ordenamento do território e no equilíbrio social das zonas rurais. A própria Comissão, no seu documento [1], afirma que «em Itália e França, só 33,8 % e 47,8 % dos produtores possuem mais do que 30 hectares de arrozais. Em Espanha, Portugal e Grécia, apenas 6,9 %, 9,9 % e 1 % dos produtores, respectivamente, possuem mais de 30 hectares. Nestes Estados-Membros, a cultura do arroz é feita em pequena escala, possuindo de 77 % a 85 % dos produtores menos de 10 hectares. Os produtores de arroz tendem a ser muito especializados, já que cerca de 65 % dos mesmos dedicam mais de 50 % das suas terras a esta cultura. Estes produtores representam mais de 78 % da superfície cultivada com arroz, o que significa que um número importante de pequenos produtores depende quase exclusivamente deste produto para os seus rendimentos agrícolas.»

2.4.1. Dados mais recentes (Eurostat 1997) indicam que, por exemplo na Grécia e Portugal, mais de 50 % das explorações têm menos de 5 ha e que em Espanha mais de 50 % das explorações têm menos de 10 ha.

2.5. A produção comunitária de arroz centra-se maioritariamente na subespécie Japónica (grãos médios), consumida principalmente nos Estados-Membros do sul da Europa e que são também os países produtores: Espanha, Itália, França, Grécia e Portugal.

2.5.1. Os Estados-Membros do Norte consomem principalmente arroz da subespécie Índica (grãos longos) importado de países terceiros e também produzido na UE nos últimos anos, tendo a sua produção passado de 27 000 ton em 1988/89 para 120 000 ton em 1999/2000, o que representa cerca de 55 % do consumo comunitário deste tipo de arroz [2].

2.5.2. O arroz é um produto nutricionalmente saudável, fonte de hidratos de carbono complexos, mais propriamente amido. O arroz é rico em proteínas sendo considerado o cereal com maior qualidade proteica, contendo oito aminoácidos essenciais. O arroz não tem praticamente gordura, nem colesterol, nem glúten.

2.5.3. A principal diferença entre os tipos de arroz consumidos na UE, Índica e Japónica, tem a ver com o tipo de amido presente. No Índica, o amido é constituído por amilose, polissacarido em que as macromoléculas apresentam uma estrutura linear, que faz com que tenha dificuldade em reter a água. É um arroz fácil de cozer, fica normalmente muito solto, mas não absorve bem o sabor do cozinhado. O Japónica, é constituído essencialmente por amilopectina, polissacarido em que as macromoléculas apresentam uma estrutura ramificada, que é sensível ao excesso de água, mas absorve bem os sabores do cozinhado. Este tipo de arroz exige uma confecção mais elaborada, com uma grande variedade de pratos, em que o arroz é cozinhado com carne, peixe, legumes, marisco, ou por vezes uma mistura destes ingredientes. A variedade é enorme, deliciosa, nutricionalmente muito equilibrada e saudável, perfeitamente adaptada às actuais exigências de qualidade e segurança dos consumidores.

2.6. Até 1996, o mercado do arroz na Comunidade era estável, sem recurso à intervenção e com preços de mercado muito próximos do preço de intervenção.

2.6.1. Os excedentes de arroz Japónica eram exportados para países terceiros ao abrigo das restituições à exportação e o arroz Índica, importado principalmente pelos Estados-Membros do norte, estava sujeito a direitos variáveis calculados com base no valor do arroz em casca.

2.7. As negociações do Uruguay Round em 1993/1994 foram penalizadoras para o sector, não tanto pelas cedências às inevitáveis pressões de liberalização, como pela forma como a UE acordou em estabelecer as suas barreiras.

2.8. As tarifas variáveis foram convertidas em tarifas fixas, que deveriam ser reduzidas num total de 36 %, até ao ano 2000, tendo sido atribuída aos agricultores europeus uma ajuda em superfície que apenas compensava parcialmente o abaixamento dos preços de mercado.

---

[1] COM(95) 331 final, p. 10 — JO C 21 de 25.1.1996.

[2] COM(2000) 278 final.

2.8.1. Nas negociações do GATT, a indiferença dos negociadores pelo arroz teve consequências graves, pois igualaram-no aos restantes cereais para efeitos de tarifação alfandegária, esquecendo-se que o arroz, contrariamente aos restantes cereais, sofre uma transformação industrial prévia, de descasque e branqueamento.

2.8.2. Esta lacuna de negociação foi imediatamente utilizada pelos Estados Unidos, que exigiram a introdução duma cláusula especial de importação, a head note 7, que consiste num esquema de tarifação calculado de forma a que o preço do arroz importado, após direitos pagos, nunca seja superior a uma percentagem sobre o preço de intervenção do arroz comunitário. Isto é:

— arroz Japónica: 188 % do preço de intervenção do arroz paddy,

— arroz Indica: 180 % do preço de intervenção do arroz paddy,

— independentemente da relação qualidade/preço do arroz em causa.

2.8.3. Este acordo implicou posteriormente a concessão duma redução especial para o arroz Basmati, cujo preço era em média 250 euro/ton superior aos preços de referência do mercado mundial. Este arroz entra actualmente na Comunidade com direitos nulos ou praticamente nulos e naturalmente as importações subiram de 40 000 ton em 1994/1995 para 100 000 ton em 1998/1999.

2.8.4. Resta ainda referir o arroz importado ao abrigo de condições preferenciais — 160 000 ton de arroz descascado proveniente dos países ACP e PTU com direitos reduzidos para os primeiros e direitos nulos para os segundos.

2.8.5. Com a adesão dos novos Estados-Membros abriram-se novos contigentes pautais de 63 000 ton de arroz branqueado a direito zero e 20 000 ton de arroz descascado a direitos de 88 Euros/ton.

2.8.6. Em resumo, ao abrigo de condições preferenciais, são importadas 200 000 ton de arroz, ou seja 40 % do total das importações actuais, a direitos nulos ou muito reduzidos. Os restantes 60 % pagam apenas cerca de 200 Euro/ton em vez dos 264 Euro/ton inicialmente acordados e, se neste cálculo se incluir o arroz Basmati, ACPs, PTUs, os direitos médios aplicados actualmente descem para o valor de 110 Euros/ton.

2.9. Esta situação, aliada à redução das restituições à exportação que limitam a exportação de arroz Japónica, desequilibrou o mercado comunitário do arroz, com um aumento significativo de importações, e uma descida dos preços internos abaixo do preço de intervenção. O recurso à intervenção foi uma consequência lógica, atingindo proporções nunca vistas no sector, tornando inevitável a revisão da OCM do arroz. É lícito afirmar que a Europa só perdeu e os exportadores não europeus só ganharam.

2.10. É importante salientar que, embora à escala mundial a produção europeia de arroz seja irrelevante (0,4 % do total mundial), é um mercado internacionalmente apetecido.

2.11. Por outro lado os Estados Unidos, um país exportador fundamental, têm praticado uma política de subsídios à produção para compensar a quebra de preços no mercado mundial, que levou a um aumento de área e de produtividade.

2.12. Os Estados Unidos têm um papel preponderante na fixação dos preços e na sua evolução. O arroz é um dos produtos transaccionados na bolsa de Chicago e as flutuações do preço internacional do arroz estão sujeitas a fortes especulações que podem não ter qualquer correlação com a situação do arroz na Europa.

2.13. O perfil modesto do arroz face aos cereais faz com que seja usado frequentemente como moeda de troca para conseguir acordos de comércio internacionais mais vantajosos para os cereais, política e socialmente mais importantes na União Europeia.

3. **Observações na especialidade**

3.1. A especificidade do mercado do arroz foi reconhecida pelo legislador comunitário, já nos anos 60 quando foram criadas as organizações comuns de mercados, razão por que em 1967 foi criado um regulamento estabelecendo o mercado único do arroz. É claro que a criação de uma OCM «arroz» distinta da OCM «cereais» correspondia à necessidade de ter em conta a especificidade do sector arroz, tanto ao nível das práticas culturais como da produção e do consumo. Esta especificidade mantêm-se e tentar ignorá-la não tem sentido.

3.2. Ambas as OCM obedecem aos mesmos princípios de base que convêm não esquecer (preço de intervenção, regime de trocas externas, mercado único e liberdade de transação, preferência comunitária e procura dum nível de vida adequado para os produtores). A integração do arroz no sistema das «grandes culturas» suporia com toda a lógica a manutenção da intervenção e não suprimi-la como propõe a Comissão.

3.3. O arroz não é uma cultura comparável aos restantes cereais, pois embora tenha produtividade mais alta, tem custos de produção substancialmente mais elevados. A sua integração no regime geral das culturas arvenses, particularmente com o tratamento discriminado que lhe é dado, resulta extremamente penalizante para o sector.

3.4. A abolição do regime de intervenção (que se mantém para os restantes cereais) coloca os agricultores numa total dependência dos preços e critérios determinados pela indústria, até porque o preço de intervenção sempre funcionou como um preço indicativo de mercado. A própria Comissão reconhecia na sua proposta [1], que «embora o recurso à intervenção seja limitado, esta desempenha um papel significativo na determinação dos preços de mercado». Este papel regulador dos preços de mercado não se alterou, e o recurso à intervenção que se verificou nos últimos anos, é o resultado duma política comercial mal negociada, alheia aos produtores, e cujos custos lhes são agora injustamente atribuídos.

3.5. A retirada da intervenção irá provocar, segundo a Comissão, uma quebra nos preços à produção da ordem dos 10 a 11 %. No entanto, um estudo [2] de mercado efectuado por peritos na matéria prevêem uma queda dos preços do arroz comunitário da ordem dos 25 a 30 %. Deste modo, o aumento da ajuda à superfície de 10,35 euros/ha, proposto pela Comissão, corresponde a uma compensação de cerca de 12 %. Em contrapartida, aos restantes cereais, é dada uma compensação de 50 % para as quebras de preços no âmbito da Agenda 2000.

3.6. No que respeita à ajuda a atribuir ao arroz, e que é idêntica à ajuda prevista na Agenda 2000, para os restantes cereais, a proposta da Comissão não é clara quanto à produtividade a atribuir ao arroz, pois no Artigo 1.º ponto 5 da nova proposta (que altera o artigo 4.º ponto 2) está claramente expresso que se o milho for tratado separadamente como acontece nos Estados-Membros produtores de arroz o rendimento «milho» será utilizado para o milho e o rendimento «cereais diferentes do milho» será utilizado para os cereais, as oleaginosas, o arroz e o linho não têxtil, bem como para o linho e o cânhamo destinado à produção de fibras [3].

3.6.1. No entanto, os representantes da Comissão asseguram não ser esta a intenção da Comissão mas sim manter as produtividades e áreas de cada país. Torna-se assim indispensável um esclarecimento prévio sobre qual é a leitura a fazer do documento pois este não exprime correctamente a posição da Comissão.

3.7. É de salientar que o tratamento diferenciado dado ao milho, como cultura regada, deveria também, por maioria de razão, ser dado ao arroz, cujos custos de produção são superiores, e cujo papel social, ambiental e de conservação do território é relevante e insubstituível.

3.8. O arroz fica, como qualquer cultura arvense, obrigado a «set aside». A Comissão não teve em conta as dificuldades em compatibilizar as técnicas de cultivo do arroz com a retirada de terras (circulação da água e o seu custo, disposição das parcelas, etc.). Acresce que a compensação dada ao «set aside» na actual proposta, que é idêntica à dos outros cereais, não cobre sequer os custos da água nem da remoção de terras necessária à instalação do mesmo.

3.9. A obrigatoriedade do recurso a sementes certificadas é um agravamento de custos desnecessário, que só beneficia as empresas fornecedoras de sementes. O agricultor utiliza sempre, uma parte de semente certificada e semente da sua produção, por ele seleccionada. O cálculo da quantidade de semente a utilizar em cada campanha é variável pois a densidade da sementeira é função da temperatura que se verifica no início da sementeira e ao longo desta.

3.10. A ideia de que a ajuda à armazenagem privada constitui uma alternativa à supressão do regime de intervenção é totalmente irreal, além de que se trata duma disposição facultativa vaga e muito geral que poderia figurar no título de Disposições Gerais, mas nunca sob o título de Mercado Interno como é o caso das restantes OCM. Além do mais a Comissão não prevê na sua ficha financeira, nenhum orçamento para a armazenagem privada.

4. **Conclusões**

4.1. O Comité concorda com a Comissão em que o mercado do arroz está desequilibrado, e em que os stocks da intervenção implicam custos excessivos, mas considera que as medidas propostas não vão restabelecer o equilíbrio no mercado, vão sim inviabilizar a produção do arroz na União.

4.2. Toda a filosofia da proposta está condicionada ao êxito de negociações comerciais de resultados duvidosos. A Comissão avança com propostas de alterações, extremamente negativas para o sector, sem a garantia de concretização dos pressupostos em que assenta todo o raciocínio das medidas que preconiza.

---

[1] COM(95) 331 final.

[2] Briefing note «EU rice policy reform proposals: budgetary and policy implications» by Graham Brookes — 29.8.2000 (only in English).

[3] Regulamento (CE) n.º 1251/1999.

4.3. O Comité não concorda com a retirada da intervenção e interroga-se se a Comissão não pretende ensaiar esta medida num sector com menor poder reivindicativo para depois, aberto o precedente, a estender aos restantes cereais.

4.4. O Comité insta a Comissão a clarificar e quantificar o que entende como ajuda à armazenagem privada caso se verifique uma crise no sector. Trata-se duma disposição facultativa, muito vaga e sem orçamento previsto na ficha financeira da proposta.

4.5. O Comité lembra que, mesmo que as negociações a efectuar com os países exportadores de arroz sejam coroadas de êxito, estas só incidem sobre 60 % das importações actuais. O restante está sujeito a contingentes pré fixados com direitos nulos ou quase nulos, pelo que o Comité questiona a oportunidade de efectuar uma reforma tão drástica e penalizante para o sector, antes das negociações da OMC. Seria mais lógico repor os direitos aduaneiros na forma correcta, analisar o mercado e só então, se necessário, encarar uma reforma equilibrada e justa para o sector.

4.6. O Comité sugere que a Comissão examine melhor a hipótese de ajudas directas aos produtores tendo em conta os aspectos sociais e ambientais característicos da cultura do arroz na UE.

4.7. O Comité chama a atenção da Comissão para o papel significativo e insubstituível do arroz na preservação dos ecossistemas das zonas húmidas e parques naturais do Sul da Europa; na ocupação do território e na manutenção da fauna e flora específica dos arrozais.

4.8. A Comissão não pode alterar os princípios base que regem todas as OCM's, sob pena de criar grandes desigualdades entre os produtores. Os constrangimentos orçamentais não devem penalizar apenas alguns pois todos contribuem para a manutenção do tecido rural e são parte integrante do modelo agrícola europeu.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Propostas de alteração rejeitadas

No debate foram rejeitadas as seguintes propostas de alteração, que recolheram votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos.

Ponto 4.2

Segunda frase nova:

«O Comité reconhece as consequências graves para os países em vias de desenvolvimento, particularmente no que diz respeito ao comércio fundamental de arroz Basmati da Índia e do Paquistão. Dificilmente se conseguiria justificar o levantamento de mais barreiras que os penalizassem a nível das negociações para um novo Acordo sobre a Agricultura no âmbito da OMC.»

Resultado da votação

Votos a favor: 20, votos contra: 33, abstenções: 5.

Ponto 4.5

Elidir a última frase.

Justificação

Essa frase propõe aumentos significativos nos direitos e nos preços ao consumidor.

Em vez disso, poderia ser evitada uma eventual disputa comercial através da reforma do mercado do arroz que reduzisse o preço de intervenção em cerca de 25 % (e restringisse os critérios de intervenção). Tal faria descer o preço, para que os excedentes de arroz Japónica possam ser exportados sem necessidade de restituições à exportação. Mantendo a intervenção, e a rede de segurança para os agricultores, a proposta é coerente com a OMC e não implica disponibilização de compensação para os países terceiros.

Resultado da votação

Votos a favor: 19, votos contra: 41, abstenções: 2.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, o Regulamento (CE) n.º 2201/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas e o Regulamento (CE) n.º 2202/96 que institui um regime de ajuda aos produtores de determinados citrinos»

(2001/C 14/28)

Em 17 de Julho de 2000, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 6 de Outubro de 2000. Foi relator J. M. de las Heras Cabañas.

Na 376.ª reunião plenária de 19 de Outubro de 2000, o Comité Económico e Social adoptou por 36 votos a favor, 3 contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Introdução**

1.1. *A proposta da Comissão*

A proposta da Comissão introduz as seguintes alterações ao regime que regula a OCM das frutas e produtos hortícolas:

— Abandono dos dispositivos actuais para o tomate, os pêssegos e as pêras para transformação, que estabelecem uma ajuda compensatória concedida ao transformador como contrapartida pelo preço mínimo garantido ao produtor e sua substituição por um sistema de ajuda ao produtor, através das organizações de produtores, pelas quantidades de matéria-prima entregues para transformação.

— Substituição das quotas de produção por limiares para os produtos transformados à base de tomate.

— Subdivisão dos limiares comunitários em limiares nacionais para os pêssegos, as pêras e os citrinos destinados à transformação.

— Fixação das ajudas a título permanente pelo Conselho. Para o tomate, as ajudas actuais serão reunidas num montante único, independentemente do seu destino.

— Aumento de 10 % dos limiares para o tomate, a pêra e alguns citrinos transformados, e diminuição da ajuda para o tomate e as pêras na mesma percentagem.

— Redução da quantidade máxima de cada citrino que pode ser retirada do mercado. Para a campanha 2001/2002 o limite é fixado em 10 % da produção comercializada e, para as seguintes, em 5 % dessa quantidade.

— Eliminação do «tecto» da ajuda financeira aos fundos operacionais das organizações de produtores, que limita o montante total da ajuda a um máximo de 2,5 % da soma do valor da produção comercializada pelo conjunto das organizações de produtores.

— Redução do limite da ajuda máxima ao fundo operacional para cada organização de produtores de 4,5 % para 3 % do valor da produção comercializada.

— Incorporação de um procedimento de concurso aos sistemas de gestão das restituições à exportação para os produtos frescos actualmente existentes.

1.2. *Contexto geral do sector das frutas e produtos hortícolas*

1.2.1. Na UE existem 2,2 milhões de explorações que produzem frutas e produtos hortícolas, das quais 750 000 são especializadas neste tipo de culturas e representam 10 % das explorações agrícolas da Comunidade. Trata-se de explorações de pequena dimensão, com menos de 5 hectares em média, e ocupam 4,8 milhões de hectares, menos de 3 % da SAU (superfície agrícola útil) europeia.

1.2.2. A produção de frutas e produtos hortícolas exige grande quantidade de mão-de-obra e, por conseguinte, é uma actividade que gera emprego. As explorações hortofrutícolas especializadas atingem quase as 500 000 UTA (unidade de trabalho agrícola) e representam 12,5 % das UTA europeias. Estima-se que o sector proporciona trabalho directo a 2 milhões de pessoas em toda a UE. Nalguns Estados-Membros, chega a representar 50 % do trabalho na agricultura.

1.2.3. Emprego

1.2.3.1. O emprego é um elemento fundamental da actividade produtiva pela sua repercussão nos custos de produção e, pese embora o elevado valor acrescentado por unidade de superfície, o rendimento por unidade de produção é inferior ao obtido nas culturas extensivas. A mão-de-obra assalariada sazonal necessária é importante e o sector é fonte de emprego, tanto para os desempregados da UE como para os imigrantes de países terceiros. Neste sentido, é necessária a articulação de outras políticas para melhorar as condições de acolhimento dos imigrantes e apoio às iniciativas para favorecer a mobilidade de mão-de-obra sazonal no sector das frutas e produtos hortícolas, por forma a conseguir a sua ocupação ao longo de todo o ano.

1.2.3.2. Para além disto, o emprego induzido pelo sector é de grande relevo quer no âmbito da cadeia agroalimentar, nos processos de acondicionamento, armazenagem e transformação, que utilizam mão-de-obra intensiva, quer nas actividades complementares de produção e comercialização. Os centros de acondicionamento e a indústria transformadora de frutas e produtos hortícolas geram riqueza, valor acrescentado, emprego e cultura tecnológica nas zonas rurais. No caso dos produtos transformados à base de tomate, existe uma dependência mútua entre a produção e a indústria, na medida em que se trata de culturas anuais específicas destinadas exclusivamente à transformação.

1.2.4. Ambiente

1.2.4.1. Do ponto de vista ambiental, cumpre referir que determinadas produções deste sector, como os frutos de casca rija e a alfarroba, ocupam superfícies importantes em zonas marginais de regiões áridas para as quais estas culturas são imprescindíveis para a prevenção da erosão, sem que existam alternativas de diversificação agrícola viáveis. Por outro lado, a OCM das frutas e produtos hortícolas foi a primeira, no âmbito da PAC, a integrar entre os seus objectivos, a promoção de práticas de respeito pelo ambiente, domínio em que já se realizaram, e continuam a realizar-se, avanços significativos. No entanto, subsistem problemas ambientais, pelo que é necessário manter e reforçar esta linha de trabalho no âmbito da OCM.

1.2.5. Consumidores

1.2.5.1. O consumo de frutas e produtos hortícolas frescos na UE, que deve ser promovido pelos seus benefícios para a saúde, permanece praticamente estável, com um ligeiro aumento de alguns produtos à custa de outros, enquanto que a produção interna e a importação aumentam, pelo que os mercados estão cada vez mais saturados e o risco de distorções é maior. Haverá que ter em conta que a União Europeia é deficitária no que respeita a algumas frutas e produtos hortícolas e que o seu mercado é um alvo natural para determinados países terceiros, devido ao seu elevado poder de compra e ao facto de ter sido um dos menos protegidos face às importações. Convém sublinhar que o consumo de determinadas frutas e produtos hortícolas transformados, em especial produtos transformados à base de tomate, sumos de fruta e citrinos, estão a aumentar de modo sustentável, à razão de 3 % ao ano para o tomate.

1.2.5.2. Paralelamente, assiste-se a uma crescente preocupação dos consumidores em relação à segurança alimentar, à existência de produtos acessíveis e sãos e uma grande variedade de frutas e produtos hortícolas em todos os tipos de comércio. O mesmo pode dizer-se do desejo dos consumidores de disporem de produtos mais respeitadores do ambiente.

1.2.5.3. Os consumidores pretendem também a melhoria da qualidade das frutas e dos produtos hortícolas colocados à venda e mais informação sobre a qualidade organoléptica, valor nutritivo, métodos de produção respeitadores do ambiente, entre outros elementos, para melhor poderem efectuar a sua escolha. Neste sentido, a coerência da legislação referente à rotulagem dos géneros alimentícios e a relativa aos novos alimentos com as normas de qualidade para as frutas e produtos hortícolas assume particular importância.

2. **Observações na generalidade**

2.1. A Comissão anunciou para finais de 2000 o relatório sobre o funcionamento do Regulamento (CE) n.º 2200/96. O Comité insta a Comissão para que, à luz da experiência adquirida e mediante a análise global do funcionamento de todos os instrumentos da OCM, elabore novas propostas sobre aspectos fundamentais que não são contemplados nas suas propostas actuais.

2.2. Neste sentido, o Comité considera que as propostas são parciais e insuficientes tendo em conta a importância do emprego neste sector, às repetidas crises que tem atravessado e ao fraco recurso ao sistema da preferência comunitária causado pelos acordos bilaterais e de comércio livre celebrados pela UE. Ficam por resolver muitos aspectos importantes que incluímos nas conclusões do presente parecer, pelo que a proposta deve ser melhorada.

2.3. No entanto, o Comité concorda com a Comissão sobre a necessidade de rever urgentemente alguns aspectos da OCM das frutas e produtos hortícolas para que possam ser aplicados já na próxima campanha e que são objecto das suas propostas actuais.

2.4. Exprime ainda a sua preocupação pela ameaça de extinção dos sistemas de apoio aos produtos transformados em virtude da caducidade da «cláusula de paz» no ano 2003 e insta a Comissão e o Conselho para que defendam a manutenção deste dispositivo nas negociações conduzidas no quadro da OMC. Estes apoios são necessários para a viabilidade sustentável da indústria transformadora que precisa de segurança no abastecimento de matéria-prima em quantidade, qualidade e de prazos adequados, em condições económicas que permitam aos produtos transformados competir nos mercados e garantam uma remuneração adequada para os agricultores, para além de manter mais de 140 000 postos de trabalho.

2.5. O sistema de preferência comunitária degradou-se fortemente nos últimos 15 anos, pois as frutas e os produtos hortícolas e, em especial, os produtos transformados, têm sido utilizados como moeda de troca na estratégia da União Europeia para a negociação de acordos bilaterais e multilaterais destinados a estabelecer uma zona de comércio livre com a UE, o que reforçou a concorrência de países terceiros, com preços e custos mais baixos, e coloca a produção europeia num mercado cada vez mais competitivo. Cumpre ainda fazer referência ao desequilíbrio entre sectores económicos provocado pelas concessões recíprocas acordadas nos mencionados acordos e que deve ser corrigido no âmbito da PAC.

2.6. O Comité considera cada vez mais indispensável reagrupar a oferta através das organizações de produtores, uma vez que é a dispersão da oferta que coloca os produtores numa situação de fraqueza face à concentração crescente da distribuição, como refere o parecer do Comité sobre a «Influência dos intermediários — da produção ao consumo — na formação dos preços dos géneros alimentícios» (vide pontos 3.1.1 a 3.1.4 e 3.2.1) [1]. Esta análise põe também em evidência que a margem do produtor no preço final das frutas e dos produtos hortícolas frescos tem diminuído consideravelmente e que a maior margem de valor acrescentado é alcançada sobretudo pela distribuição. Este facto também afecta bastante a indústria transformadora nas suas relações com a distribuição. Chama-se ainda a atenção para o perigo que a crescente concentração empresarial das principais empresas de distribuição representa para os produtores e consumidores, na medida em que pode reduzir a variedade de frutas e produtos hortícolas.

2.7. *Aplicação da OCM do sector das frutas e produtos hortícolas*

2.7.1. Os objectivos económicos e organizacionais pretendidos com a reforma de 1996 da OCM das frutas e produtos hortícolas não foram plenamente alcançados nos três anos de aplicação decorridos e os resultados são deficientes devido, principalmente, a uma insuficiente dotação financeira e à falta de flexibilidade de alguns dos seus mecanismos.

2.7.2. No que respeita à ajuda aos fundos operacionais das organizações de produtores, constatou-se que a sua eficácia foi limitada pelas restrições orçamentais a que está submetida, pela falta de conhecimento da mesma e pela complexidade e carácter burocrático da gestão, da execução e do controlo dos programas operacionais.

2.7.3. As medidas destinadas a fomentar a constituição de organizações de produtores não foram suficientes para aumentar de forma substancial a concentração da oferta, tendo ficado longe dos objectivos pretendidos pela reforma. Os critérios de reconhecimento estabelecidos e a figura do reconhecimento prévio de organizações de produtores causaram determinados efeitos que deveriam ser corrigidos, como a proliferação de organizações de produtores demasiado pequenas ou o aparecimento de outras por iniciativa de sectores que não os da produção. Em todo o caso, ficou patente que as medidas não são atractivas nem válidas para uma grande parte dos produtores de frutas e produtos hortícolas.

2.7.4. Não obstante, o Comité reconhece o efeito positivo de algumas medidas de fomento da organização da oferta no sector dos produtos transformados, tendo-se registado um aumento notável da participação das organizações de produtores na contratação de matéria-prima para o abastecimento da indústria.

[1] JO C 95 de 30.3.1998, p. 36.

2.7.5. As intervenções no mercado diminuíram de forma importante, fundamentalmente devido às medidas restritivas e de desincentivo da última reforma da OCM do sector. Embora a intervenção não deva em caso algum constituir uma alternativa normal ao mercado, ficou demonstrada a falta de adaptação dos mecanismos de retirada para responder a determinadas situações de crise grave.

2.7.6. A insuficiência dos limiares e a complexidade das quotas para os produtos transformados dificultaram a adaptação do mercado à procura, o que conduziu, em alguns casos, à perda de quota de mercado por parte da produção comunitária, em especial, para o tomate. O que se demonstra pelo facto de nos últimos anos se ter vindo continuamente a superar as quantidades garantidas para determinados citrinos, a pêra e o tomate.

2.7.7. Há igualmente que fazer referência à delicada situação de alguns produtos com grande importância local, social e ambiental, como determinadas frutas e produtos hortícolas transformados, os frutos de casca rija e a alfarroba, para os quais se devem tomar medidas de apoio específicas.

2.7.8. Os mecanismos existentes de protecção nas fronteiras não funcionam de modo eficaz para a maioria dos produtos. Não existem garantias de funcionamento eficaz do preço de entrada e do controlo das quantidades importadas, e a aplicação da cláusula de salvaguarda especial tem sido insuficiente. Acresce que os dispositivos existentes não são de molde a garantir que os produtos importados respeitam normas laborais, fitossanitárias e ambientais similares às impostas aos produtos da União Europeia.

2.8. *Orçamento da OCM*

2.8.1. Na proposta em apreço, a Comissão apresenta uma verdadeira reforma da vertente financeira do regime. As medidas propostas afectam rubricas que, no orçamento da OCM para o ano 2000, chegam a representar 65 % da despesa do sector.

2.8.2. O Comité sublinha o escasso peso que a OCM tem no orçamento comunitário do FEOGA e a diminuição contínua que tem registado desde a reforma da OCM (de 5 %, em 1995, a 3,2 %, em 2000, para um valor final de 16 % do total da produção comunitária).

2.8.3. O Comité chama a atenção para a necessidade de reequilibrar o apoio entre sectores económicos dentro da PAC, corrigindo-se o tratamento discriminatório de que são alvo determinados sectores, entre os quais o das frutas e produtos hortícolas, e de estabelecer um apoio eficaz e adequado às necessidades.

2.8.4. O Comité rejeita a interpretação do conceito de neutralidade orçamental apresentado pela Comissão na sua proposta que toma por referência a despesa prevista para a campanha 2000/2001 que atingiu níveis baixos por diversos factores conjunturais e pelo insuficiente desenvolvimento da OCM. A neutralidade orçamental deve referir-se à totalidade do orçamento fixado na reforma da OCM e nas perspectivas financeiras da Agenda 2000.

2.8.5. A reforma da OCM das frutas e produtos hortícolas não pode efectuar-se com uma redução orçamental e de forma parcial, como se pretende. O sector necessita de uma dotação financeira suficiente para que as medidas adoptadas sejam eficazes.

2.8.6. Para salvaguardar a estabilidade orçamental do sector das frutas e produtos hortícolas, o Comité entende que seria oportuno separar as medidas adoptadas no âmbito desta OCM e as medidas destinadas ao sector da banana em duas rubricas orçamentais distintas, pois que se trata de dois regimes diferentes.

3. **Observações na especialidade**

3.1. *«Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas»*

3.1.1. O Comité concorda com a necessidade urgente de eliminar o limite de 2,5 % do montante total da ajuda comunitária concedida ao conjunto das organizações de produtores, atendendo à dificuldade que representa na elaboração e aplicação dos programas operacionais das organizações de produtores e ao carácter aleatório que imprime à ajuda.

3.1.2. O Comité considera necessário manter um limite único de ajuda aos fundos operacionais fixado em 4,5 % da produção comercializada por cada organização de produtores. Paralelamente, deveria aferir-se da conveniência de reforçar a

criação de novas organizações de produtores nas zonas em que estes estão presentes e de aumentar o nível de participação comunitária no fundo operacional para as organizações de produtores que reunam determinados critérios (acções conjuntas no âmbito de associações de organizações de produtores, fusão de organizações, cooperação entre organizações de vários Estados-Membros, organizações com um número importante de produtores em zonas onde é necessário um maior esforço de organização). Tudo isto, com o propósito de desenvolver o nível de organização da oferta.

3.1.2.1. Comité constata a existência de desequilíbrios no funcionamento das Ops. em certas regiões da U.E. Assim, é absolutamente necessária a implementação de um Programa Comunitário Específico que permita nivelar os desequilíbrios existentes em termos do desenvolvimento das Ops. Tal Programa Comunitário Específico teria como objectivo, em função das necessidades das regiões, promover o arranque ou a fusão das Ops, as acções comuns empreendidas pelas diferentes Ops. e revalorizar a contribuição comunitária dos fundos operacionais, em função de critérios comunitários objectivos, inclusive de natureza económica.

3.1.3. O Comité não pode aceitar que este limite seja fixado em 3 % do valor da produção comercializada por cada organização de produtores, pois que o dispositivo perderia eficácia ao nível da ordenação da oferta face à concentração da distribuição e da sua adaptação à evolução da procura.

3.1.4. O Comité não pode estar de acordo com a proposta de redução do limite máximo de quantidades retiradas para os citrinos motivada por razões financeiras e propõe manter os limites actuais em virtude do carácter variável e não programável das produções, e para que o mecanismo de intervenção seja verdadeiramente eficaz como rede de segurança do rendimento dos produtores. Note-se que a poupança em relação às perspectivas financeiras foi determinada pela diminuição das quantidades retiradas e pelo facto de os sistemas de gestão das restituições não permitirem a utilização do orçamento disponível.

3.1.5. O Comité tem sérias dúvidas quanto à adaptação a este sector do sistema de adjudicação para a gestão das restituições dos produtos frescos e considera que a multiplicidade de mecanismos de gestão não é positiva, manifestando a sua preferência pelos sistemas A1 e B. Em qualquer caso, deveria existir um único sistema para cada produto.

3.1.6. O Comité admite a necessidade de simplificar a gestão das restituições à exportação de frutas e produtos hortícolas frescos e convida a Comissão a optimizar a sua gestão para que as disponibilidades financeiras para esta medida possam ser totalmente aproveitadas, dentro dos limites estabelecidos no âmbito dos acordos da OMC.

3.2. *«Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2201/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas»*

3.2.1. O Comité toma nota das alterações aos regimes de transformação do tomate, pêssegos e pêras propostas pela Comissão com vista à supressão dos actuais dispositivos que estabelecem uma ajuda compensatória ao transformador a troco do pagamento de um preço mínimo ao produtor.

3.2.2. O Comité entende dever chamar a atenção para a importância que o preço mínimo tem tido para os produtores até ao presente, enquanto referência para a negociação dos contratos com a indústria de transformação e como garantia de um rendimento mínimo.

3.2.3. As medidas propostas constituem um perigo real para a subsistência das produções afectadas nas zonas em que estão implantadas, devendo atender-se ao facto de estes sectores terem particular relevância na medida em que são acompanhados por um tecido agro-industrial de importância vital para a manutenção do emprego e da população nas regiões de produção.

3.2.4. O Comité deseja deixar claro que a diminuição das ajudas ao tomate, pêssegos e pêras na última campanha foi causada por razões conjunturais, como a alteração da paridade do euro relativamente ao dólar e o aumento do preço da matéria-prima nos países terceiros concorrentes, e ainda por decisões discricionárias da Comissão, como a baixa dos preços mínimos com o objectivo de evitar a desestabilização dos mercados.

3.2.5. Na proposta da Comissão, nota-se a falta de algumas medidas importantes que poderiam melhorá-la e contribuir para a estabilidade das produções e dos rendimentos dos produtores e assegurar um abastecimento suficiente e regular da indústria transformadora e do mercado. Neste sentido, seria positivo limitar as penalizações a 20 % da ajuda e promover os contratos plurianuais para o tomate, os pêssegos e as pêras.

3.2.6. O Comité considera positiva a proposta de substituição do sistema de quotas por limiares para o regime aplicável à transformação do tomate. No entanto, pensa que este necessitaria de uma revisão que lhe conferisse flexibilidade por forma a equilibrar as relações entre a indústria e os produtores.

3.2.7. O Comité concorda com a Comissão quanto à necessidade de aumentar as quantidades máximas garantidas de tomate para as adaptar às necessidades do mercado, embora considere que o aumento de 10 % fica consideravelmente aquém das necessidades do sector, se se tiver conta que a indústria transformadora aumentou a sua produção nos últimos anos acima deste valor percentual para responder à evolução do mercado e ao aumento do consumo.

3.2.8. O Comité receia que, se não se aumentar o limiar comunitário para uma quantidade compatível com a quantidade produzida pelo sector da transformação nas últimas campanhas, as consequências para os próximos anos sejam muito negativas, pois a quantidade garantida é insuficiente para cobrir a procura do mercado, sendo de esperar que venha a ser amplamente superada e que as subsequentes penalizações impliquem uma importante redução da ajuda. O limiar deverá ser revisto periodicamente para efeitos da sua adequação à evolução do mercado.

3.2.9. O Comité tem sérias dúvidas quanto à necessidade de reduzir a ajuda ao tomate para conseguir um efeito neutro no orçamento, pois o aumento da quantidade garantida não implicaria exceder as previsões orçamentais para esta medida, aprovadas na reforma da OCM das frutas e produtos hortícolas.

3.2.10. O Comité opina que a redução dos actuais destinos do tomate para transformação para um único é excessiva e que deverá manter-se o destino do tomate pelado inteiro, com um limiar diferente, para salvaguardar a produção deste tipo de tomate nas zonas de produção tradicionais.

3.2.11. O Comité recomenda ao Conselho e à Comissão a adopção de medidas no sentido de encarregar o comité de gestão correspondente da actualização periódica da lista de produtos transformados à base de tomate que podem beneficiar de ajuda, por forma a permitir às indústrias reagir de modo ágil e rápido face à evolução da procura e em relação à colocação no mercado de novos produtos. O Comité sugere à Comissão que estude a simplificação dos procedimentos de controlo da matéria-prima e dos produtos acabados, tendo em vista melhorar a eficácia do controlo das ajudas e reduzir a sua carga burocrática e custos económicos, salvaguardando a segurança jurídica das partes e a qualidade dos produtos colocados no mercado.

3.2.12. Considera que para salvaguardar o rendimento do produtor é necessário introduzir correcções ao esquema actual para a transformação dos pêssegos e pêras, na medida em que, a continuar esta tendência para a diminuição das ajudas, o sector industrial poderá preferir negociar os preços directamente, não recorrendo à ajuda e, portanto, não respeitando o preço mínimo. Esta situação levaria à morte do sistema e deixaria os produtores desamparados.

3.2.13. O Comité acolhe com satisfação o aumento do limiar para a pêra, apesar de lhe parecer insuficiente tendo em conta que os níveis de transformação actuais superam em 30 % o limiar comunitário para responder ao aumento da procura.

3.2.14. O Comité alerta para o risco da ultrapassagem segura dos limiares propostos para a pêra logo na primeira campanha e, ainda que em menor medida, para o pêssego, determinada pelo considerável aumento da quantidade transformada na última campanha em relação às anteriores, nas quais a produção comunitária baixara devido a condições climatéricas adversas.

3.2.15. O Comité adverte que os níveis de ajuda propostos para o pêssego e a pêra são demasiado baixos e que os produtores ficarão numa situação delicada, pois na campanha de 2000/2001 a ajuda ao pêssego foi reduzida em 50 % em relação à campanha de 1997/1998, por factores conjunturais. Pelas mesmas razões, a diminuição da ajuda para a pêra cifrou-se em 27 %, pelo que o Comité não considera correcta uma redução suplementar de 10 % por razões orçamentais.

3.2.16. Tendo em conta o sistema utilizado para o cálculo da ajuda, não parece lógico utilizar como referência o valor da ajuda da campanha 2000/2001. O Comité propõe que se tome como referência o valor da ajuda da campanha de 1996/1997 para o tomate, os pêssegos e as pêras.

3.3. *«Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2202/96 que institui um regime de ajuda aos produtores de determinados citrinos»*

3.3.1. O Comité é de opinião que, nas três campanhas em que foi aplicado, o novo sistema provou ser eficaz nas regiões onde a produção está mais organizada, mas que nas zonas em que o nível de concentração da oferta é baixo ou a presença das organizações de produtores não é relevante a sua aplicação não foi tão satisfatória. Assim, considera que é necessário analisar a situação e adoptar medidas tendentes a promover a concentração da oferta e a melhorar a eficácia das organizações de produtores em todas as regiões produtoras de citrinos. No entanto, as quantidades transformadas mantiveram-se estáveis ou aumentaram em todas as regiões produtoras e o tecido industrial foi preservado.

3.3.2. O Comité observa que nos últimos anos a produção tem ultrapassado amplamente os limiares estabelecidos, em especial os da laranja, do limão e, em menor escala, dos pequenos citrinos, por falta de adaptação destes limiares à evolução do mercado. Do mesmo modo, lamenta a repercussão muito negativa que as penalizações às ajudas tiveram nos rendimentos dos produtores e considera que esta situação deveria evitar-se no futuro.

3.3.3. O Comité concorda com o aumento dos limiares de alguns citrinos destinados à transformação, mas considera insuficientes as quantidades propostas por não estarem adaptadas às necessidades de transformação para dar resposta ao aumento da procura e compensar o défice de abastecimento existente em relação ao consumo na UE que neste momento é coberto por um aumento das importações. Tendo em conta os volumes actuais de transformação, seria necessário um aumento de 35 % do nível dos limiares actuais e considerar também a toranja, para cobrir as necessidades actuais do mercado e favorecer a competitividade da indústria comunitária.

3.3.4. Para poder manter a actividade da indústria de segmentos conviria manter o limiar de transformação dos pequenos citrinos separado em função dos seus destinos, para sumo ou para segmentos.

4. **Conclusões**

4.1. *Quanto às propostas*

4.1.1. O Comité teria preferido que a Comissão juntasse às suas propostas o relatório sobre o funcionamento do Regulamento n.º 2200/96 e estima que as mesmas são parciais e insuficientes. Não obstante, compreende a urgência de determinadas medidas.

4.1.2. O Comité rejeita a interpretação restritiva do conceito de neutralidade orçamental apresentado pela Comissão na sua proposta e considera que o sector deve dispor de uma dotação financeira suficiente para que as medidas adoptadas possam ser eficazes. Chama ainda a atenção para a necessidade de um reequilibro financeiro entre sectores económicos no âmbito da PAC que tenha em conta a situação particular em que se encontra o sector das frutas e dos produtos hortícolas no contexto da globalização dos mercados e a sua importância na criação de emprego.

4.1.3. Atendendo a que a diminuição das ajudas ao tomate, pêssego e pêra registada nas últimas campanhas se ficou a dever a razões de índole conjuntural e a decisões tomadas pela Comissão no uso do seu poder discricionário, e tendo em atenção a evolução dos mercados para estes produtos, a situação concorrencial da indústria transformadora e a evolução das despesas da PAC para estes sectores, o Comité solicita que sejam tidas em conta as seguintes considerações:

— É oportuno substituir o sistema de quotas pelo sistema de limiares para o regime de transformação do tomate.

— É conveniente utilizar o valor da ajuda concedida para a campanha de 1996/97 como referência para o estabelecimento da ajuda para o tomate, o pêssego e a pêra.

— Não se justifica a redução da ajuda ao tomate e à pêra para obter um efeito neutro sobre o orçamento.

— É necessário aumentar as quantidades garantidas para o tomate destinado à transformação para níveis reais de transformação e de ser mantido o destino do tomate pelado inteiro.

— Haverá que aumentar o limiar para a pêra em 30 % e para o pêssego em 10 %.

— É conveniente estabelecer um limite para as penalizações em 20 % do valor da ajuda e incentivar os contratos plurianuais.

4.1.4. Considerando que é necessário dar resposta ao aumento da procura no sector dos citrinos para compensar o défice de abastecimento que existe em relação ao consumo na UE que, neste momento, se colmata com o aumento das importações para manter a indústria transformadora comunitária e tendo ainda em conta o elevado nível das penalizações incorridas pelos produtores pelo aumento do volume de transformação, o Comité entende que:

— É necessário aumentar em 35 % o nível dos limiares actuais para citrinos destinados à transformação.

— Deve manter-se separado o limiar de transformação de pequenos citrinos em função dos seus destinos, para sumo ou para segmentos.

— As reduções da ajuda pela ultrapassagem dos limiares devem ter por limite 20 % do valor da ajuda.

— Devem manter-se os limites actuais para as quantidades de citrinos retiradas do mercado.

4.1.5. O Comité concorda com a Comissão quanto à urgência de eliminar o limite de 2,5 % do valor total da ajuda comunitária concedida ao conjunto das organizações de produtores e considera que deve manter-se o limite de 4,5 % da produção comercializada por cada organização de produtores. Não pode estar de acordo quanto à fixação deste limite em 3 % do valor da produção comercializada por cada organização de produtores, porquanto o dispositivo perderia toda a sua eficácia.

4.1.6. O Comité chama a atenção da Comissão para a ausência de iniciativas que favoreçam a implantação de sistemas de seguros contra os riscos climáticos para estas produções, respeitando os sistemas que coexistem actualmente em determinados Estados-Membros.

4.1.7. O Comité insiste na necessidade de desenvolver a promoção do consumo de frutas e produtos hortícolas, pelas vantagens que o mesmo comporta para a saúde dos consumidores.

4.2. *Quanto ao relatório da Comissão sobre a OCM do sector das frutas e produtos hortícolas*

4.2.1. Tendo em conta a experiência adquirida na aplicação da OCM, o Comité sugere, nomeadamente, a análise dos seguintes aspectos:

a) A necessidade de melhorar o conhecimento da produção e dos mercados, para o que muito contribuiria a criação de um observatório dos mercados.

b) O aperfeiçoamento das normas de qualidade das frutas e produtos hortícolas e do seu controlo e fiscalização ao longo de toda a cadeia de comercialização.

c) O desenvolvimento das organizações de produtores no atinente à sua natureza, dimensão, concentração da oferta, desenvolvimento regional e por sectores. Os obstáculos ao seu desenvolvimento e a melhoria da sua eficácia. O reconhecimento de organizações instrumentais ou sem base produtiva. O reconhecimento prévio de agrupamentos de produtores. A necessidade de estimular as fusões de organizações de produtores e das suas associações.

d) O funcionamento dos fundos e programas operacionais das organizações de produtores e seu carácter complementar das medidas de desenvolvimento rural. Aferição do grau de cumprimento dos objectivos no que se refere à melhoria da qualidade, respeito pelo ambiente e segurança alimentar.

e) A possibilidade de harmonizar os critérios de elegibilidade das acções referentes ao ambiente no âmbito dos programas operacionais.

f) O funcionamento do sistema de intervenções e a avaliação da necessidade de recuperar o conceito de crise grave.

g) Os intercâmbios comerciais e o respeito pela preferência comunitária: mecanismo de preço de entrada (avaliação da aplicação dos equivalentes pautais), controlo das quantidades e da qualidade, respeito pelas normas fitossanitárias, cláusula de salvaguarda especial, barreiras não pautais às exportações comunitárias.

h) As medidas específicas necessárias para os produtos sujeitos a forte concorrência internacional. A solução a longo prazo para o problema dos frutos de casca rija e a alfarroba.

i) O apoio a determinados produtos da transformação de frutas e produtos hortícolas: conservas de espargos, damascos e cereja.

j) A definição de responsabilidades e eventuais consequências do incumprimento, por uma das partes, dos contratos de transformação entre organizações de produtores e a indústria, bem como pelo incumprimento dos acordos celebrados entre produtores individuais e a organização de produtores à qual devem entregar a sua produção destinada à transformação susceptível de beneficiar de uma ajuda.

Bruxelas, 19 de Outubro de 2000.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Göke FRERICHS