

Jornal Oficial

da União Europeia

C 110

49.º ano

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

9 de Maio de 2006

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
		
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social Europeu	
	425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006	
2006/C 110/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Turismo e cultura: duas forças ao serviço do crescimento»	1
2006/C 110/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório sobre a política de concorrência 2004» SEC(2005) 805 <i>final</i>	8
2006/C 110/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao financiamento da normalização europeia» COM(2005) 377 <i>final</i> — 2005/0157 (COD)	14
2006/C 110/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o reforço do enquadramento que rege os fundos de investimento na UE» COM(2005) 314 <i>final</i>	19
2006/C 110/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Info-acessibilidade» COM (2005) 425 <i>final</i>	26
2006/C 110/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2037/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao ano de referência para a atribuição de quotas de hidroclorofluorocarbonos, no que respeita aos Estados-Membros que aderiram em 1 de Maio de 2004» COM(2004) 550 <i>final</i> — 13632/05 AD 1 + COR 1	33

PT

Preço:
18 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2006/C 110/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social da cultura»	34
2006/C 110/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «JEREMIE» (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)	39
2006/C 110/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de regulamento (CE, Euratom) da Comissão que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias» SEC(2005) 1240 final	46
2006/C 110/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Matérias-primas renováveis — Perspectivas de desenvolvimento para o seu aproveitamento material e energético»	49
2006/C 110/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A madeira como fonte de energia na Europa alargada»	60
2006/C 110/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Relações entre a União Europeia e a China: O contributo da sociedade civil»	68
2006/C 110/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A prevenção da delinquência juvenil, as formas de tratamento da mesma e o papel da justiça de menores na União Europeia»	75
2006/C 110/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre “i2010” — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego» COM(2005) 229 final	83
2006/C 110/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Violência doméstica contra mulheres»	89

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

425.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 15 E 16 DE MARÇO DE 2006**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Turismo e cultura: duas forças ao serviço do crescimento»**

(2006/C 110/01)

Em 14 de Julho de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema: «*Turismo e cultura: duas forças ao serviço do crescimento*».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2006, sendo relator P. PESCI.

Na 425.^a reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 135 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1. Para a União Europeia, o turismo é uma realidade económica importante, porquanto realiza 5,5 % do PIB (com valores que oscilam entre 3 % e 8 % consoante os Estados-Membros), através da actividade de mais de dois milhões de empresas que empregam 9 milhões de pessoas aproximadamente. Além disso, o turismo arrasta também fortemente outros sectores da economia, que vão da indústria, sobretudo os sectores ligados à moda, passando pelos transportes, pelo sector agro-alimentar e pelo comércio, a outras categorias de serviços.

1.2. Mais de 80 % do turismo europeu é gerado por indivíduos e famílias, sendo o restante turismo de negócios resultante das empresas. As famílias europeias destinam cerca de um oitavo das suas despesas pessoais a consumos ligados ao turismo.

1.3. A Europa continua a ser a região turística mais visitada do mundo, estando em constante aumento os fluxos turísticos para a União Europeia provenientes da Rússia, da China e da Índia, onde o desenvolvimento económico está a fazer disparar a quota da população que pode aceder a este tipo de consumo.

1.4. Não obstante estes primeiros elementos positivos, o sector do turismo europeu tem vindo a sofrer mais todos os anos com a premente concorrência dos novos países emergentes. Este parecer tem por objectivo reafirmar às instituições

europeias o impacto positivo que a cultura pode ter no turismo e pedir-lhes que se empenhem na valorização e na protecção do património cultural do velho continente, pois como este não pode ser deslocalizado nem repetido, ao contrário de outros sectores industriais, poderá ser um trunfo contra a concorrência de outras zonas geográficas.

1.5. Para a elaboração do presente parecer, realizaram-se vários encontros com os responsáveis das várias Direcções-Gerais da Comissão Europeia competentes e com representantes do Parlamento Europeu. Além disso, em 18 de Novembro de 2005, foi organizada em Paestum, um dos sítios arqueológicos mais sugestivos da Europa, uma audição pública na qual participaram numerosos expoentes de instituições políticas, organizações internacionais (UNESCO), associações culturais e empresas turísticas privadas. A audição decorreu no âmbito da «Oitava bolsa mediterrânea do turismo arqueológico», o que também permitiu a participação de peritos de países da outra margem do Mediterrâneo.

2. Novo impulso para a Agenda de Lisboa

2.1. O Conselho Europeu de Março de 2005 convidou a Comissão, o Conselho e os Estados-Membros a relançarem a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego e a participarem activamente na consecução dos seus objectivos. É claro que o turismo e a cultura podem contribuir de forma significativa tanto para o crescimento como para o emprego. Com

efeito, no que diz respeito ao crescimento, o turismo é um dos sectores económicos que apresenta perspectivas de desenvolvimento mais elevadas, calculando-se que, entre 2006 e 2015, aumente a uma taxa média de 3,1 % ao ano. No que se refere ao emprego, o turismo surge também como uma indústria perfeitamente capaz de contribuir de forma significativa para combater o desemprego. Caracterizando-se por uma elevada presença de trabalhadoras, também pode contribuir para a realização do objectivo específico da Estratégia de Lisboa que prevê o aumento do emprego feminino ⁽¹⁾. Não obstante as estimativas que apontavam para a duplicação do volume do turismo europeu nos próximos 25 anos, a sua taxa de crescimento continua inferior à média mundial, especialmente à de algumas regiões dos países emergentes, pelo que são necessárias acções positivas adequadas de todas as instituições para fomentar ainda mais o seu crescimento e recolocar a União Europeia no topo mundial neste sector.

3. O turismo cultural

3.1. Entre os sectores turísticos com uma taxa de crescimento mais elevada figura o turismo cultural, isto é, o turismo ligado aos valores artísticos e paisagísticos, às cidades de arte e às zonas caracterizadas por uma importante concentração de valores históricos e tradições locais. O objectivo deste parecer não é abordar os temas ligados à cultura no seu conjunto, mas avaliar o impacto que os aspectos culturais podem ter no turismo.

3.2. Nesse sector específico, a União Europeia está particularmente favorecida, pois é a zona de maior «densidade cultural» do mundo. Nos seus 25 Estados-Membros situam-se 300 dos 812 sítios culturais e naturais que fazem parte do «Património da Humanidade» recenseados pela UNESCO em 137 países. Se aos actuais 25 se juntarem os quatro países que aguardam a entrada na União Europeia (Bulgária, Croácia, Roménia e Turquia), esse número ascenderá a 331 ⁽²⁾. A II Conferência anual da Rede Europeia de Turismo Cultural revelou um dado muito importante: o fluxo de visitantes da Europa proveniente da China e da Índia deve-se exclusivamente ao interesse da população desses países pelas riquezas culturais e arquitectónicas europeias. Por isso, a UE e os Estados-Membros devem continuar a investir na preservação do património cultural em que são ricos e na promoção do turismo cultural.

⁽¹⁾ De acordo com os dados da Rede Europeia de Turismo Cultural (European Cultural Tourism Network), o turismo cultural proporciona benefícios directos a três domínios identificados na Estratégia de Lisboa: aumento do emprego (n.º 8), força de trabalho (n.º 9) e educação (n.º 10). Instituída em 2003, a Rede Europeia de Turismo Cultural é um projecto co-financiado pela União Europeia com o objectivo de promover a colaboração entre os vários sectores do turismo cultural.

⁽²⁾ Eis a repartição dos sítios da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) pelos 25 países da União Europeia: Áustria 8, Bélgica 10, Chipre 3, Dinamarca 4, Estónia 2, Finlândia 6, França 30, Alemanha 31, Grécia 16, Irlanda 2, Itália 42 (incluindo os dois sítios da Cidade do Vaticano), Letónia 2, Lituânia 4, Luxemburgo 1, Malta 3, Países Baixos 7, Polónia 12, Portugal 13, Reino Unido 26, República Checa 12, Eslováquia 5, Eslovénia 1, Espanha 38, Suécia 14 e Hungria 8.

3.3. Para além dos valores económicos, o turismo cultural também é importante para desenvolver valores sociais e civis, bem como para fomentar a integração europeia e o diálogo entre os povos e as civilizações. O desenvolvimento da identidade europeia não pode abstrair de um conhecimento mais aprofundado dos países, das tradições culturais e das «diferenças» que compõem o rico mosaico europeu. Neste período caracterizado pela «crise da consciência europeia», a promoção dos valores culturais europeus pode ser um sinal de optimismo e confiança no futuro da União ⁽³⁾.

3.4. A UE deve ainda empenhar-se no diálogo cultural e religioso com os outros povos, através da promoção do turismo cultural, sobretudo neste momento crítico do multiculturalismo. A decisão da UE de designar 2008 como o «Ano Europeu do Diálogo Intercultural» afigura-se, assim, particularmente oportuna.

3.5. Desenvolver o turismo cultural, realçando o contexto histórico e social do património artístico europeu e valorizando o património ambiental, permite que os turistas oriundos de todos os países compreendam verdadeiramente o *background* cultural da Europa.

4. O actual compromisso das instituições europeias

4.1. Há já algum tempo que a União Europeia se vem debruçando sobre o turismo e a protecção e promoção do património cultural, embora nunca tenha podido financiar directamente as actividades turísticas por falta de base jurídica que o permitisse. Ora, essa base está hoje prevista no projecto do novo Tratado Constitucional, que infelizmente continua a aguardar ratificação. A abordagem da UE para valorizar ao máximo as potencialidades do turismo foi, até hoje, essencialmente horizontal: umas vezes, o turismo foi promovido através da utilização dos fundos estruturais, outras, através da acção indirecta de projectos que, embora atinentes a outros sectores, como, por exemplo, o ambiente ou a investigação, também acabaram por beneficiá-lo. Não obstante este dado aparentemente positivo, a dificuldade de uma coordenação eficiente da DG Empresas e Indústria (Unidade Turismo), juntamente com as outras Direcções-Gerais que directa ou indirectamente se ocupam do turismo, pode fazer malograr os efeitos benéficos que as várias iniciativas europeias poderiam introduzir no sector.

4.2. Quanto aos fundos estruturais, no período de 2000 a 2006, a UE afectou aproximadamente 7 mil milhões de euros a projectos directa ou indirectamente ligados ao sector do turismo e 2 mil milhões de euros a projectos culturais

⁽³⁾ EUROPA NOSTRA (Federação Europeia do Património Cultural empenhada na valorização e na protecção do património cultural europeu, que reúne 40 países europeus e ainda 200 associações com a mesma missão) defende que o património cultural europeu constitui um elemento essencial para o desenvolvimento e a promoção da identidade e cidadania europeias.

(programas Interreg III, Leader+ e Urban). São cerca de 9 mil milhões de euros de financiamentos dedicados ao turismo e à cultura que, no entanto, podem não ser profícuos, pois a gestão destes dois sectores financiados pelos fundos estruturais não está coordenada da melhor forma.

4.3. Das iniciativas da União Europeia para promover o património cultural foi particularmente bem sucedido o projecto «Capitais Europeias da Cultura». Um estudo recente ⁽⁴⁾, encomendado pela Direcção-Geral da Cultura, revela que este programa nas cidades seleccionadas para «Capitais Europeias da Cultura» redundou num aumento médio do turismo de 12 % no ano do evento e, no ano seguinte, num fluxo turístico superior à média dos anos que o precederam. De acordo com esse mesmo estudo, o potencial de crescimento do evento é ainda hoje elevado, embora se devesse aproveitá-lo melhor. Por isso mesmo, a Direcção-Geral da Cultura elaborou uma nova proposta que visa a adopção, no futuro, de novos critérios de selecção mais claros das cidades candidatas, estimular a competição e a emulação entre elas, sublinhar a dimensão europeia e a sustentabilidade dos programas culturais, bem como promover a divulgação de boas práticas na gestão de eventos culturais. A proposta preconiza ainda que seja triplicado o montante do contributo europeu para a cidade «capital europeia da cultura», actualmente de 500 mil euros.

4.4. No princípio de Dezembro de 2005, a Comissão de Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, coerentemente com o objectivo de promover da melhor forma as potencialidades do turismo e da cultura, aprovou, pela primeira vez, a dotação de 1 000 000 de euros para a elaboração de um projecto que promova «destinos europeus de excelência».

4.5. Por seu turno, a Direcção-Geral das Empresas e da Indústria da Comissão instituiu um «Grupo para a Sustentabilidade do Turismo», composto por peritos representantes das instituições e das várias categorias de operadores, incumbido de formular propostas à Comissão para a realização de um turismo sustentável, tendo em vista a preparação, até 2007, da Agenda 21 para o Turismo Europeu. O Comité concorda com a Comissão e o Parlamento Europeu quando consideram o turismo sustentável como a única forma de turismo a promover.

4.6. Aquando do quarto Fórum Europeu do Turismo, que decorreu em Malta em 20 de Outubro de 2005, o Comissário Günter Verheugen anunciou o lançamento, no primeiro semestre de 2006, do «portal europeu do turismo» que dará acesso aos sítios Internet das organizações nacionais de turismo para melhorar a promoção das localidades turísticas europeias em relação ao resto do mundo.

⁽⁴⁾ Palmer/Rae Associates, International Cultural Advisors, «European Cities and Capitals of Culture», estudo realizado para a Comissão Europeia, Agosto de 2004.

4.7. Por último, a DG Empresas da Comissão acabou de lançar um estudo sobre «O impacto dos eventos culturais e desportivos nas pequenas e médias empresas ligadas ao sector do turismo», tendo a DG Cultura iniciado um inquérito sobre a economia da cultura na Europa.

5. O empenho do Comité Económico e Social Europeu

5.1. Ciente da importância do turismo para a Europa, o Comité Económico e Social Europeu dedica-se desde há algum tempo a temáticas ligadas a este sector, como as políticas do turismo na Europa alargada, o turismo e o desenvolvimento socioeconómico, o turismo e a cooperação entre os sectores público e privado, o turismo e o desporto, etc. ⁽⁵⁾.

5.2. Juntamente com os dois estudos referidos no ponto 4.7., também o presente parecer sobre turismo e cultura, à semelhança dos pareceres acima mencionados (cf. 5.1.), pretende contribuir para a definição das futuras orientações programáticas do turismo europeu.

6. Desenvolver a sensibilidade cultural dos cidadãos

6.1. A promoção dos valores culturais deve passar, em primeiro lugar, por consciencializar mais os cidadãos da riqueza do património histórico, artístico e ambiental dos seus territórios ⁽⁶⁾, que uma vez sensibilizados poderão desenvolver uma acção preciosa de protecção e promoção desses territórios, apoiando a actuação dos poderes públicos.

6.2. Para promover essa consciência cultural generalizada é necessário actuar desde logo nas escolas, com programas que dêem a conhecer melhor aos jovens as riquezas históricas, artísticas e ambientais dos seus territórios e com iniciativas que lhes permitam valorizar esse património ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ De entre os temas ligados ao turismo tratados pelo CESE recordamos: «A política de turismo na Europa alargada», «O contributo do turismo para o desenvolvimento socioeconómico» e «Política no domínio do turismo e a cooperação entre os sectores público e privado», relator Mendoza Castro; «Turismo e desporto: reptos futuros para a Europa», relator P. Pesci.

⁽⁶⁾ Recorde-se a iniciativa do município de Antuérpia, na Bélgica, em que todos os residentes têm acesso gratuito aos museus da cidade.

⁽⁷⁾ Em Itália, por exemplo, desenvolveram-se algumas iniciativas interessantes nesta área: a Associação FAI (*Fundo Ambiental Italiano*) promove todos os anos, no início da Primavera, a abertura de monumentos pouco conhecidos, ou normalmente encerrados ao público, e pede aos jovens das escolas locais que sejam «guias turísticos por um dia» e os mostrem aos visitantes.

7. Os segmentos do turismo cultural

7.1. Para promover eficazmente o turismo cultural, conquistando também o «turista culturalmente indiferente», é necessário analisar e desenvolver os seus vários segmentos, e tentar identificar as tendências e as oportunidades de desenvolvimento para o futuro. Os principais segmentos do turismo cultural são o património artístico, os eventos, as exposições e manifestações, a enologia e a gastronomia, o turismo rural, o «cineturismo» e os parques temáticos culturais.

7.2 Património artístico

7.2.1. O segmento mais tradicional do turismo cultural é o do património artístico «físico», constituído pelos centros históricos, pelos museus e pelas zonas arqueológicas. Para este segmento é prioritário um maior entrosamento entre a gestão dos bens culturais e a gestão dos serviços turísticos de modo a que os turistas possam fruir desses bens. Significa isso que se raciocine em termos unitários de «sistemas turístico-culturais» a administrar segundo lógicas integradas, devendo promover-se, por exemplo, a gestão unitária de sistemas artístico-ambientais, ainda que pertençam a diferentes administrações públicas ou a particulares, e horários e preços que optimizem a acessibilidade dos sítios e permitam aumentar os lucros, cobrindo assim os custos de gestão. Além disso, convirá «dar vida» ao património cultural realizando, por exemplo, exposições temporárias em museus, edifícios ou castelos históricos, dedicando também especial atenção à promoção da arte contemporânea.

7.2.2. Há experiências interessantes em várias cidades europeias, como a dos «cartões turísticos» (passe), que integram serviços de transporte e de acesso a museus e sítios arqueológicos.

7.2.3. Para os centros artísticos menores é especialmente indicada a experiência dos «distritos culturais», que integram serviços turísticos e culturais de zonas territoriais homogêneas com vários municípios, concentram os financiamentos de organismos públicos e de operadores privados e são promovidos de modo unitário. O Comité reputa, além disso, conveniente que as organizações turísticas regionais colaborem no desenvolvimento e na criação de pólos culturais que poderão ter também um carácter transfronteiriço.

7.2.4. Também se deveria criar «redes»⁽⁸⁾ ou itinerários de bens culturais situados em vários países, nomeadamente redes de castelos ou edifícios históricos, de sítios arqueológicos (por exemplo a rede das cidades da Magna Grécia)⁽⁹⁾ ou redes de

museus específicos, como por exemplo os museus de empresa, ou ainda itinerários transeuropeus⁽¹⁰⁾ como a «Via Francigena». Estas redes ou itinerários deveriam ser identificados com uma marca única, sinalética adequada e promovidos de modo integrado, oferecendo se possível serviços de acolhimento homogêneos.

7.3. Eventos, exposições e manifestações

7.3.1. Um segundo segmento importante do turismo cultural é o dos eventos: exposições, concertos, festivais e outras iniciativas específicas. Nos últimos dez a quinze anos, os eventos culturais tornaram-se potentes factores de promoção do turismo. Há fluxos cada vez maiores de fãs, sobretudo jovens, que se deslocam para visitar grandes exposições, para participar em concertos, festivais e assistir a determinadas iniciativas como, por exemplo, as «Noites brancas» que se estão a espalhar a muitas cidades europeias como Paris, Versalhes, Bruxelas, Roma, Viena, Varsóvia, etc.

7.3.2. Para melhorar este segmento, são necessárias intervenções em infra-estruturas para se construir ou reestruturar locais adequados a exposições e festivais, e intervenções de programação ligadas a operações de promoção e comunicação. A União Europeia poderia incentivar a criação de um calendário único de eventos culturais, promover a colaboração entre vários países e instituições culturais e estimular iniciativas nos países com menos experiência e tradições nesta área, a começar pelos dez novos Estados-Membros.

7.4. Valores enológicos e gastronómicos e turismo rural

7.4.1 Terceiro segmento importante do turismo cultural é o dos valores enológicos e gastronómicos dos vários territórios: um segmento de «cultura material» cuja importância tem vindo a aumentar nos últimos anos e que gerou um verdadeiro movimento cultural e económico para a promoção dos produtos típicos⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Entre as tantas experiências interessantíssimas recordamos:

- o projecto «European Route of Brick Gothic», no qual estão envolvidos 7 países (Suécia, Dinamarca, Alemanha, Polónia, Lituânia, Letónia e Estónia), 26 cidades e 2 regiões.
- o programa «Itinerário europeu do património cultural judaico», premiado pelo Conselho da Europa como o «Melhor itinerário cultural do Conselho da Europa» (5 de Dezembro de 2005).

⁽¹¹⁾ Entre as várias experiências destinadas a promover produtos típicos, importa recordar a «Slow Food», uma organização internacional fundada por Carlo Petrini que conta actualmente com 83 000 sócios e tem sede em Itália, na Alemanha, na Suíça, nos Estados Unidos, na França, no Japão, no Reino Unido, para além de estar representada em 122 países. «Slow Food» contrapõe-se à uniformização do paladar, defende a necessidade de informação dos consumidores e protege a identidade cultural associada às tradições alimentares e gastronómicas. Entre os itinerários europeus porventura mais característicos no que se refere à promoção de produtos típicos, contam-se a Via do Whisky na Escócia, o único itinerário do mundo dedicado inteiramente ao whisky de malte, o itinerário das cervejas *trapistas* na Bélgica e nos Países Baixos, os itinerários das ostras na Bretanha, etc.

⁽⁸⁾ Uma experiência interessante é a da Rede das cidades fortificadas. Graças à criação pelas regiões de Kent (Reino Unido), Nord-Pas de Calais (França) e Flandres Ocidental (Bélgica) de uma rede de 17 localidades históricas, valorizou-se o precioso património comum deste sector.

⁽⁹⁾ Proposta na audição pública de Paestum, que se realizou em 18 de Novembro de 2005, por alguns assessores de turismo da Região da Campânia e da Grécia.

7.4.2. Também neste caso se trata de fomentar a criação de «rotas enológicas e gastronómicas» integradas nos valores artístico-culturais, promovendo numa oferta unitária visitas culturais, degustações e experiências de vida rural, aliando assim o conhecimento da história da arte à experiência das tradições vinícolas e dos pratos típicos de um determinado território ou zona geográfica.

7.4.3. A União Europeia poderia promover um Atlas Europeu dos circuitos enológicos, e gastronómicos, bem assim do turismo rural, fomentando especialmente itinerários transfronteiriços que juntem as tradições de dois ou três países, o que contribuiria para valorizar as raízes comuns subjacentes a muitas tradições e «diferenças».

7.5. Cineturismo

7.5.1. Um quarto segmento do turismo cultural, que está a emergir como importante propulsor de fluxos turísticos, é o da produção de filmes e ficções televisivas. As visitas a cenários e locais onde foram rodados filmes e ficções televisivas de sucesso têm vindo a multiplicar o afluxo e a presença de turistas em muitas regiões. Por exemplo, o castelo de Alnwick, situado em Northumberland (a norte da Grã-Bretanha), que serviu de cenário aos filmes baseados nos romances de J.K. Rowling cujo protagonista é Harry Potter, em pouco tempo gerou um fluxo turístico de 13 milhões de euros por ano, tendo-se tornado assim um dos mais importantes destinos turísticos da Grã-Bretanha. O mesmo sucedeu em Itália com o castelo de Agliè, situado no Piemonte, onde foi rodada a ficção televisiva «Elisa di Rivombrosa», que passou de uma média de 100 para 3500 visitas por semana. O efeito da notoriedade também se aplica aos filmes que ainda não estão em exibição, mas que estão a ser realizados: na Grã-Bretanha, a pequena cidade de Lincoln, onde está a ser rodado o filme «O código Da Vinci», baseado no best-seller homónimo de Dan Brown já é um destino que atrai importantes fluxos turísticos, enquanto que em Paris surgiram agências turísticas que organizam excursões apenas aos locais descritos no romance.

7.5.2. Segundo um estudo inglês realizado em Agosto de 2005 na Grã-Bretanha, 27 % dos adultos e mais de 45 % dos jovens entre os 16 e os 24 anos deixam-se influenciar na escolha das férias pelos filmes vistos no cinema ou na televisão, razão pela qual VisitBritain, o organismo de promoção do turismo inglês, acompanha atentamente a produção de filmes e publica no seu «site» na Internet os «movie map», mapas com todos os locais onde estão a ser rodados os novos filmes com indicações do percurso para lá chegar e dos serviços turísticos no local.

7.6. Parques temáticos culturais

7.6.1. Um quinto segmento de turismo cultural é o que se poderia associar à criação de parques temáticos de carácter histórico-artístico destinados a completar as visitas a museus,

centros históricos e zonas arqueológicas. O parque, que eventualmente poderia surgir nas imediações da célebre meta turística, deveria ser um instrumento de apoio para compreendermos a realidade histórica em que imergimos⁽¹²⁾, podendo ser criados parques semelhantes nas zonas europeias de maior densidade cultural⁽¹³⁾ e a União Europeia fomentar a construção de infra-estruturas de informação e entretenimento passíveis de atrair mais fluxos turísticos.

8. A utilização das novas tecnologias

8.1. São inúmeros os contributos que as novas tecnologias informáticas e da comunicação podem oferecer para valorizar os bens culturais com função turística⁽¹⁴⁾: criação de «sites» Internet, canais de televisão por satélite e digital, utilização de cliques de áudio e vídeo para os telemóveis da última geração, bem como reconstrução de monumentos e ambientes histórico-artísticos graças à utilização de técnicas de realidade virtual.

8.2. Uma aplicação específica das novas tecnologias poderia ser a sustentabilidade turística e a protecção dos sítios artísticos mais populares, que correm o risco de se degradar devido ao afluxo maciço de turistas: as tecnologias informáticas podem oferecer novas oportunidades de programação, monitorização e triagem dos fluxos turísticos, com um controlo automático das variáveis ambientais (por exemplo, a humidade das salas dos museus) que podem comprometer as obras de arte. Acresce que os sistemas de reserva em linha e de visitas marcadas podem favorecer a valorização de sítios que só podem ser visitados por pequenos grupos turísticos de cada vez.

8.3. Não deve ser esquecido o contributo valioso que as modernas tecnologias poderiam dar para a realização de estruturas e sistemas para derrubar barreiras arquitectónicas, que demasiadas vezes constituem um obstáculo intransponível para os deficientes.

8.4. A União Europeia, que no Sétimo Programa-quadro para a Investigação referiu que a aplicação dos resultados da investigação pode fomentar o sector do turismo e o acesso ao

⁽¹²⁾ Um exemplo interessante é a «Experiência de Malta» que apresenta a história da ilha desde os seus primórdios e das populações que a habitaram, através da projecção de um filme de 1 hora aproximadamente, permitindo também que os visitantes mais jovens compreendam a realidade que os circunda.

⁽¹³⁾ Por exemplo, junto da zona arqueológica de Pompeia poderia ser construído um parque virtual sobre a antiga cidade, que representasse a vida quotidiana da época e porventura até reproduzisse a erupção do Vesúvio que a destruiu. Em Waterloo, na Bélgica, também poderia ser criado um parque semelhante para os turistas compreenderem melhor uma das mais famosas batalhas da história.

⁽¹⁴⁾ Durante o convénio «Turismo cultural: um repto para a integração europeia», promovido pela Presidência Luxemburguesa, em Abril de 2005, foram dados alguns exemplos interessantes da aplicação das novas tecnologias, entre os quais a utilização de minicomputadores portáteis que permitem conhecer o território que se está a atravessar (esse era um exemplo do percurso dos peregrinos da «Via Francígena»).

património cultural, poderia incentivar acções deste tipo, eventualmente elaborando um repertório das tecnologias disponíveis e um inventário das melhores práticas comunitárias com indicações para os operadores dos diversos países.

8.5. A utilização das tecnologias é essencial para promover os destinos turístico-culturais europeus não só dentro mas também fora da União. Seria igualmente oportuno fazer um levantamento das iniciativas em curso nos vários países neste domínio. Além disso, a par da realização do «Portal Europeu do Turismo», a União Europeia também poderia criar uma TV por satélite que promovesse o turismo do Velho Continente nos países extra-europeus.

9. O problema da gestão dos bens culturais e da formação do pessoal

9.1 Um sistema eficaz de valorização turística do património cultural coloca o problema da gestão dos bens culturais: com efeito, estes ou são de propriedade pública (estatal ou local), ou pertencem a organizações religiosas ou associativas, ou então a particulares. Particularmente delicada é a situação em alguns dos novos Estados-Membros onde as forçadas nacionalizações das décadas passadas deram origem a um quadro de insegurança no direito de propriedade e à degradação de muitos bens culturais por falta de conservação.

9.2. É necessário, pois, fomentar modelos de gestão que, embora respeitem a actual propriedade dos bens artístico-culturais e ofereçam as máximas garantias no plano da protecção e da preservação, permitam realizar uma gestão coordenada de cada um dos sistemas turístico-culturais, favorecendo simultaneamente a co-participação de investimentos públicos e privados inclusivamente com incentivos fiscais adequados.

9.3. A União Europeia poderia proceder a uma verificação dos sistemas de gestão actualmente existentes nos vários países europeus para medir a respectiva eficácia e fomentar a sua divulgação nos demais países, ou propor sistemas inovadores, mesmo nos regimes fiscais, que pudessem incentivar a cooperação entre os sectores público e privado na gestão.

9.4. Outro problema ligado à gestão é o da formação do pessoal adstrito ao património cultural que, a par de conhecimentos de história da arte, também deve possuir capacidades de gestão, de marketing, de utilização das novas tecnologias, bem como do pessoal que tem um contacto directo com os turistas (pessoal de hotelaria, comerciantes, pessoal dos serviços públicos, etc.), os quais, para além de possuir competências linguísticas, deveriam ser «instruídos» na sua especialidade e aprender a respeitar as diferenças culturais turísticas. Também neste domínio a União Europeia poderia elaborar um inventário das experiências de formação mais avançadas no sector para incentivar o intercâmbio de experiências, bem como iniciativas de aferição e divulgação das melhores práticas, tudo com o fito de promover o turismo de qualidade.

10. Entrosamento entre o turismo cultural e os demais segmentos do turismo

10.1. Uma gestão eficaz do turismo cultural também pode produzir efeitos positivos noutros segmentos do turismo, do turismo balnear ao de montanha e até mesmo ao turismo de negócios e para a terceira idade.

10.2. A presença de itinerários artísticos, de exposições, concertos, festivais ou de oportunidades enológicas e gastronómicas pode fazer com que os turistas optem por determinadas localidades europeias, ajudando-as a fazer face à concorrência de localidades turísticas dos países emergentes que, apesar de mais competitivas no tocante aos recursos naturais ou à modicidade dos preços, dificilmente possuem oferta cultural que rivalize com a europeia.

10.3 De igual modo, no que respeita ao turismo de negócios, a possibilidade de aliar uma viagem profissional a uma oportunidade de turismo cultural pode levar ao prolongamento da viagem por mais alguns dias (porventura incluindo o sábado e o domingo) e a transformá-la numa oportunidade de turismo familiar alargada ao cônjuge ou aos filhos.

10.4 Atendendo à esperança de vida da população, hoje em dia consideravelmente mais longa do que no passado, o turismo cultural coaduna-se na perfeição com as exigências de um público «senior» que, cada vez mais, decide dedicar o seu tempo livre à aprendizagem e ao conhecimento de novas culturas. Este elemento também se coaduna com a necessidade de promover o turismo nas épocas do ano consideradas baixas.

10.5 A União Europeia também pode seguramente desempenhar um papel determinante nesta acção de promoção do entrosamento entre o turismo cultural e os demais segmentos do turismo.

11. Conclusões e propostas

11.1 Com base no impacto positivo que a cultura pode ter no desenvolvimento do turismo e, sobretudo, tendo em conta que o turismo, para além de ser um sector propulsor dos outros segmentos da economia, contribui consideravelmente para a realização dos objectivos de «crescimento» e «emprego» da Estratégia de Lisboa, este parecer de iniciativa tem por objectivo principal, como já referimos, dar às instituições europeias mais elementos para a promoção deste sector ainda dinâmico, mas fortemente exposto à concorrência de países extra-europeus.

11.2. Comunicação e promoção integrada

11.2.1. Para valorizar eficazmente o turismo cultural europeu, é necessário melhorar a comunicação e a promoção integrada da Europa e dos destinos europeus, favorecendo simultaneamente as melhores práticas no que diz respeito à protecção, valorização, gestão e formação. Para tal, o Portal europeu do turismo pode ser muito útil, desde que:

- seja efectivamente «alimentado» de forma homogénea pelos serviços de turismo dos Estados-Membros com informações operacionais eficazes e constantemente actualizadas,
- também permita uma informação precisa sobre as redes e os itinerários de destinos turístico-culturais nacionais e transeuropeus,
- também possa servir aos operadores do sector para se actualizarem sobre as melhores práticas de gestão de sistemas turístico-culturais e de gestão dos bens culturais, sobre o desenvolvimento de iniciativas e manifestações, bem assim sobre métodos modernos de formação dos trabalhadores do sector,
- contenha informações organizadas à escala europeia: por exemplo, um calendário europeu dos eventos e das manifestações culturais, um «atlas» dos circuitos enológicos e gastronómicos, bem como do turismo rural,
- sejam garantidas a coordenação e sinergias entre o portal europeu de turismo e o da cultura.

11.3. *Promover as melhores práticas através de sistemas competitivos e de prémios*

11.3.1. A União Europeia poderia promover as melhores práticas na gestão dos serviços turístico-culturais utilizando sistemas competitivos e de prémios nos seus programas, a começar pelo programa «Capitais Europeias da Cultura» e pelo futuro programa «Destinos europeus de excelência». Poderia ainda prestar consultoria às cidades e aos territórios que decidissem candidatar-se a estes dois programas e dar-lhes um contributo financeiro mais consistente do que o actual e, porventura até, tratamento preferencial na utilização dos fundos estruturais. No plano nacional, seria útil fomentar uma competição saudável entre as cidades e as localidades turístico-culturais que se candidatem a estes programas, através da aplicação de critérios definidos à escala europeia: sistemas de gestão, colaboração entre os sectores público e privado, integração de serviços turísticos e culturais, promoção e comunicação dos eventos, etc.; para as «Capitais Europeias da Cultura», sustentabilidade, prolongamento da época turística, descongestionamento, sistemas de gestão, colaboração entre os sectores público e privado, integração de serviços, etc.

11.4. *Promover o diálogo intercultural*

11.4.1 A promoção do diálogo intercultural quer na UE, tendo sobretudo em vista o posterior alargamento aos 4 países candidatos, quer entre a UE e as outras zonas do mundo, também deve ser uma prioridade para os programas turístico-culturais. Como já salientámos, a decisão de designar 2008 como o «Ano Europeu do diálogo intercultural» afigura-se muito oportuna, embora fosse útil iniciar, ainda antes dessa data, uma série de projectos destinados por exemplo às escolas, tornando extensivos também aos alunos do ensino secundário os programas de intercâmbio internacional, tipo Erasmus, ou promovendo a geminação de turmas de diferentes países. Também poderia haver projectos específicos destinados à promoção do diálogo intercultural para idosos, fazendo assim de 2008 um ano paradigmático para as iniciativas já em curso e para impulsionar outras.

11.5. *Criar uma Agência Europeia do Turismo*

11.5.1. A UE não possui instrumentos operacionais directos para o turismo, dada a ausência de base jurídica, pelo que seria útil uma acção de reforço da coordenação da gestão, para promover os actuais e os futuros projectos de valorização do sector. O CESE seria a favor da criação, logo que possível e na observância do princípio da subsidiariedade, de uma Agência Europeia do Turismo, que funcionasse como observatório europeu para o turismo, com o objectivo de fornecer à Comunidade e aos Estados-Membros informações e dados fiáveis e comparáveis sobre este sector, proposta essa já avançada no anterior parecer de iniciativa «Turismo e desporto: reptos futuros para a Europa».

11.6 *Promover a coordenação política das actividades turístico-culturais*

11.6.1. O CESE avaliza as propostas do Comissário G. Verheugen no IV Fórum do Turismo Europeu, que decorreu em Malta, e da recente resolução do Parlamento Europeu ⁽¹⁵⁾, de confiar a coordenação das várias iniciativas comunitárias com impacto no sector do turismo à Direcção-Geral das Empresas e da Indústria.

11.7 O presente parecer foi denominado pelo CESE «*D Declaração de Paestum*», numa alusão à audição pública realizada no passado mês de Novembro no fascinante sítio arqueológico italiano.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Resolução do Parlamento Europeu sobre as novas perspectivas e os novos desafios para um turismo europeu sustentável (8 de Setembro de 2005).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório sobre a política de concorrência 2004»

SEC(2005) 805 final

(2006/C 110/02)

Em 17 de Junho de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o: «Relatório sobre a política de concorrência 2004».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2006, sendo relator H. MALOSSE.

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 138 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1. A política de concorrência da União foi durante muito tempo considerada um dos emblemas da integração europeia e um acervo que não podia ser posto em causa. Todavia, quando se debateu o Tratado Constitucional, o bem-fundado de uma política que visava assegurar «uma concorrência livre e não falseada» suscitou interrogações. Após a reforma dos instrumentos de controlo dos acordos e abusos de posição dominante, a Comissão Europeia levou a cabo uma reforma do regime dos auxílios estatais, através de um plano de acção. A apresentação do relatório 2004 dá ao CESE a possibilidade de uma reflexão global sobre as finalidades e os métodos da política comunitária de concorrência, nomeadamente no que respeita:

- à globalização das trocas comerciais;
- ao alargamento da UE com o aumento das disparidades de desenvolvimento;
- ao crescente atraso da UE no que se refere ao crescimento e ao emprego em relação aos seus principais concorrentes económicos;
- à preocupação legítima dos cidadãos que aspiram a melhor governação, melhor legitimação das políticas levadas a cabo e participação mais alargada nas tomadas de decisão.

1.2. Após um «enquadramento político» do Director-Geral da DG Concorrência, o relatório dá uma panorâmica das actividades da Comissão atinentes a:

- acordos e abusos de posição dominante (artigos 81.º e 82.º do Tratado) com algumas decisões proferidas pelas jurisdições comunitárias e pelas jurisdições nacionais da UE;
- concentrações, com uma avaliação sectorial;
- controlo dos auxílios estatais, incluindo as normas legislativas e de interpretação, e algumas decisões proferidas pelas jurisdições europeias;

— alargamento, bem como cooperação internacional, bilateral e multilateral.

O ano de 2004, ano do alargamento aos dez novos Estados-Membros, foi marcado pela entrada em vigor da reforma do direito comunitário da concorrência, em 1 de Maio.

2. Reflexões sobre a política de concorrência da União Europeia

2.1. O relatório sublinha a relação entre a política de concorrência e a Estratégia de Lisboa: o crescimento, o emprego e o desenvolvimento sustentável. A Comissão pretende assim centrar a sua acção nos sectores fundamentais para o mercado interno e para a Agenda de Lisboa, pondo a tónica na supressão dos obstáculos à concorrência nos sectores recentemente liberalizados e em determinados sectores regulamentados, como as telecomunicações, os serviços postais, a energia e os transportes. A relação com a Agenda de Lisboa deveria ser mais bem fundamentada e explicitada.

2.2. Questão preliminar é saber se a política de concorrência deve reflectir prioridades políticas conjunturais ou, pelo contrário, ter uma lógica própria e autónoma. O CESE privilegia a segunda, pelas seguintes razões:

2.2.1. As empresas, os consumidores e os agentes económicos e sociais precisam de um quadro jurídico estável e previsível. Se a política de concorrência variar consoante as prioridades do momento dará azo a instabilidade jurídica, pelo que será pouco favorável ao investimento e ao emprego.

2.2.2. A criação de uma concorrência livre e não falseada constitui por si só um objectivo fundamental não em relação a uma estratégia conjuntural, mas para assegurar o bom funcionamento do mercado único europeu. Caso contrário, esse mercado deixa de fazer sentido e desaparecem as vantagens que ele pode oferecer à economia europeia, isto é, o estímulo da procura, o alargamento da oferta e a força de um mercado com 450 milhões de consumidores.

2.2.3. Hoje em dia, na Europa alargada, são enormes as disparidades das condições económicas e sociais entre os diferentes Estados-Membros, razão pela qual a política de concorrência adquire uma acuidade específica. Por outras palavras, a criação de uma concorrência verdadeiramente livre e não falseada é determinante para os agentes económicos e sociais tanto dos países mais ricos como dos menos desenvolvidos terem a garantia de igualdade de oportunidades e de tratamento, bem como para se reunirem as condições para reforçar a coesão económica e social da União.

2.2.4. A autonomia da política de concorrência deve ser preservada e reforçada. Esta política também tem de se articular com as demais políticas da União, como as políticas a favor dos consumidores, do desenvolvimento económico, da inovação, do crescimento, do emprego e da coesão económica e social. Através das reformas de que é e será objecto, a política de concorrência deve reflectir essa visão para o exterior. Nesse espírito, a Comissão deve pautar-se necessariamente pela procura de um equilíbrio constante para proteger o melhor possível os consumidores, as empresas o interesse geral da União. Por essa razão, a elaboração de orientações para a resolução de litígios deve ser determinada com base em certos imperativos, a saber:

- continuar a aplicar rigorosamente as regras de concorrência, nomeadamente no atinente aos auxílios estatais, a fim de evitar qualquer complacência com políticas nacionais de apoio a «campeões nacionais» ou monopólios passíveis de asfixiar a concorrência à escala nacional e europeia, especialmente em detrimento das pequenas e médias empresas. Ao invés, devem ser apoiados os esforços públicos em prol da inovação e da investigação para incentivar grandes projectos europeus federadores e apoiar o potencial de inovação das pequenas e médias empresas.

De igual modo, as políticas a favor do emprego devem incidir prioritariamente no apoio às pessoas (formação ao longo da vida, guarda de crianças, mobilidade, luta contra todas as formas de discriminação), e não nos auxílios directos que podem originar distorções de concorrência;

- combater os novos «nichos anti-concorrenciais» como as «substituições» de monopólios públicos por monopólios privados e as posições dominantes *de facto* de uma actividade económica (por exemplo a distribuição face aos produtores e *vice-versa*). Por isso, é necessário perceber melhor a especificidade das pequenas e médias empresas, motor do crescimento na Europa, mas cuja criação e desenvolvimento são muitas vezes refreados por práticas discriminatórias (auxílios estatais, monopólios e posições dominantes). Deveria incentivar-se, nomeadamente, a cooperação e os agrupamentos de PME, que são muitas vezes o único meio de que elas dispõem para ficar em pé de igualdade com os seus concorrentes;
- fazer com que os consumidores possam beneficiar realmente das economias de escala e do potencial do mercado único europeu.

2.2.5. É necessário atender à especificidade dos serviços de interesse geral, nomeadamente nos sectores da saúde, da protecção social e da educação, na observância dos valores de justiça social e de transparência, de acordo com as tradições e as práticas nacionais. No caso de missões de serviço de interesse público geral confiadas total ou parcialmente a privados, as autoridades da concorrência devem assegurar a igualdade de tratamento entre todos os potenciais intervenientes, a efectividade, a continuidade e a qualidade do serviço. A este respeito, o Comité saúda o trabalho da Comissão que, desde o acórdão Altmark, precisou as regras sobre o financiamento das obrigações de serviço público, o que induzirá uma maior transparência na gestão dos serviços de interesse económico geral.

2.2.6 Em linhas gerais, o problema da política de concorrência comunitária é assentar no pressuposto do funcionamento ideal do mercado único: informação perfeita e gratuita dos agentes, livre entrada e saída das empresas, tantos mercados quantas as eventualidades possíveis ou desejadas pelos agentes, bem como inexistência de rendimentos de escala crescentes e de posições dominantes. A realidade, porém, é diferente, nomeadamente devido ao comportamento de certos Estados-Membros que continuam a pensar em «nacional».

2.2.7 A DG Concorrência deveria efectuar balanços económicos e sociais de acompanhamento sobre os casos que estuda, bem como análises de impacto das decisões mais importantes que toma, quer no domínio económico, incluindo a competitividade global da União, quer no domínio social e em relação ao desenvolvimento sustentável.

3. Observações sobre a aplicação da política de concorrência na UE em 2004

3.1. A apresentação do relatório seria mais clara e compreender-se-ia melhor o sistema, se ele incluísse, nomeadamente no que se refere aos auxílios estatais, um inventário das decisões em que não houve objecção à sua concessão, explicando a razão pela qual em certos casos o auxílio não estava abrangido pelo n.º 1 do artigo 87.º. Seria esse o **quadro de boas práticas** para todos os Estados-Membros na atribuição de auxílios.

3.2. Por outro lado, tendo o ano de 2004 sido marcado pelo alargamento, lamenta-se que o relatório dê tão poucas indicações sobre a aplicação da política comunitária de concorrência pelos novos Estados-Membros. O Comité espera assim que o relatório de 2005 dê informações mais completas e actualizadas.

3.3. Aplicação da legislação contra os acordos entre empresas

3.3.1. O relatório revela que a análise económica passou a ser parte integrante da política de concorrência, como o CESE sempre preconizou. A evolução da legislação do direito da concorrência (artigos 81.º e 82.º) foi marcada por um avanço específico e pragmático, que consistiu em definir melhor o mercado e aperfeiçoar a abordagem das práticas horizontais e verticais.

3.3.1.1. No n.º do artigo 81.º (à excepção da proibição dos acordos restritivos), pode constatar-se que a análise económica ganhou sobretudo por ter em conta os ganhos de eficácia. É assim que as empresas podem invocar o recurso a novas tecnologias, a métodos de trabalho mais adequados, a sinergias resultantes da integração de activos e de economias de escala, ou alegar o progresso técnico e tecnológico através dos acordos de investigação e de desenvolvimento em comum, por exemplo.

3.3.2 A política de imunidade

3.3.2.1. Como demonstram os processos evocados no relatório, a política de imunidade é um êxito. Recorde-se que este mecanismo incita as empresas que são parte num acordo a «denunciá-lo» junto das autoridades de concorrência, o que, em contrapartida, implica que sejam total ou parcialmente eximidas das coimas em que incorrem. Para o efeito, a Comissão e alguns Estados-Membros instituíram programas de imunidade que estabelecem as condições do dispositivo. Estes programas revestem-se de especial importância para as empresas, porquanto, independentemente de acordos muitas vezes meramente colusórios, elas descobrem que, sem o seu conhecimento, foi celebrado um acordo através de trocas de fax e de correio electrónico entre os seus agentes comerciais e os de outras empresas.

3.3.2.2. Ora, o relatório não dá o destaque suficiente a alguns disfuncionamentos subjacentes: os programas de imunidade existentes na UE são muito heterogéneos, tanto no que diz respeito às condições de fundo para a obtenção da imunidade, como processualmente; além disso, nem todas as autoridades nacionais em matéria de concorrência instituíram programas de imunidade. Só dezoito delas dispõem de um (e a Comissão) ⁽¹⁾.

3.3.2.3. Por último, um pedido de imunidade dirigido a uma determinada autoridade não é válido para as outras. Nestas condições, para obter a imunidade, a empresa em questão é obrigada a solicitá-la a todas as autoridades competentes em matéria de concorrência, razão pela qual o CESE considera fundamental a optimização do dispositivo em caso de pedidos múltiplos das empresas. Afigura-se, pois, necessária a simplificação dos procedimentos existentes para criar um sistema de concordância na «denúncia» do acordo, o que faria cessar automaticamente qualquer participação num cartel.

3.3.3. A Rede Europeia da Concorrência (REC)

3.3.3.1. Segundo o relatório, os primeiros resultados obtidos pela REC parecem satisfatórios. Através desta rede, a Comissão Europeia e as autoridades nacionais em matéria de concorrência de todos os Estados-Membros da UE cooperam, informando-se reciprocamente dos novos processos e decisões. Se necessário, coordenam as investigações, prestando-se assistência mútua e trocando elementos de prova.

3.3.3.2. Esta cooperação cria um mecanismo eficaz para combater as empresas que se dedicam a práticas transfronteiriças restritivas da concorrência e ajuda a eliminar as que violam as regras do mercado, causando prejuízos consideráveis à concorrência e aos consumidores.

3.3.3.3. Uma questão fundamental é a da confidencialidade das informações, assegurada por uma função específica o ADO «Authorised Disclosure Officer», graças à qual uma ou várias pessoas podem intervir na transferência de informações confidenciais. Estes mecanismos foram aplicados várias vezes desde 1 de Maio de 2004, sobretudo com a Comissão, e aparentemente com êxito.

3.3.3.4. Se o balanço do funcionamento da REC é muito positivo para os agentes económicos, o CESE alerta, todavia, a Comissão para a eventual dificuldade em garantir, a prazo, a protecção cabal do intercâmbio de informações confidenciais, devido à proliferação de processos.

3.4. Artigo 82.º — Abusos de posição dominante

3.4.1. O artigo 82.º do Tratado proíbe a exploração abusiva de qualquer posição dominante por uma empresa (preços abusivos, repartição dos mercados mediante acordos de venda exclusivos e prémios de fidelidade que visem desviar os fornecedores dos seus concorrentes). Por outro lado, o controlo das concentrações está sujeito a esta disposição, a partir do momento em que uma fusão implique um abuso no reforço da posição dominante da empresa que está na origem da operação. Este artigo, elo fundamental da legislação *antitrust*, padece em certos aspectos de uma interpretação equívoca que se observa através da análise dos comportamentos das empresas e das implicações das suas práticas comerciais. Por outras palavras, ainda não foi encontrada uma verdadeira definição para o conceito de abuso de posição dominante, sendo por vezes muito difícil para as empresas saber o que podem ou não fazer. Por exemplo, quanto a abusos nos preços, como preços predadores ou descontos, um determinado comportamento pode ter efeitos diferentes: um concorrente muito eficaz pode conseguir prosperar num mercado onde a empresa dominante pratica determinados preços, ao passo que um concorrente «menos eficaz» pode ser excluído do mercado. Deverá a política de concorrência proteger este último? Não seria antes necessário desenvolver regras baseadas no princípio de que só é abusiva a exclusão de concorrentes «performantes»?

3.4.2. A Comissão publicou recentemente um projecto de orientações sobre a aplicação do artigo 82.º que o CESE aprova. Pretende desse modo estabelecer um método a seguir para avaliar algumas das práticas mais correntes que podem fragilizar a concorrência, como as vendas ligadas e os descontos ⁽²⁾. O CESE saúda os esforços envidados pela Comissão para mobilizar o máximo de recursos em relação às práticas mais susceptíveis de lesar os consumidores e introduzir clareza e segurança

⁽¹⁾ Bélgica, Chipre, República Checa, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

⁽²⁾ Documento da DG Concorrência sobre a aplicação do Artigo 82.º do Tratado. Consulta pública. Dezembro 2005.

jurídica com uma definição clara do que pode ser um abuso de posição dominante. Espera que, com este projecto actualmente em estudo, as empresas em posição dominante possam avaliar claramente a licitude do seu comportamento e recorda que, para a conclusão da reflexão, deve ser assegurado um diálogo com os interessados (empresas, nomeadamente as PME, consumidores, parceiros sociais, ...).

3.5. O controlo das concentrações

3.5.1. O CESE saúda a evolução marcada pelo pragmatismo, por um lado, através da criação do balcão único para a notificação de operações de concentrações e, por outro, com a indispensável clarificação introduzida no teste de concorrência, porquanto está mais próximo da realidade económica e é mais compatível com as regras vigentes nos principais sistemas de controlo das concentrações espalhadas pelo mundo. Por último, embora na prática ainda seja difícil demonstrar os ganhos de eficácia gerados pelas fusões, espera-se que neste contexto melhorado o controlo das concentrações possa servir duradouramente os interesses do consumidor europeu.

3.5.2. Quanto às relações entre a grande distribuição e o comércio de proximidade, assiste-se desde há alguns anos a um fenómeno maciço de concentração, que reduz as quotas de mercado do comércio de proximidade em prol da grande distribuição. Tendo em conta práticas comerciais por vezes muito constringentes, as políticas de preços e o valor dos descontos concedidos em função do volume de compras, os comércios de proximidade dificilmente podem ter preços competitivos face à importante margem de manobra da grande distribuição e à atractividade que ela gera. Por outro lado, os produtores também estão sujeitos a pressões por vezes exageradas. Por último, o aumento do número de fusões deve levar imperativamente à conciliação dos objectivos da política de concorrência com os da política dos consumidores para assegurar o abastecimento constante dos mercados e uma diversidade da oferta em qualidade. Ao mesmo tempo, conviria não limitar a cooperação entre pequenas empresas dado não ser significativa, no domínio em causa, a sua parte no mercado global.

3.6. A reorganização da DG Concorrência

3.6.1. O relatório faz um balanço positivo dos efeitos da reorganização da DG Concorrência em resposta às críticas tecidas pela opinião pública à Comissão relativamente a determinados processos (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel e Schneider/Legrand).

3.6.2. A criação de um lugar de economista-chefe (Chief Competition Economist) coadjuvado por vários economistas, a designação de um grupo de funcionários experientes encarregados de analisar com um novo olhar as conclusões dos investigadores da DG Concorrência sobre as concentrações sensíveis e o reforço do papel de conselheiro-auditor no processo de controlo das concentrações são todas elas medidas com o objectivo comum de tornar o processo de investigação do controlo das concentrações mais rigoroso e transparente, dando assim resposta aos pedidos recorrentes do CESE, que as acolhe favoravelmente.

3.6.3. O CESE aprova ainda a nomeação do «encarregado das relações com os consumidores» para os representar na DG Concorrência, embora lamente que, um ano volvido, o relatório não tenha feito um balanço rigoroso do verdadeiro diálogo instaurado com os consumidores europeus. Espera assim que o relatório de 2005 apresente elementos tangíveis que permitam avaliar a sua efectividade e eficácia, tendo aliás lançado um parecer de iniciativa sobre esta matéria.

3.6.4. Os recentes pareceres do CESE destacaram a questão dos meios de que dispõe a Comissão Europeia, nomeadamente no que se refere ao controlo das concentrações, considerados demasiado escassos face aos recursos que podem ser mobilizados pelos agentes em questão. Continua em aberto a questão de a DG Concorrência ter, aparentemente, falta de pessoal qualificado para tratar os processos atinentes a determinados Estados, especialmente novos Estados-Membros. O Comité continua preocupado e perplexo com esta falta de previsão na gestão dos recursos humanos da Comissão e reclama medidas urgentes para obviar à situação.

3.6.5. Por último, apesar dos recentes esforços para aumentar a transparência, o Comité constata a inexistência de uma política de consulta activa dos agentes concernidos. Com efeito, no tocante aos processos horizontais tratados pela DG Concorrência, a única informação sobre concentrações no sítio web da Comissão não pode ser considerada adequada para a obtenção de pareceres esclarecidos da sociedade civil e das várias organizações interessadas, tendo em vista uma boa governação.

3.6.6. Quanto à publicação das decisões dos tribunais nacionais no sítio Internet «Concorrência» da Comissão, é forçoso constatar que não foram atingidos os objectivos informativos e didácticos pretendidos (n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003). Por um lado, verifica-se que o sistema criado nesse sítio só funciona parcialmente, pois os novos Estados-Membros não enviam cópia das decisões proferidas pelos seus tribunais nacionais ou raramente o fazem, o que dificulta um pouco a percepção da aplicação do direito de concorrência nesses países e prejudica a almejada harmonização deste. Por outro lado, essas decisões estão disponíveis apenas na língua original, o que limita ou impede a sua leitura, quando certamente têm bastante importância prática pelos problemas inéditos que suscitam.

3.7. O controlo dos auxílios estatais

O Conselho Europeu de Março de 2005 reafirmou o objectivo de «(...) prosseguirem numa via de redução do nível geral dos auxílios estatais, sem deixar de ter em conta as eventuais falhas dos mercados.»

3.7.1. Em 7 de Junho de 2005, a Comissão Europeia apresentou o plano de acção no domínio dos auxílios estatais sobre o qual o CESE se pronunciou⁽³⁾ e para o qual remete este parecer. No entanto, o estudo do relatório 2004 suscita as seguintes observações na generalidade:

⁽³⁾ JO C 65 de 17.3.2006, Relator Pezzini.

3.7.2. É indispensável reforçar a transparência da informação dada às empresas que beneficiam de auxílio individualizado (data de notificação e elementos justificativos apresentados pelos Estados-Membros). Esta transparência é tanto mais necessária quanto paira sobre as empresas o risco de recuperação de auxílios ilegais, especialmente sobre as pequenas e médias empresas e as micro-empresas, ainda que o processo de notificação tenha sido efectuado pelo próprio Estado-Membro.

3.7.3. As autoridades nacionais encarregadas de apreciar se os auxílios satisfazem ou não os critérios exigidos nem sempre possuem os conhecimentos necessários para a análise económica atinente aos procedimentos de notificação; são muitas vezes as autoridades locais e regionais que concedem auxílios no domínio do emprego ou do ambiente, por exemplo, sem fazerem uma análise optimizada das quotas de mercado, o que em caso de auxílio ilegal faz pairar sobre as empresas uma grande incerteza financeira.

3.7.4. No âmbito da análise dos auxílios de emergência e à reestruturação de empresas, constata-se que a política comunitária se centra mais nas consequências económicas para os concorrentes do beneficiário do auxílio público, nomeadamente nos meios para os «indemnizar». Na verdade, com a preocupação de evitar distorções de concorrência, a Comissão impõe determinadas restrições às empresas beneficiárias: por exemplo, limitar a percentagem de quotas de mercado numa determinada zona geográfica, como aconteceu no processo Thomson Multimedia, ou compelir o beneficiário a fazer parcerias com os concorrentes.

3.7.5. O CESE lamenta que esta preocupação oculte outro aspecto igualmente essencial, isto é, os efeitos de tais operações para o consumidor final (cliente e contribuinte), porquanto a Comissão não investiga suficientemente se os auxílios impedirão ou não uma redução dos preços, uma maior escolha de produtos e de serviços ou melhor qualidade. Todavia, o interesse dos consumidores está no centro da política de concorrência e o direito aos auxílios estatais deve necessariamente poder beneficiar das mesmas exigências de rigor do que os acordos entre empresas ou as concentrações, no que à análise a longo prazo diz respeito.

3.7.6. De um modo geral, o CESE está preocupado com distorções de concorrência que possam surgir de divergências entre os diferentes Estados-Membros na concessão de auxílios públicos e, sobretudo, com o carácter muitas vezes discriminatório desses auxílios. Com efeito, os Estados mobilizam-se muitas vezes a favor de investimentos e da salvação de grandes empresas, descurando as pequenas e médias empresas (que na realidade criam 4 em cada 5 postos de trabalho na UE) e privilegiando determinados sectores ou tipos de empresas. Esta situação em nada favorece o desenvolvimento do espírito empresarial, esclerosando o tecido económico, já de si pouco dinâmico, e é demasiado desfavorável a quem queira entrar no mercado.

4. Propostas para uma política de concorrência reforçada

A análise leva o CESE a formular as seguintes recomendações:

4.1. No plano técnico

4.1.1. Nos seus próximos relatórios, a Comissão deveria prestar especial atenção aos efeitos do alargamento, dedicando mesmo um capítulo específico à evolução da legislação e ao controlo da aplicação do direito comunitário.

4.1.2. Para melhorar a segurança jurídica, afigura-se essencial simplificar o sistema de imunidade. Dada a sensibilidade das informações que devem ser fornecidas e a dificuldade que representa multiplicar o mesmo procedimento junto das várias autoridades concernidas (acordo com efeitos para vários Estados-Membros), seria oportuna uma reforma através do reconhecimento mútuo ou do sistema de balcão único.

4.1.2.1. Por outro lado, seria bastante desejável a aproximação dos programas nacionais de imunidade através de uma harmonização flexível e indirecta, que poderia assumir a forma de «melhores práticas».

4.1.3. Na perspectiva da revisão em curso da política da Comissão sobre os abusos de posição dominante através do projecto de orientações, haverá que dilucidar várias questões para se recentrar a apreciação desses abusos nos prejuízos sofridos pelo consumidor. A Comissão deverá precisar o que se deve entender por posição dominante, mas sobretudo o que é um abuso e quais os diferentes tipos. Por último, deverá fazer uma distinção clara entre a concorrência legítima baseada no desempenho e a concorrência abusiva que lesa o funcionamento da concorrência e, por conseguinte, o consumidor.

4.1.4. Quanto ao controlo das concentrações, para avaliar o contributo da tomada em conta dos ganhos de eficácia, o relatório da Comissão, no futuro, poderia deter-se um pouco sobre as operações em causa e as suas repercussões nos consumidores.

4.1.5. Para assegurar um equilíbrio mais justo entre a produção e a distribuição, e na própria distribuição (evitar o desaparecimento total do comércio nas zonas rurais ou urbanas desfavorecidas ou nas regiões pouco habitadas), haveria que reflectir sobre os instrumentos de concorrência, regulamentação comercial ou apoios às pequenas empresas, para não bloquear o acesso ao mercado dos potenciais agentes e permitir às PME beneficiar das ajudas de Estado.

4.1.6. Seria útil que os próximos relatórios contivessem uma descrição das relações entre o «encarregado das relações com os consumidores» e as organizações de consumidores no exame dos processos: puderam estas dar parecer ou informações à Comissão no âmbito de processos de concentrações, de acordos entre empresas ou de abusos de posição dominante? É fundamental demonstrar a efectividade do trabalho do encarregado das relações com os consumidores.

4.1.7. Para melhorar o funcionamento do sistema de publicação dos acórdãos dos tribunais nacionais, seria oportuno criar uma rede de correspondentes encarregada de coligir as decisões judiciais a fim de tornar o sistema actual mais eficaz em tempo real, devendo ser afectados mais meios humanos e financeiros para o efeito.

4.2. No plano político e económico

4.2.1. Reforçar a análise sobre as distorções mais graves.

4.2.1.1. A avaliação do funcionamento da política de concorrência deve permitir verificar se ela favorece efectivamente uma «concorrência livre e não falseada» na UE e medir a eficácia da luta contra os monopólios de facto e os abusos de posição dominante, bem como o respectivo impacto na criação de novas empresas e no espírito empresarial. A Comissão não deveria cercar os acordos entre PME para que elas possam fazer face à concorrência de grandes grupos integrados), devendo antes mobilizar mais meios para lutar eficazmente contra as distorções mais graves.

4.2.1.2. No que se refere às profissões liberais, na sequência da comunicação de 9 de Fevereiro de 2004, a Comissão publicou um relatório sobre a concorrência neste sector ⁽⁴⁾, que expõe os progressos realizados na abolição de restrições desnecessárias à concorrência, como os preços fixos, as regras em matéria de publicidade, as restrições de acesso à profissão e determinadas tarefas reservadas. O CESE confirma a opinião unanimemente formulada no parecer sobre o relatório referente à política de concorrência 2003, segundo a qual a introdução de mecanismos mais favoráveis à concorrência permitirá que as profissões liberais melhorem a qualidade e a oferta dos seus serviços, o que beneficiará directamente os consumidores e as empresas.

4.2.2. Lutar contra a compartimentação do mercado e efectuar estudos socioeconómicos.

4.2.2.1. No entender do CESE, é necessário analisar as questões da concorrência no que refere à coesão global da União e verificar se comportamentos ainda demasiado nacionais (auxílios públicos directos ou «dissimulados» a campeões nacionais, auxílios para atrair investimentos, comportamentos discriminatórios, persistência de monopólios de facto e abusos de posição dominante, etc.) não visam manter uma compartimentação do mercado único e refrear a aproximação entre os agentes económicos da União. Neste espírito, a Comissão deve

ainda efectuar análises socioeconómicas sobre o impacto global das suas decisões políticas, bem como interpelar o Conselho e os Estados-Membros para assegurar uma mudança de comportamentos e de práticas de compartimentação que penalizam os interesses dos agentes económicos e sociais.

4.2.3. Garantir uma informação e uma consulta optimizadas.

4.2.3.1. O CESE está ao dispor da Comissão para reflectir sobre o modo de garantir maior transparência — dentro dos limites que o respeito pela vida dos negócios permite — aos agentes que tenham a ver com a política de concorrência: empresas, parcerias económicas e sociais, consumidores e outros agentes da sociedade civil. Nomeadamente, no que se refere às concentrações, devemos interrogar-nos sobre os meios para se organizar uma participação mais activa destes últimos, tanto através do processo de consulta como de audições, o que responderia à preocupação de boa governação e de democracia participativa. Mais genericamente, deveria criar-se uma rede de informação de proximidade para dar a conhecer melhor as prioridades da política de concorrência e alertar as empresas e os consumidores para os seus direitos e para as suas obrigações, com base na Rede de Eurogabinetes da DG Empresas e nas redes das câmaras de comércio e indústria e das organizações de consumidores. É indispensável este esforço de informação permanente e eficiente, especialmente nos novos Estados-Membros e nos países candidatos.

4.2.4. Assegurar a coerência global da política de concorrência com as demais políticas da União.

4.2.4.1. A política de concorrência é fundamental para assegurar o funcionamento efectivo do mercado interno europeu. Os seus disfuncionamentos sublinham a necessidade imperiosa de assegurar a conclusão do mercado único e fazer cessar as práticas que tendem sistematicamente a compartimentá-lo. Mas esta política não pode ser auto-suficiente se não estiver coordenada com as demais políticas da União, tendo em mente o êxito da Estratégia de Lisboa revista e a eficácia da política de protecção dos consumidores. Em todo o caso, urge definir um projecto económico e social de coesão para a União com uma política de concorrência que mantenha um papel específico e encontre uma nova legitimação: garantir a todos igualdade de oportunidade no acesso ao mercado único, para que consumidores, empresários e assalariados beneficiem realmente das vantagens do principal mercado do mundo.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM(2004) 83, de 9 de Fevereiro de 2004, (SEC(2005) 1064).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao financiamento da normalização europeia»

COM(2005) 377 final — 2005/0157 (COD)

(2006/C 110/03)

Em 16 de Setembro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 21 de Fevereiro de 2006, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator **A. PEZZINI**.

Na 425.ª reunião plenária de 14 e 15 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 140 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de conferir um quadro legal seguro, claro e transparente ao financiamento da normalização europeia, dada a sua importância para o bom funcionamento do mercado interno, para a competitividade da indústria europeia e face ao papel desempenhado pelas normas técnicas europeias no apoio da legislação e das políticas comunitárias.

1.2 O Comité reafirma que a normalização europeia é, e continua a ser, uma actividade voluntária executada por e para as partes interessadas com o objectivo inequívoco de elaborar normas e outros produtos de normalização, em resposta às necessidades que se forem manifestando.

1.3 O Comité recomenda ao Conselho, ao Parlamento Europeu e à Comissão que abordem a política europeia da normalização a partir de uma perspectiva essencialmente pró-activa. Esta deverá ser uma das políticas da União Europeia mais importantes para a realização da Agenda de Lisboa relançada recentemente e contribuir para inculcar nas instituições europeias e nacionais e nas empresas uma verdadeira e específica «cultura da norma», que poderá ser um elemento estratégico tanto no plano interno como internacional.

1.4 O Comité reputa fundamental garantir a plena participação no sistema europeu de normalização de todas as partes interessadas e, em particular, das ONG, das PME, das organizações de consumidores e ambientais, através do apoio, também financeiro, à qualificação de recursos humanos.

1.5 O Comité salienta que a normalização europeia é essencial para o funcionamento e a consolidação do mercado interno, graças, nomeadamente, às directivas da «nova abordagem» nos sectores da saúde, da segurança, da protecção do ambiente e defesa do consumidor, ou ainda para garantir a interoperabilidade em diversos sectores, sobretudo dos transportes e das telecomunicações. Permite, por outro lado, aumentar a competitividade das empresas, facilitando, nomeadamente, a livre circulação dos produtos e serviços, quer no mercado interno quer mundial.

1.6 Na opinião do Comité, o sistema europeu de normalização deverá ser objecto, enquanto recurso estratégico indis-

pensável, de uma gestão sadia e sustentável das actividades financiadas. Deverá haver igualmente a possibilidade de cumprir os objectivos comuns de cooperação e as condições administrativas e financeiras necessárias para, por um lado, salvaguardar a independência e a neutralidade e, por outro, aumentar a operacionalidade e a produção de normas.

1.7 O Comité pensa que é insuficiente o montante proposto para financiar integralmente o sistema de normalização europeu relativo ao quinquénio considerado e que deverá, por isso, ser aumentado para além do actual limiar de 2 % para permitir uma liberdade de produção e de difusão de normas adequada ao alargamento da UE a 25 e às perspectivas associadas às novas adesões.

1.8 O Comité sublinha a importância de:

- garantir a máxima transparência e segurança no financiamento das estruturas centrais europeias de normalização, especificando os custos elegíveis para o financiamento das infra-estruturas e dos serviços processuais oferecidos pelos organismos europeus de normalização (OEN) para a produção das normas que representam os produtos de normalização elaborados pelos peritos dos comités técnicos;
- simplificar e acelerar os trâmites de financiamento garantindo a elegibilidade dos custos unitários ou montantes fixos para evitar procedimentos de informação financeira complexos que agravam frequentemente em cerca de 30 % o financiamento concedido;
- incluir em serviços tais como os fornecidos pelos OEN processos de adjudicação que respeitem realmente os critérios de uma parceria equitativa entre os OEN e a Comissão Europeia, ou seja, entre o fornecedor e o destinatário dos serviços; isto não se aplica em caso algum às normas voluntárias produzidas que continuam a ser património dos organismos de normalização.

1.9 Os OEN oferecem as infra-estruturas e os serviços necessários para a produção das normas mas não as produzem, visto que estas são o fruto do trabalho dos peritos técnicos. Justamente este ponto deveria, na opinião do CESE, ser evidenciado como um dos considerandos.

1.10 O montante total de 134 milhões de euros proposto pela Comissão para o período de 2006-2010 está no limite.

2. Justificação

2.1 O Comité sempre se pronunciou a favor de uma utilização mais frequente da normalização europeia nas políticas e na legislação da União Europeia com vista a favorecer, em sintonia com as necessidades da sociedade e das empresas, a expansão da normalização técnica a novas áreas como, por exemplo, os serviços, as tecnologias da informação e da comunicação, os transportes, a defesa dos consumidores e o respeito do ambiente.

2.2 Em particular, tanto os exponentes empresariais como outras partes interessadas estão cada vez mais conscientes dos benefícios da normalização para o mundo dos negócios. Esta consciência traduz-se no reforço das principais estruturas europeias de normalização (CEN/CENELEC/ETSI) e na plena participação no processo de elaboração das normas de todos os interessados, especialmente, das pequenas e médias empresas.

2.2.1 Face às potencialidades destes organismos para a realização dos objectivos estabelecidos pela Estratégia de Lisboa, o CESE apreciaria que a sociedade civil organizada tivesse uma presença visível na sua administração.

2.3 Para vincar a presença e o envolvimento dos vários actores da sociedade civil nos processos de normalização desenvolvidos no âmbito do CEN, do CENELEC e do ETSI⁽¹⁾, participam neles, em pé de igualdade, organismos tais como o ANEC, o TUTB, o NORMAPME e, por último, a organização ECOS⁽²⁾, criada em Novembro de 2002.

2.4 O Comité exprimiu-se em várias ocasiões⁽³⁾ a favor da revisão do quadro legislativo que regula actualmente a normalização a fim de adaptá-lo aos últimos desenvolvimentos e aos desafios no âmbito das normas técnicas europeias e da simplificação legislativa, tornando-o mais consentâneo com o princípio de «legislar melhor»⁽⁴⁾ e com as orientações de *Política industrial na Europa alargada*⁽⁵⁾, e ainda com as prioridades da estratégia do mercado interno para 2003-2006⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ CEN = Comité Europeu de Normalização. CENELEC = Comité Europeu de Normalização Electrotécnica. ETSI = Instituto Europeu de Normas de Telecomunicações.

⁽²⁾ ANEC = organismo de representação do consumidor. TUTB = organismo de representação dos trabalhadores. NORMAPME = organismo de representação das PME. ECOS = Organização ambiental europeia dos cidadãos para a normalização.

⁽³⁾ JO C 48 de 21.2.2002 e JO C 74 de 23.3.2005.

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 final.

⁽⁵⁾ COM(2002) 714 final.

⁽⁶⁾ COM(2003) 238 final.

2.5 O Comité teve a oportunidade de pronunciar-se outras vezes a favor de um quadro financeiro estável assente em bases jurídicas sólidas para apoiar a normalização europeia. Analogamente, importa assegurar que a Comissão e os Estados-Membros co-financiem as actividades de normalização, as infra-estruturas europeias, bem como qualquer iniciativa destinada a melhorar as sinergias entre os OEN, tendo por objectivo o aumento da eficácia quer no processo de produção de normas técnicas europeias quer na promoção de normas internacionais.

2.5.1 Um maior envolvimento dos representantes dos Estados-Membros poderia garantir uma produção mais eficaz e pontual das normas dirigidas às partes interessadas.

2.6 É essencial desenvolver uma cultura europeia de normalização técnica para garantir o funcionamento eficaz e equilibrado do mercado interno da UE a 25. Para tal, haverá que desenvolver, ao nível europeu, estruturas aptas a responder com eficácia

— às exigências colocadas pela «nova abordagem»

— à necessidade de interoperabilidade nos mercados e

— às obrigações e oportunidades de competitividade cuja importância nos mercados internacionais cresce de dia para dia.

2.7 Em 2004, o número total de normas europeias adoptadas foi aproximadamente de 15 000, cabendo ao CEN cerca de 1 200 e ao Cenelec cerca de 400.

2.8 Os factores que contribuíram para um tal sucesso deverão, na opinião do Comité, ser preservados na sua íntegra e, eventualmente, reforçados. O novo quadro jurídico, que remete para os artigos 95.º e 157.º do Tratado CE e regula o financiamento das actividades de normalização, não deve, no entender do Comité, comprometer de modo algum a natureza e as características essenciais do processo de normalização que terá de continuar a ser livre, voluntário e consensual.

2.9 Por outro lado, o Comité está ciente da importância de racionalizar, consolidar e estabilizar o quadro financeiro das estruturas centrais europeias, também no que se refere à aceleração do recurso a normas técnicas que se tem vindo a sentir nos últimos anos.

2.9.1 Com efeito, é crescente o interesse em evitar novos entraves às trocas comerciais através de um sistema de normalização capaz de secundar a competitividade dos produtos, dos serviços e dos processos da indústria europeia cujo finalidade é realizar as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento no espírito da estratégia de Lisboa.

2.10 Até à data não há, ao nível europeu, qualquer referência jurídica que regule especificamente o financiamento do sistema de normalização técnica e permita à Comissão apoiar financeiramente, com meios suplementares, todas as actividades de normalização.

2.10.1 Sabe-se que estas actividades abrangem um vasto leque que vai das tecnologias da informação e da comunicação aos transportes, da protecção do ambiente e dos consumidores à segurança dos processos e dos produtos alimentares, da investigação que precede e acompanha a elaboração de normas aplicáveis aos novos produtos (*new deliverables*). ⁽⁷⁾

2.11 Por outro lado, é necessário garantir maior coerência e estabilidade às estruturas centrais do CEN, do CENELEC e do ETSI, especialmente após a adesão dos novos Estados-Membros e na perspectiva dos novos alargamentos da União Europeia.

2.12 Enquanto os organismos nacionais de normalização beneficiam, para o seu financiamento, de receitas directas sobre os produtos e os serviços, as infra-estruturas comunitárias dependem unicamente da quotização dos seus membros e dos recursos adicionais da UE e da EFTA, os quais se revelam, em vários aspectos, insuficientes para assegurar a eficácia e a solidez do sistema europeu de normalização.

2.13 O Conselho convidava, nas conclusões adoptadas em 2002, as autoridades públicas a atribuir importância estratégica à normalização e a patentear o seu empenho dando um contributo específico para manter a eficácia e a eficiência das infra-estruturas de normalização.

2.14 Em Dezembro de 2004, o mesmo Conselho tomou nota da iniciativa da Comissão de reformar o quadro institucional e de propor uma nova base jurídica para o financiamento da normalização europeia ⁽⁸⁾. Convidava, deste modo, a Comissão, os Estados-Membros, os organismos de normalização nacionais e europeus a examinarem as hipóteses de melhoria do sistema europeu de normalização com o fito de aproveitarem ao máximo os recursos disponíveis, bem como a considerarem outras opções para assegurar o financiamento eficaz da normalização na Europa ⁽⁹⁾.

2.15 A Comissão desenvolveu várias propostas ⁽¹⁰⁾ sobre os cenários possíveis de financiamento do sistema europeu de normalização:

- um cenário de não intervenção,
- uma opção de financiamento exclusivo por parte da indústria e das partes interessadas,
- uma opção de financiamento exclusivo por parte dos Estados-Membros e dos organismos nacionais de normalização,

⁽⁷⁾ **New Deliverables:** técnicas específicas objecto de processos mais expeditos e célebres no consenso, que permitem reduzir rapidamente as incertezas do mercado sem se recorrer a normas formais, mais extensas e laboriosas. Têm validade limitada no tempo e utilizam-se na sociedade da informação. São elaboradas no âmbito dos «Workshop Agreements» da CEN.

⁽⁸⁾ Conclusões do Conselho de 21.12.2004.

⁽⁹⁾ Recomendação B2 do Conselho de 21.12.2004.

⁽¹⁰⁾ SEC(2005) 1050, de 19.8.2005 (avaliação ex ante).

- uma opção de valor acrescentado com a participação financeira da Comunidade.

2.16 O financiamento exclusivamente a cargo da indústria e das demais partes interessadas seria condicionado pela concentração quase exclusiva na produção de normas técnicas em função das exigências do mercado, ou seja, concebidas para melhorar a competitividade europeia no mercado mundial.

2.16.1 Este tipo de financiamento teria a vantagem de brotar directamente da vontade das empresas e de reflectir as necessidades do mercado e não seria, portanto, condicionado por elementos externos. Poderia ter, no entanto, profundas repercussões no grau de protecção e, sobretudo, da protecção equilibrada de todos os interesses representados, em particular os das PME.

2.17 A opção de financiamento exclusivo por parte dos Estados-Membros, através dos OEN que são membros do CEN, do CENELEC e do ETSI, poderia enfraquecer o grau de coordenação europeia e a coerência do sistema europeu de normalização.

2.17.1 Vista de outro ângulo, esta opção poderia responder em grande medida aos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade previstos no Tratado CE.

2.18 A participação mais visível da Comissão teria a vantagem de conferir um forte valor acrescentado às normas técnicas e levar, por arrastamento, à abolição das normas nacionais não conformes e ao melhor funcionamento do mercado único, sobretudo em termos de economias de escala para a produção da indústria europeia.

2.18.1 A Comissão teria assim a possibilidade de influenciar e orientar o processo de normalização numa óptica comunitária com eventuais melhorias na visibilidade, na coerência e na eficiência do apoio às suas políticas.

2.19 No que se refere às despesas, estudos realizados recentemente ⁽¹¹⁾ demonstraram que a ordem de grandeza dos custos anuais do sistema de normalização CEN/CENELEC/ETSI andariam à volta de 700 milhões de euros repartidos do seguinte modo:

- 26 % para os custos institucionais dos OEN,
- 2 % para os custos de gestão do Centro de Gestão do CEN (CMC),
- 72 % para os custos de participação dos peritos nacionais nos vários comités de normalização.

⁽¹¹⁾ Ronald Berger & Partners GMBH, Dezembro de 2000.

2.20 Quanto às entradas, as principais fontes de financiamento actuais subdividem-se em:

- 2 % de contribuições da CE/EFTA,
- 8 % de contribuições dos governos nacionais,
- 90 % de contribuições da indústria e das partes interessadas.

2.21 Neste momento, o apoio financeiro à normalização europeia baseia-se em diversos actos que, na sua maioria, não contêm disposições suficientemente explícitas e específicas quanto a condições de financiamento. Estes actos constituem uma base a partir da qual a Comissão poderá pedir aos OEN (CEN, CENELEC, ETSI) que elaborem normas europeias que sustentem as suas políticas.

2.22 O apoio financeiro à normalização europeia inscreve-se no âmbito das relações de parceria instituídas entre a Comissão, a EFTA e os organismos europeus de normalização, referidas nas orientações gerais para a cooperação entre estas diferentes entidades e firmadas em 28 de Março de 2003.

2.23 Actualmente, o financiamento das actividades de normalização europeia visa essencialmente:

- contratos de execução anuais com as OEN para melhorar o funcionamento dos respectivos secretariados centrais em termos de coerência, eficácia, qualidade e visibilidade,
- a melhoria da qualidade da normalização europeia, através da avaliação por consultores externos de projectos de normas harmonizadas e da tradução, se necessário, da respectiva versão final,
- a elaboração de normas europeias ou outros produtos de normalização destinados a sustentar a legislação e as políticas comunitárias,
- a promoção e a visibilidade do sistema europeu de normalização e das normas europeias,
- a assistência e a cooperação técnica com os países terceiros e a cooperação internacional.

2.23.1 Do mesmo modo, a normalização contribui para reduzir os entraves técnicos ao comércio internacional através de acordos debatidos na OMC, como por exemplo o TABD (Trans Atlantic Business Dialogue) e o MEBF (Mercosur European Business Forum) e ainda da transposição das normas técnicas europeias para as normas internacionais ISO, IEC, ITU.

3. Observações na especialidade

3.1 Na opinião do Comité, para salvaguardar as características imprescindíveis do processo europeu de normalização que deverá continuar a ser voluntário, baseado no consenso e deter-

minado pelo mercado, seria oportuno inserir um novo considerando com o seguinte teor:

«O processo de normalização deve continuar a ser voluntário, baseado no consenso e determinado pelo mercado. Estas características devem ser preservadas e valorizadas pelas novas bases jurídicas comunitárias de financiamento da normalização europeia, no âmbito do plano de acção para a normalização europeia adoptado pela Comissão em Outubro de 2005, o qual será actualizado anualmente com base no consenso entre os OEN e as partes interessadas».

3.2 O Comité considera que a celeridade das mutações tecnológicas não é motivo para a indústria se ver compelida à proliferação de consórcios e de fóruns de criação de técnicas específicas fora do processo formal de normalização europeia. Com efeito, esta atitude poderá debilitar elementos fundamentais da normalização europeia como a participação aberta a todos os peritos, em particular às empresas de menores dimensões, a transparência de todo o processo e a extensão da base de consenso voluntário. Reputa, pois, essencial inserir o seguinte novo considerando:

«É necessário que as novas bases jurídicas de financiamento assegurem a maior eficácia da normalização e o seu reforço para poder responder, num processo transparente, aberto e voluntário, aos novos produtos: técnicas específicas, relações técnicas e manuais. No caso destes novos produtos⁽¹²⁾, as OEN deveriam fazer o possível para ir ao encontro quer das necessidades de todas as partes interessadas, em particular das menos estruturadas e de menores dimensões, quer das exigências legítimas das organizações de consumidores.»

3.3 Na opinião do Comité, seria oportuno alterar o actual considerando 4 por forma a que o objectivo seja conferir um fundamento não só «para o financiamento pela Comunidade de todas as actividades da normalização europeia necessárias à execução das suas políticas e da sua legislação», mas também para o reforço do processo europeu de normalização enquanto elemento fundamental da competitividade da indústria europeia, da defesa dos consumidores, da protecção da saúde e do bem-estar dos cidadãos europeus.

«É necessário estabelecer um fundamento jurídico explícito, completo e circunstanciado para o financiamento pela Comunidade de todas as actividades da normalização europeia necessárias à execução das suas políticas e da sua legislação e ao reforço do processo europeu de normalização propriamente dito, enquanto elemento fundamental da competitividade da indústria europeia, da disseminação de novas tecnologias, da defesa dos consumidores, da protecção da saúde e do bem-estar dos cidadãos europeus.»

⁽¹²⁾ Cfr. nota 7.

3.4 O Comité vê toda a conveniência em especificar melhor que os OEN não são produtores de normas técnicas mas prestadores de um serviço de infra-estruturas europeias em cujo âmbito as normas são elaboradas por representantes especializados das partes interessadas participantes. Conviria, portanto, inserir um novo considerando após o considerando 8:

«Os organismos europeus de normalização fornecem essencialmente serviços infra-estruturais para o estabelecimento de normas técnicas que emergem predominantemente de um processo consensual livre de elaboração técnica a cargo dos representantes das partes interessadas».

3.5 O CESE propõe aditar no artigo 3.º da proposta de decisão «*Actividades de normalização elegíveis para financiamento comunitário*» ao n.º 1 duas novas alíneas g) e h) a seguir à f):

3.5.1 Conforme já se disse no ponto 1.4 do presente parecer, é de particular relevância a formação das pessoas interessadas em temas relacionados com a normalização. Artigo 3.º, n.º 1, alínea g):

«Formação dos representantes das partes interessadas, em particular das empresas de menores dimensões, do sector dos serviços e da distribuição e dos organismos menos estruturados, quer no plano geral do processo de normalização quer no plano especificamente técnico, para reforçar a capacidade de “co-geração” de normas europeias e internacionais».

3.5.2 Para a participação crescente dos numerosos actores da sociedade civil nos processos de normalização, afigura-se indispensável reforçar as articulações em rede. Artigo 3.º, n.º 1, alínea h):

«Reforço da coordenação interdisciplinar dos métodos, procedimentos e políticas das redes informáticas europeias interactivas entre os organismos de normalização nacionais ou regionais».

3.6 Modalidades de financiamento

3.6.1 A actividade dos organismos de normalização é equiparável a uma actividade de interesse económico geral uma vez que produz serviços indispensáveis para a saúde, o ambiente e o desenvolvimento sustentável.

3.6.2 No entender do CESE, o financiamento das actividades dos secretariados centrais dos organismos europeus de normalização poderia ser garantido não só pelas «subvenções de acção» ou «subvenções de funcionamento»⁽¹³⁾, mas também mediante convites à apresentação de propostas segundo o procedimento dos concursos públicos, em substância, segundo princípios mais flexíveis.

3.6.3 Artigo 5.º, n.º 5 Quanto às convenções-quadro de parceria, celebradas entre a Comissão (antigo artigo 5.º), por um lado, e os OEN, por outro, o Comité considera que estes contratos devem ser o fruto de uma verdadeira «parceria equitativa» e não impostos unilateralmente. Seria igualmente aconselhável acelerar os trâmites burocráticos e de controlo administrativo, evitando impor sistemas de certificação gravosos e a revisão contabilística dos custos imputáveis, recorrendo a sistemas forfetários com cobertura de 100 % dos custos marginais.

3.7 Aspectos ambientais

3.7.1 Paralelamente ao propósito subjacente às normas, que é facilitar o comércio, melhorar a qualidade de vida, contribuir para melhorar a saúde e a segurança de processos e serviços, importa prestar especial atenção à vertente ambiental.

3.7.2 O paradigma mais adequado é a política integrada de produtos, centrada no «ciclo de vida ambiental»⁽¹⁴⁾. A análise dos aspectos ambientais na empresa e in situ já foi vertida na norma europeia EN/ISO 14.001. Começaram também a ser aplicadas as outras normas da série ISO 14.000 (gestão ambiental): a ISO 14.020, rotulagem e declarações ambientais; a ISO 14.030, avaliação do desempenho ambiental; a ISO 14.040, LCA (*Life Cycle Assessment*).

3.8 Regras de gestão, de execução e de acompanhamento

3.8.1 Na opinião do Comité, seria conveniente alterar o n.º 2 do artigo 6.º em conformidade com o novo considerando 4 modificado.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹³⁾ COM(2005) 377 final — artigo 5.º, n.º 2. 2.

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 302 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o reforço do enquadramento que rege os fundos de investimento na UE»

COM(2005) 314 final

(2006/C 110/04)

Em 12 de Julho de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre o reforço do enquadramento que rege os fundos de investimento na UE».

Em 21 de Fevereiro de 2006, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator, A. GRASSO.

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 138 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O Livro Verde da Comissão Europeia fornece importantes indicações estratégicas na perspectiva da completa integração dos mercados financeiros na Europa. Como se sabe, o desenvolvimento económico e o crescimento dos países europeus estão estreitamente ligados ao desenvolvimento e à integração dos mercados financeiros, integração essa que representa também a plena realização da terceira fase da própria União.

1.2 Para lá do debate académico sobre se o desenvolvimento financeiro precede o desenvolvimento económico ou é consequência dele, afigura-se-nos importante sublinhar que, no que toca ao dualismo entre a abordagem orientada para a banca e a orientada para os mercados financeiros, que distingue o modelo anglo-saxónico (em particular o dos Estados Unidos) do «modelo europeu», **a evolução da legislação em vigor e as orientações da União parecem querer prosseguir na via de uma plena integração das duas abordagens no nosso sistema económico.**

1.3 De facto, os mercados e as instituições financeiras desenvolvem na sociedade a tarefa fundamental de associar unidades com «défice» financeiro a unidades com superavit, seguindo regras baseadas em critérios de eficiência na atribuição de recursos e racionalidade. Não se deve esquecer, entre outros, que a sã concorrência e competitividade entre empresas se estabelece no mercado de capitais e de crédito antes mesmo que no dos bens.

2. O mercado dos OICVM na UE e a necessidade de harmonizar

2.1 A regulamentação europeia sobre a poupança gerida, em geral, e sobre os OICVM (*organismos de investimento colectivo em valores mobiliários*), em particular, gira em torno de um núcleo normativo constituído pela Directiva 85/611/CEE, que forneceu nestes últimos anos o enquadramento jurídico em que o sector evoluiu. Ainda que o processo de supressão das barreiras normativas ao estabelecimento e à comercialização transfronteiriça dos produtos na UE não esteja totalmente reali-

zado, o mercado dos OICVM opera num contexto regulamentar de referência harmonizado.

2.2 O desenvolvimento do mercado dos OICVM é aparentemente um processo contínuo e em constante progressão. O património líquido gerido registou, nos últimos anos, uma taxa de crescimento de dois dígitos. Segundo os dados do *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*, o mercado composto pela UE-15 mais a República Checa, a Hungria, a Polónia, a Noruega e a Suíça registou no período de 1996–2005 uma taxa de crescimento anual composto de 14,5 %, tendo passado de 1 450 mil milhões de euros para mais de 4 900 mil milhões de euros de activo líquido.

2.3 A publicação ⁽¹⁾ da evolução anual do número e do capital total dos fundos a nível mundial mostra como o fenómeno está a progredir claramente, quer quanto ao número quer quanto aos montantes tratados.

2.4 Na opinião do CESE, embora difícil, é muito importante resolver o problema da convergência fiscal para aumentar o potencial de crescimento dos OICVM. As estratégias de internacionalização deste sector podem ser influenciadas quer por obstáculos à entrada, quer à saída. Os obstáculos à saída decorrem do regime fiscal aplicável aos subscritores não residentes em conformidade com a legislação nacional do fundo; os obstáculos à entrada dependem da legislação do país de residência do subscritor.

2.5 Em quase toda a Europa, a disciplina fiscal dos OICVM parece inspirar-se no princípio da neutralidade do investimento em fundos em comparação com o investimento directo. **Praticamente todos os países europeus aplicam o modelo da transparência fiscal (noveil) formal ou substancial dos organismos, que implica a tributação directa dos rendimentos dos investidores.** O modelo da transparência permite aplicar o princípio da neutralidade relativamente à exportação de capitais (*capital export neutrality*) e prevê a tributação dos investidores de acordo com o princípio da residência, se os rendimentos financeiros recebidos pelo fundo não forem objecto de retenção na fonte.

⁽¹⁾ Fonte: *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*

3. Observações sobre o ponto «Apreciação geral»

3.1 Na indústria financeira europeia a dimensão média dos OICVM é, em média, menos de um terço da dimensão dos seus congéneres norte-americanos. Por isso, as economias de escala são menores na gestão em detrimento da remuneração líquida recebida pelos investidores finais.

3.2 Todavia, ainda que o legislador comunitário tenha como objectivo prioritário definir uma regulamentação para a finança de produtos, o CESE entende que **as vantagens reais para os investidores dependem da regulamentação global do sistema financeiro** (consequentemente, a regulamentação dos produtos e dos serviços).

3.3 O Livro Verde realça, pois, o potencial aumento do risco operacional resultante da externalização de algumas funções susceptíveis de gerar conflitos de interesses: para o CESE, **trata-se de uma preocupação fundamentada, à qual se deveria responder com medidas regulamentares adequadas.**

3.4 Desde que um processo seja segmentado em várias partes confiadas a organizações diferentes, o problema não reside tanto nos aspectos técnicos da subdivisão, mas antes nas condições de equilíbrio em que se desenvolve o (novo) mercado que regula as relações entre compradores e vendedores. Tome-se como exemplo a análise financeira. Na prática corrente, as análises financeiras são objecto de trocas não autónomas, mas incorporadas em outros serviços, normalmente de carácter operacional: assim, por exemplo, há a tendência para que o corretor de títulos distribua análises sobre vários títulos em troca de uma continuidade operacional baseada em níveis de comissões que englobam, entre outros, o custo das análises.

3.5 A circulação das informações (análises) faz-se, portanto, segundo a lógica de mercado característica de um «bem público»: é indicada a quantidade de informações necessárias e o preço é a soma do que foi pago pelos diversos compradores. De entre estes são, todavia, poucos os que pagam realmente. Daí resultar, no mínimo, um certo desequilíbrio: a elaboração de análises é uma actividade sub-remunerada, o que incentiva o desenvolvimento de economias de escala neste sector, com a inevitável quebra de qualidade e uma tendência para tirar proveito dos benefícios dos custos resultantes nomeadamente de conflitos de interesses (veja-se, a título de exemplo, a intervenção da Autoridade de Serviços Financeiros (FSA) britânica a propósito das comissões em espécie (*soft commission*) entre corretor/intermediário e gestores de património). O CESE considera que deveriam ser definidas regras para evitar, tanto quanto possível, a confusão entre mecanismos de formação dos preços no sector da intermediação dos riscos incorporados nos capitais financeiros e os da formação dos preços no sector da intermediação/transformação dos riscos de investimento.

4. Respostas às perguntas do Livro Verde

4.1 *Pergunta 1: As iniciativas supramencionadas assegurarão uma segurança jurídica suficiente na aplicação da directiva?*

A. Eliminar as incertezas associadas ao reconhecimento dos fundos criados durante o período de transição entre OICVM I e OICVM III.

B. Simplificar o procedimento de notificação dos fundos que beneficiam de passaporte.

C. Promover a aplicação das recomendações da Comissão sobre a utilização dos instrumentos derivados e do prospecto simplificado.

D. Clarificar a definição de «ativos» passíveis de serem adquiridos pelos OICVM.

4.1.1 Para responder à pergunta é necessário **distinguir entre finança «de produtos» e finança «de serviços»**. A primeira tem como objectivo definir os instrumentos operacionais que permitem aos fornecedores e aos recebedores de capital financeiro encontrarem-se; a segunda, em contrapartida, tem como objectivo a busca dos instrumentos que melhor se adaptam às exigências do recebedor ou do fornecedor dos fundos e indica, no caso de não existirem produtos adequados, as características em falta.

4.1.2 **A transformação dos sistemas financeiros centrados nos bancos em sistemas centrados no mercado** modifica o funcionamento da intermediação financeira, chamada cada vez mais a intermediar riscos mais do que capital financeiro. A intermediação de riscos é vantajosa desde que o intermediário os consiga tratar a um custo inferior ao do investidor. Importa, por isso, **perguntar** se uma disposição legislativa destinada a reduzir os riscos será mais eficaz do que uma outra destinada a garantir níveis adequados de eficiência do processo de intermediação dos riscos.

4.1.3 Há que ter presente que mesmo num contexto de mercados financeiros eficientes o risco global de um investimento deveria idealmente subdividir-se em duas partes: o «**risco de pay-off**» (reembolso) e o «**risco de informação**». O primeiro mede a efectiva volatilidade de um investimento. O segundo, em contrapartida, mede a dificuldade (devido essencialmente à falta de informação dos agentes económicos) de avaliar correctamente o risco de *pay-off*. Há que ter consciência de que o prémio de risco incluído nas escolhas dos agentes económicos deriva dos dois tipos de risco e que a relação entre eles não se caracteriza por uma simples adição, mas por correlações de intensidade diversa.

4.1.4 Assim, o CESE responde afirmativamente à pergunta, sob reserva de que as observações tecidas se aplicam ao sector da «finança de produtos». **Relativamente à «finança de serviços» conviria introduzir maior liberdade de prestação de serviços de investimento, eliminando, por exemplo, os entraves actuais às actividades de promoção financeira**, que não respeitam plenamente o princípio do controlo pelo país de origem (*home country control*).

4.1.5 A preocupação que subjaz a este desiderato é clara: **evitar comportamentos evasivos** por parte daqueles que pretendam organizar uma rede de promotores beneficiando do sistema mais favorável de alguns Estados-Membros. Para o CESE, todavia, esta lógica padece do vício de origem de que se a evasão é possível é porque os regimes não são efectivamente equivalentes.

4.1.6 Entende, por isso, que conviria aumentar a «livre circulação» das actividades ligadas à «finança de serviços» como incentivo para tornar mais homogéneas as diferentes aplicações nacionais das directivas comunitárias em matéria de investimentos e valores mobiliários (incluindo a Directiva OICVM III).

4.2 *Pergunta 2: A aplicação corrente da directiva suscita outros problemas que devam ser abordados de forma prioritária?*

4.2.1 A convergência na disciplina regulamentar deve ser acompanhada de medidas de coordenação das regras fiscais aplicáveis a este sector. Ainda hoje coexistem no mercado europeu, como em todas as restantes áreas financeiras, os vários sistemas nacionais e ainda, em alguns sectores, as regras derivadas dos acordos bilaterais para evitar a dupla tributação.

4.2.2 A trama das diversas regulamentações fiscais leva a distorções da concorrência, à **dupla tributação e a intervenções de arbitragem**, bem como à tentação de fraude e evasão fiscal. Neste sentido, é necessário que o quadro legislativo nacional seja mais eficaz, tendo em conta a crescente internacionalização do mercado.

4.2.3 A variabilidade fiscal constitui um formidável instrumento de promoção e protecção para os Estados. As diversas interpretações fiscais que podem ser dadas aos instrumentos OICVM provenientes de outros Estados-Membros permitem a aplicação de regimes fiscais menos favoráveis, criando, de facto, uma espécie de obstáculo à entrada. O Comité está consciente de que a harmonização não pode ser considerada um objectivo facilmente atingível a curto prazo, mais que não seja porque qualquer intervenção nesta matéria requer unanimidade. Sugere, em todo o caso, que seja tomada em consideração **a definição de um regime fiscal comunitário a aplicar aos produtos de investimento em matéria de incidência e imposição**.

4.3 *Pergunta 3: Um passaporte eficaz para as sociedades de gestão traduzir-se-ia em importantes vantagens económicas adicionais comparativamente aos mecanismos de delegação da gestão? Queira indicar as fontes e a importância provável dos benefícios previstos.*

4.3.1 Passaporte e «prospecto simplificado» são medidas adequadas para superar os problemas associados à fragmentação do mercado e aos entraves à total mobilidade dos capitais e realização dos mercados, bem como **para instaurar suficiente certeza jurídica**. O CESE considera indispensável, ao

mesmo tempo, prosseguir os esforços para dissipar as incertezas associadas ao reconhecimento dos fundos criados durante o período de transição entre OICVM I e OICVM III.

4.4 *Pergunta 4: A repartição das responsabilidades entre dois Estados-Membros pela supervisão da sociedade de gestão e do fundo implicaria um aumento dos riscos operacionais ou suscitaria preocupações do ponto de vista da supervisão? Queira descrever as fontes dos problemas e as medidas a tomar para uma contenção eficaz de tais riscos.*

4.4.1 O CESE está consciente de que coexistem na UE dois regimes financeiros, o modelo inglês e o modelo continental, que dificilmente convergirão a curto prazo. Todavia, neste caso, o CESE espera que as novas normas prevejam **a aplicação de uma só fonte regulamentar para facilitar o processo de convergência**, pois considera que a imposição de barreiras legislativas à utilização mista dos instrumentos previstos por uma ou outra das regulamentações apenas serviria para perpetuar a actual situação de desequilíbrio.

4.4.2 O CESE está convicto de que a repartição das responsabilidades entre dois Estados-Membros pela supervisão da sociedade de gestão e do fundo aumenta as dificuldades de controlo e implica o risco de diminuir a eficácia da sua intervenção. Reconhece, por isso, que convém prever que **a responsabilidade em relação ao investidor continue a pertencer ao fundo do país de origem do investidor, ainda que a sociedade de gestão seja uma sociedade estrangeira**.

4.5 *Pergunta 5: O reforço da transparência, comparabilidade e atenção atribuída às necessidades dos investidores a nível da distribuição das unidades de participação melhorará significativamente o funcionamento dos mercados europeus de fundos de investimento e o nível de protecção dos investidores? Tal deve constituir uma prioridade?*

4.5.1 Para melhorar o funcionamento dos mercados dos fundos e a protecção dos investidores não basta regulamentar a produção dos instrumentos financeiros. O CESE sugere que seja dada à distribuição adequada atenção, reforçando a transparência, de modo a que os investidores possam escolher com conhecimento de causa.

4.5.2 A informação fornecida aos investidores não pode fazer tábua rasa do contexto ambiental e cultural em que os próprios investidores cresceram e vivem. **O alargamento da União Europeia a países que até há 15 anos não participavam na economia de mercado levanta o problema da oportunidade de manter um modelo de informação único**. O Comité considera a este propósito que se deveria proceder a uma reflexão, tendo presente, por um lado, a necessidade de dispor de um quadro normativo, tanto quanto possível, simples e uniforme e, por outro, a diversidade de cultura económica e financeira ainda existente entre alguns Estados-Membros.

4.6 Pergunta 6: A clarificação das «normas de conduta» aplicáveis às empresas que comercializam unidades de participação junto dos investidores contribuiria de forma significativa para a prossecução deste objectivo? Deveriam ser previstas outras medidas (por exemplo, reforço das obrigações em matéria de informação)?

4.6.1 O CESE não pode deixar de considerar desejável uma clarificação das normas de conduta dos distribuidores. Não se deve, no entanto, subvalorizar o facto de a aplicação quotidiana da directiva no que toca à gestão dos riscos e à transparência das comissões implicar dificuldades objectivas, que nem sempre é fácil superar.

4.6.2 Atente-se, por exemplo, na questão técnica do relatório de desempenho (*benchmark*), que assume uma importância totalmente diferente consoante a gestão vise «bater o *benchmark*» ou «atingir o *benchmark*». Partindo do princípio de que os instrumentos técnicos utilizados são os mesmos, esta diferença de propósito implica assumir riscos diferentes, pois para «bater o *benchmark*» é necessário dar ao gestor uma certa margem na atribuição de recursos, o que implica assumir riscos adicionais.

4.6.3 Neste contexto, sugere-se a introdução de disposições destinadas a tornar mais transparentes as modalidades (não as quantidades) de rotação dos investimentos incorporados nas carteiras. Com efeito, para desempenhos brutos iguais, as maiores rotações das carteiras implicam custos de transacção mais elevados, o que reduz o resultado líquido para o cliente. Trata-se de uma questão particularmente sensível sempre que uma parte dos custos de transacção são reconhecidos/reembolsados ao próprio gestor.

4.7 Pergunta 7: Existem problemas particulares inerentes aos fundos que não sejam abrangidos pelos trabalhos em curso sobre a aplicação pormenorizada das «normas de condutas» previstas pela Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros?

4.7.1 A Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros pode fornecer uma base regulamentar importante sobretudo para obter normas de transparência elevadas na distribuição dos OICVM.

4.7.2 A directiva não estabelece, contudo, regras de transparência para a negociação das obrigações, cujo grau de opacidade pode ser bem elevado. Do ponto de vista do CESE, esta directiva não pode ser, portanto, considerada como o instrumento que completa e colmata todas as eventuais lacunas do quadro regulamentar dos OICVM.

4.8 Pergunta 8: Prevalece uma lógica comercial ou económica (benefícios líquidos) para as fusões de fundos transfronteiras? Poderiam estas vantagens ser em grande medida obtidas mediante um processo de racionalização dentro das fronteiras nacionais?

4.8.1 A dimensão média dos fundos europeus é ainda relativamente modesta: em 2004 era de 195 milhões de dólares em comparação com os 628 milhões de dólares nos Estados Unidos, nesse mesmo ano. Este aspecto reflecte-se na possibilidade de fazer economias de escala e, consequentemente, de

influir no rendimento e sobretudo na rentabilidade da sociedade que gere o fundo.

4.8.2 É sabido que um dos efeitos financeiros do processo de globalização da economia consiste na redução do nível absoluto dos riscos, a que está associada uma recomposição entre os riscos sistemáticos (crescentes) e os riscos específicos (decrescentes). Embora admitindo que os **processos de fusão transfronteiriça possam aumentar as economias de escala**, é necessário **limitar a aplicação a produtos para os quais eles sejam garantia de êxito**, isto é, a todos os sectores da poupança gerida em que a eficiência é mais importante do que a eficácia. Em contrapartida, nos sectores em que falta a eficácia, os processos de aglomeração poderiam ter efeitos nada benéficos.

4.9 Pergunta 9: Os benefícios desejados poderiam ser assegurados através do agrupamento dos fundos («pooling»)?

4.9.1 A gestão centralizada dos activos dos diversos fundos com características fundamentalmente semelhantes permite evidentes economias de escala e é um instrumento já utilizado pelas sociedades de gestão para melhorar a gestão dos investimentos. O agrupamento de activos a nível transfronteiras defronta-se, porém, com os problemas fiscais e regulamentares respeitantes aos fundos de investimento já amplamente debatidos. No entender do CESE, essa não pode ser, por conseguinte, uma alternativa para contornar os problemas e as dificuldades regulamentares e institucionais com que se depara a consolidação da indústria dos fundos de investimento.

4.10 Pergunta 10: A concorrência a nível da gestão dos fundos e/ou distribuição é suficiente para garantir que os investidores beneficiem de uma maior eficiência?

4.10.1 A resposta a esta pergunta é não, como ressalta até da própria experiência americana. No mercado americano, os fundos de investimento existem há sessenta anos. Não obstante o aumento extraordinário do número de fundos propostos e da sua dimensão, os custos a cargo dos fundos e dos investidores, no seu todo, quase que duplicaram⁽²⁾. Isto traduziu-se num resultado líquido menos satisfatório em relação aos *benchmarks*: de facto, no período de 1945 a 1965, os *benchmarks* superaram em média os fundos em 1,7 % ao ano, ao passo que no período de 1983 a 2003 esse desvio aumentou, atingindo 2,7 % ao ano.

4.11 Pergunta 11: Quais as vantagens e as desvantagens (riscos prudenciais e comerciais) decorrentes da possibilidade de optar por um depositário situado noutro Estado-Membro? Até que ponto a delegação ou outras modalidades poderiam contribuir para suprir a necessidade de uma acção legislativa relativamente a estas questões?

4.11.1 A possibilidade de optar por um depositário num Estado-Membro diferente do da sociedade de gestão do fundo **poderia aumentar a concorrência entre depositários**, reduzindo os encargos suportados pelo fundo.

⁽²⁾ Bogle J.C. (2005), «The Mutual Fund Industry 60 Year Later: For Better or Worse?», *Financial Analysts Journal*, Janeiro/Fevereiro.

4.11.2 Poderia ainda acarretar maiores riscos prudenciais se a cooperação e a convergência entre as autoridades de regulamentação do sector não estiverem suficientemente desenvolvidas.

4.11.3 Se bem que não despicientes, as comissões pagas ao depositário são inferiores a outros custos, por exemplo, as despesas de distribuição. O CESE sugere, pois, que sejam ponderadas as vantagens e os riscos de uma tal iniciativa legislativa.

4.12 Pergunta 12: *Entende que o processo de normalização em curso impulsionado pelo sector surtirá efeito dentro de um horizonte temporal razoável? Impõe-se a intervenção dos poderes públicos?*

4.12.1 A normalização, a automatização e a informatização dos pedidos de subscrição e da liquidação dos fundos são condição fundamental para que os distribuidores possam alargar o leque de produtos oferecidos e aumentar a concorrência.

4.12.2 Isto implicaria, no entanto, profundas modificações nas regras e nas normas que regem os procedimentos operacionais e informáticos e imporia custos substanciais para os operadores. Há que ter presente que na Europa continental as sociedades de gestão dos fundos e os distribuidores fazem parte frequentemente do mesmo grupo. Neste contexto, é provável que os operadores sejam menos incentivados a arcar com os custos necessários para aumentar a concorrência na distribuição. Pode-se, portanto, partir do princípio de que uma intervenção do sector público poderia estimular e acelerar este processo.

4.13 Pergunta 13: *A elevada importância atribuída aos limites de investimento formais representa uma abordagem sustentável com vista a assegurar elevados níveis de protecção dos investidores?*

4.13.1 **A eficácia de esquemas comportamentais rígidos em relação ao risco tem sido desde sempre objecto de um amplo debate em economia**, especialmente à luz dos benefícios variados decorrentes da experiência após a conclusão dos acordos de câmbio de Bretton-Woods. Isto resulta do facto de o risco económico variar consoante o tempo: a curto prazo, tudo o que flutua em relação a uma obrigação representa um risco, ao passo que, a longo prazo, o risco reside em tudo o que é rígido face às evoluções do sistema. Por conseguinte, **a introdução de uma certa rigidez imposta por limites formais teria efeitos benéficos a curto prazo, mas implicaria riscos substanciais a longo prazo.**

4.13.2 A isto vem juntar-se um aspecto que ressalta dos últimos estudos realizados no sector da «**finança comportamental**»: o comportamento e **as decisões dos diferentes agentes têm tendência a ser altamente influenciados** pelo grau de risco envolvido. À medida que o risco aumenta observam-se comportamentos cada vez mais reactivos e vice-versa. Assim, o CESE considera negativa qualquer regulamentação que introduza uma rigidez excessiva susceptível de

produzir um efeito duplo a longo prazo: resistência operacional nos instrumentos e reduzida reactividade dos agentes económicos, cujos efeitos, ainda que por determinar, seriam certamente negativos. **Em contrapartida, a consciência de uma «perda real» de capital poderia ser o estímulo mais eficaz para a sua protecção.**

4.13.3 Este fenómeno acarreta uma distorção suplementar nos mercados: a expectativa de, se o risco produzir resultados positivos, eles serem integrados pelo investidor, ao passo que se forem desfavoráveis, serem transferidos para o mercado.

4.14 Pergunta 14: *Considera que as medidas de salvaguardas, a nível da sociedade de gestão e do depositário, são suficientemente sólidas para abordar os novos riscos que se colocam a nível da gestão e administração dos OICVM? Que outras medidas destinadas a manter um elevado nível de protecção dos investidores consideraria adequadas?*

4.14.1 O CESE sugere uma intervenção a curto prazo eventualmente com regulamentações formais e rígidas, mas destinadas apenas a acabar com acordos concertados. Quando isso acontecesse, o mercado estaria mais maduro e já não necessitaria, pois, de restrições rígidas. Uma área de particular interesse é o fornecimento de informações: demasiadas vezes os deveres de informação são estabelecidos para horizontes temporais em nada coerentes (demasiado curtos) com os dos produtos financeiros, de modo que nas informações fornecidas não se vislumbram os benefícios de diversificação temporal que certos investimentos comportam.

4.14.2 Para reforçar a protecção dos investidores, o CESE sugere que seja ponderada a criação de um **fundo especial de garantia** alimentado nomeadamente com as receitas provenientes das sanções aplicadas pelas autoridades de supervisão. Este fundo não deveria obviamente cobrir os riscos de mercado inerentes aos investimentos dos OICVM. Deveria, antes, contribuir para a reparação dos danos sofridos pelos investidores quando os intermediários não respeitam a regulamentação.

4.15 Pergunta 15: *Verificam-se casos que resultam numa distorção a nível das escolhas dos investidores que mereçam particular atenção por parte dos decisores políticos europeus/nacionais?*

4.15.1 Os fundos de investimento deparam-se com produtos financeiros, como as **apólices associadas a unidades de participação**, considerados comparáveis pelos investidores, não obstante a sua regulamentação ser bastante diferente.

4.15.2 Esta situação pode implicar distorções nas escolhas dos investidores, com consequências negativas em termos de custos e de riscos dos investimentos efectuados. O *Comité considera que não se pode atacar o problema reduzindo a concorrência* ou diminuindo as restrições e as garantias exigidas aos fundos de investimento. É desejável, pelo contrário, que se ajustem em alta as normas para que os produtos financeiros que, na realidade, são considerados como uma alternativa directa aos fundos de investimento sejam sujeitos a exigências regulamentares comparáveis às que se aplicam a estes fundos.

4.16 Pergunta 16: Até que ponto os problemas inerentes à fragmentação regulamentar suscitam problemas de acesso ao mercado, requerem assim uma abordagem comum a nível da UE no que diz respeito a a) fundos de capitais não abertos à subscrição pública; b) fundos de retorno absoluto (*hedge funds*); e fundos de *hedge funds*?

4.16.1 Antes de responder a esta pergunta importa fazer uma introdução que ajuda também a clarificar o problema suscitado pela pergunta anterior. **O legislador deve definir claramente a noção de valor mobiliário.** Há que clarificar inequivocamente **se essa noção implica ou não a liquidez do instrumento.** Actualmente os dois conceitos são utilizados, na realidade, como sinónimos, tentando desse modo «suprimir» do conceito de valor mobiliário tanto os investimentos alternativos como os produtos de substituição dos OICVM. Na opinião do CESE, trata-se de um mal-entendido que poderia ter graves consequências, pois poderia levar a confundir dois princípios muito diferentes da teoria dos mercados financeiros — o princípio da eficiência e o do completamento.

4.16.2 Um mercado financeiro é eficiente se os custos de transacção dos investimentos que ele integra forem aceitáveis. Um mercado financeiro é completo se integrar todos os investimentos possíveis.

4.16.3 Os fundos de capitais não abertos à subscrição pública e os fundos de retorno absoluto devem ser avaliados mais quanto à sua eficácia (capacidade de seleccionar os melhores investimentos) do que quanto à sua eficiência (capacidade de obter economias de escala nos custos). É, por isso, menos relevante a questão da dimensão dos fundos. Pelo contrário, problemas ligados à eficácia (capacidade de reagir rapidamente no mercado sem condicionar a sua evolução) e à contenção do risco sistémico (cf. a salvação do fundo LTCM em 1998) sugerem que é preferível não encorajar um aumento excessivo da dimensão dos fundos.

4.17 Pergunta 17: *Prevalecem riscos específicos (do ponto de vista da protecção dos investidores ou na perspectiva da estabilidade do mercado) associados às actividades desenvolvidas quer pelos fundos de capitais não abertos à subscrição pública, quer pelos fundos de retorno absoluto que mereçam uma atenção particular?*

4.17.1 Para além do risco de *pay-off*, estes investimentos caracterizam-se por um importante **risco de informação**. É correcto disciplinar este risco, sobretudo para limitar o risco de fraude, mas seria um erro tentar reduzi-lo excessivamente. Com efeito, se estes fundos fossem totalmente transparentes, correr-se-ia o risco de minimizar a competência do gestor, que, em contrapartida, está na base da produção de rendimentos que pouco têm a ver com o mercado.

4.17.2 O Comité considera utópico tentar tornar transparente um processo complexo, devendo-se antes procurar consciencializar o investidor «médio» de que, no caso do investimento alternativo, necessita de conhecimentos mais aprofundados ou, se os não tiver, de recorrer à intervenção de um especialista.

4.18 Pergunta 18: *Em que medida um regime comum de investimento em capitais fechados poderia contribuir para superar os entraves à oferta transfronteiras de investimentos alternativos destinados aos investidores sofisticados? Esta clarificação dos processos de comercialização e de vendas poderia ser assegurada independentemente de medidas de acompanhamento a nível da sociedade de gestão do fundo, etc.?*

4.18.1 A definição de um regime comum de investimento em capitais fechados destinado aos investidores sofisticados poderia ser um impulso ao desenvolvimento dos fundos de capitais não abertos à subscrição pública na União Europeia.

4.18.2 Os investidores sofisticados devem ter por definição competências técnicas e capacidade patrimonial necessária para fazer investimentos com um perfil de risco elevado, como os de capitais não abertos à subscrição pública. Parte-se, por conseguinte, do princípio que sabem avaliar a capacidade e a credibilidade dos gestores. Além disso, tendo em conta que os fundos de investimento de capital privado garantem por si só uma certa diversificação dos riscos, não deveriam ser necessárias outras medidas de acompanhamento que regulamentem penosamente a actividade da sociedade de gestão.

4.19 Pergunta 19: *A actual legislação relativa aos OICVM, de natureza vinculativa e baseada em produtos específicos, representa uma base viável a longo prazo para um mercado europeu de fundos de investimento integrado e objecto de uma supervisão adequada? Em que condições, ou em que fase, seria conveniente prever uma transição para uma regulamentação assente em princípios e baseada nos riscos?*

4.19.1 Há vários exemplos que evidenciam as lacunas do actual sistema. Basta pensar no caso dos fundos de índices (*Exchange Traded Funds*), que combinam os aspectos positivos de um fundo (diversificação importante) e os de uma acção (a possibilidade de ser permanentemente transaccionada no mercado). A directiva facilita a difusão deste instrumento ao fazê-lo beneficiar do passaporte enquanto OICVM. Por outro lado, limita a sua posse por um outro OICVM, pois considera-o como uma acção.

4.19.2 Tendo em conta nomeadamente as observações tecidas sobre os investimentos alternativos e a importância de não circunscrever a atenção à finança de produtos mas atender também à finança de serviços, o Comité entende que é desejável evoluir para uma regulamentação baseada nos princípios. Considera também que a actualização do quadro normativo deve ser feita gradualmente, procurando um equilíbrio razoável entre prazos de consulta e rapidez do processo de revisão.

5. Desafios futuros

5.1 Do exposto se conclui que o **sistema europeu dos OICVM continua a ser um mercado fragmentado**, constituído por empresas de dimensão relativamente pequena em comparação com as americanas e no qual a colaboração e os fluxos transfronteiriços continuam sujeitos a uma certa viscosidade, o que não permite grandes economias de escala e, consequentemente, redução dos custos.

5.2 Por outro lado, a excessiva preocupação expressa, nomeadamente, no Livro Verde ⁽³⁾ acerca da definição dos activos passíveis de serem adquiridos pelos OICVM, obrigando os fundos a investir principalmente em instrumentos financeiros líquidos, impediria a intervenção em mercados não regulamentados.

5.3 **Seria, portanto, desejável tomar em consideração a possibilidade de proceder a operações de capital privado**, o que seria coerente com o objectivo de abrir o capital das PME à participação do capital de risco e, consequentemente, à participação de capital privado.

5.4 O sistema económico europeu está fortemente conotado com as **pequenas e médias empresas, muitas vezes subcapitalizadas** por recorrerem predominantemente à banca.

5.5 Esta subcapitalização **é acompanhada frequentemente de um endividamento excessivo, sobretudo sob a forma de dívida a curto prazo** e de numerosas dívidas e créditos comerciais associados à extrema interdependência entre empresas de uma mesma fileira de produção. Estas características são também a consequência de uma concepção de propriedade típica do capitalismo familiar, em que é frequente a confusão entre património do empresário e capital da empresa.

5.6 Estas questões a nível de empresa e a necessidade de atingir objectivos mais gerais no que toca ao «sistema» de produção à escala europeia faz com que as soluções para os problemas financeiros adquiram importância estratégica. Esses objectivos articulam-se em torno de três eixos, que podem ser resumidos do seguinte modo:

- favorecer uma cultura empresarial com o objectivo de abrir o capital das PME à participação de capital de risco de terceiros e de organismos financeiros,
- favorecer a inovação como instrumento de competitividade em mercados globalizados,
- acompanhar a continuidade (e a sucessão) empresarial, entendida como um processo que não deve provocar uma «discontinuidade» susceptível de comprometer a vida da empresa.

5.7 Neste contexto, o Comité espera que o legislador europeu estenda a sua atenção ao importante sector do capital privado, já que o capital de risco é um sector ainda muito pouco desenvolvido na Europa.

5.8 O Comité crê, além disso, que a reflexão em curso sobre o quadro normativo dos fundos de investimento deve ser aproveitada para **examinar cuidadosamente o desenvolvimento da finança socialmente responsável que não sacrifica o desenvolvimento social e a protecção do ambiente ao lucro**. Em 2003, os «fundos éticos» representavam cerca de

0,37 % do total do património gerido pelos OICVM europeus ⁽⁴⁾. A comparação com o mercado americano, no qual, nesse mesmo ano, cerca de 11,3 % do total do património gerido pelos OICVM pertencia a fundos éticos mostra que há ainda uma margem de crescimento da finança com responsabilidades sociais na Europa bastante considerável.

5.9 A fim de favorecer um desenvolvimento mais rápido da finança socialmente responsável, os Estados-Membros poderiam prever mecanismos de incentivo fiscal baseados numa isenção parcial de impostos sobre os ganhos obtidos nestes investimentos, à semelhança de disposições já adoptadas em alguns Estados-Membros que permitem deduzir do rendimento as contribuições voluntárias para organizações de utilidade social. Deveriam ainda ser concedidas facilidades fiscais aos lucros dos fundos reinvestidos em organizações de utilidade social.

5.10 Atendendo ao carácter inovador desta proposta, o Comité espera que a questão seja mais aprofundada e que seja feito um estudo de viabilidade, recorrendo nomeadamente às análises das melhores práticas actualmente adoptadas.

5.11 Por conseguinte, os desafios que se colocam a médio e a longo prazo consistem essencialmente em:

- tomar em consideração os novos produtos que a inovação financeira «cria» inevitavelmente e, em particular, os investimentos alternativos, cada vez mais indispensáveis ao «financiamento da inovação» para as PME,
- superar, nomeadamente através de fusões, o problema das dimensões demasiado exíguas dos fundos europeus, que implicam custos de gestão não competitivos e, ao mesmo tempo, fazer «emergir» o mercado da informação e da análise,
- realizar um mercado «completo» no qual a «finança de produtos» e a «finança de serviços» estejam regulamentadas.

5.12 Informações correctas sobre os riscos e os produtos correspondentes e a credibilidade dos gestores quanto à quantidade e às modalidades das transacções são elementos que, para além das normas sem dúvida necessárias, podem dar ao mercado confiança, lealdade e regras de comportamento, factores essenciais para que este seja eficiente e eficaz na atribuição dos recursos.

5.13 Por conseguinte, harmonizar a regulamentação fiscal, encorajar as fusões, permitir a gestão conjunta de fundos (*pooling*), favorecer a concorrência na gestão e distribuição dos produtos e dos serviços, superar a obrigação de sociedade de gestão e depositário pertencerem ao mesmo Estado-Membro e evitar os elevados «custos de transacção» inerentes aos procedimentos fragmentados de subscrição e reembolso são medidas que melhorarão a eficiência e a eficácia do mercado.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ COM(2005) 314 final, ponto 4, pág. 5.

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Info-acessibilidade»

COM (2005) 425 final

(2006/C 110/05)

Em 13 de Setembro de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Foi encarregada da preparação dos trabalhos nesta matéria a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 23 de Fevereiro de 2006 (relator: Miguel CABRA DE LUNA).

Na 425.^a reunião plenária, realizada em 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 142 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Justificação

1.1 Urge que o mercado de bens e serviços de TIC acessíveis prossiga na via da interoperabilidade e da compatibilidade tanto na Europa como no mundo.

1.2 O sector das TIC começa a ter consciência do mercado inexplorado de consumidores com deficiência, bem como de uma crescente população de consumidores mais idosos que poderiam beneficiar de modo considerável de especificidades acessíveis na concepção e na produção de bens e serviços neste sector.

1.3 Os Estados-Membros da UE estão cada vez mais activos, tanto em conjunto como independentemente, para enfrentar a fractura digital e na promoção da Info-Inclusão e da Info-Acessibilidade através de medidas tanto legislativas como voluntárias. É imperioso haver uma coordenação comunitária neste domínio a fim de inverter a actual fragmentação do mercado, para impedir uma maior fragmentação no mercado e para evitar erros do passado, como a ausência de acessibilidade às TIC normais e a incompatibilidade entre tecnologias de apoio e bens e serviços normais que conduziram ao isolamento de consumidores potenciais do mercado. Tais erros tiveram um efeito negativo adicional em termos económicos, em particular na perpetuação da exclusão social de muitas pessoas e na inibição do seu acesso ao mercado de trabalho.

1.4 A comunicação da Comissão Europeia sobre Info-Acessibilidade apresenta as principais prioridades a ter em conta e abranger a fim de evitar a fragmentação do mercado, mas mais ainda para promover uma maior convergência e um maior crescimento económico neste sector.

2. Antecedentes da comunicação sobre a Info-acessibilidade

2.1 Com a comunicação sobre a Info-Acessibilidade, a Comissão Europeia pretende contribuir para o principal quadro estratégico para a sociedade da informação europeia, como

estabelecido na comunicação i2010 ⁽¹⁾, publicada em Junho de 2005.

2.2 A comunicação tem como principal objectivo promover uma abordagem mais coerente com as iniciativas de info-acessibilidade nos Estados-Membros e pela indústria.

2.3 A comunicação apresenta em pormenor tanto os benefícios da nova tecnologia para as pessoas com deficiência, como também os problemas e os novos obstáculos criados pelo desenvolvimento de tais tecnologias.

2.4 A comunicação manifesta preocupação pela actual fragmentação do mercado em tecnologias de acessibilidade, e pelo risco de maiores problemas em virtude da ausência de harmonização e interoperabilidade neste mercado.

2.5 Três abordagens estão anunciadas na Comunicação da Comissão para tratar desta matéria:

- a promoção de requisitos de acessibilidade nos contratos públicos;
- a certificação de acessibilidade;
- uma melhor utilização da legislação existente.

3. Pessoas com deficiência e a Sociedade da Informação

3.1 Tem-se cada vez mais consciência de que os progressos em tecnologia da informação e da comunicação (TIC) devem dar resposta às necessidades de todas as pessoas na sociedade, em particular as mais vulneráveis à exclusão social, para enfrentar os problemas da fractura digital e do dualismo social enraizado.

⁽¹⁾ COM(2005) 229 final.

3.2 O acesso das pessoas com deficiência à informação deve ser reconhecido acima de tudo como uma questão de direitos. As pessoas com deficiência, que representam 10 % da população da UE, têm os mesmos direitos que as pessoas sem deficiência em matéria de acesso aos bens e serviços, inclusivamente aos bens e serviços das TIC.

3.3 Há, igualmente, importantes razões económicas que justificam que os governos e a indústria tratem seriamente deste assunto. Ao abordar os desafios enfrentados por pessoas com deficiência no acesso às TIC e encontrar soluções, as vantagens e os benefícios irão para **todos** os utilizadores, em particular para a crescente população de idosos, crianças e pessoas com deficiências temporárias.

3.4 As pessoas com deficiência constituem um grupo heterogéneo. Simultaneamente, deve-se reconhecer que os principais grupos com deficiência que têm dificuldades de acesso às TIC são pessoas com deficiências de natureza cognitiva ou de aprendizagem, pessoas com deficiências sensoriais (surdos e duros de ouvido, cegos e pessoas com dificuldades visuais, surdos-cegos, pessoas com dificuldades de fala) e pessoas com deficiência física.

3.5 As pessoas com deficiência têm beneficiado dos progressos das TIC de muitas maneiras tanto no respeitante às tecnologias tradicionais como às tecnologias auxiliares, como por exemplo:

- as vantagens das mensagens SMS para surdos, sem perder de vista que não permitem a comunicação em tempo real;
- a disponibilidade ou software de fala e de ampliação para cegos e utilizadores de computadores com visão parcial;
- e sistemas de reconhecimento da voz.

3.6 Todavia, e simultaneamente, surgem novos obstáculos, como por exemplo:

- O desenvolvimento de novas tecnologias informáticas reduziu de modo drástico a possibilidade de utilização de computadores por pessoas cegas enquanto 99 % dos PC podiam ser utilizados por cegos em 1990, apenas 1/3 são acessíveis actualmente em virtude, por exemplo, do aumento de comandos visuais ao longo dos anos ⁽²⁾.
- A crescente complexidade dos telemóveis e a crescente utilização de comandos visuais criam obstáculos para as pessoas

com deficiência, bem como para os consumidores sem deficiência.

- Na Europa, há diferentes sistemas de telefonia de texto sem qualquer compatibilidade entre eles. Os surdos e as pessoas com dificuldades auditivas não podem comunicar em tempo real, nem na Europa, nem à escala internacional, através dos actuais sistemas de telecomunicações.
- A televisão digital, uma tecnologia cada vez mais importante para a comunicação interactiva e a informação pública, é menos acessível a pessoas com deficiência do que a televisão analógica. A televisão digital é uma tecnologia grandemente baseada em apresentações visuais, comandos visuais e a sua utilização é extremamente complicada e poderia excluir mais 4,4 % de telespectadores em virtude da sua menor acessibilidade ⁽³⁾.
- A comunicação da Comissão Europeia apresenta uma série de exemplos de desafios a enfrentar em matéria de interoperabilidade de dispositivos e sistemas das TIC.

4. Os fundamentos económicos e empresariais para a Info-Acessibilidade e a Info-Inclusão

4.1 A estratégia de Lisboa dá destaque à necessidade de garantir a inclusão social e económica de todas as pessoas através da empregabilidade. Todavia, se as TIC não são concebidas de modo acessível, as pessoas com deficiência continuarão a ser excluídas do mercado de trabalho. A completa e efectiva execução dos princípios e práticas de Info-Acessibilidade é fundamental para a inclusão económica de pessoas com deficiência, bem como para a sua inclusão social. A adesão aos princípios da info-acessibilidade significa também a adesão aos requisitos da segurança ambiental (como resolver a incompatibilidade com a utilização de telemóveis pelas pessoas que utilizam meios auxiliares auditivos das interferências electrónicas e de ruído que ouvem). Em média, a taxa de participação de pessoas com deficiência na força de trabalho da UE é inferior a 35 %, sendo de 70 % para os trabalhadores sem deficiência. Segundo estimativas da Comissão, cerca de 2 a 3,5 milhões de pessoas com deficiência poderiam integrar, potencialmente, a força de trabalho se forem tomadas medidas para suprimir os obstáculos à sua inclusão ⁽⁴⁾. A inclusão de pessoas com deficiência beneficiará a sociedade e a economia da Europa em geral afastando a dependência das pessoas com deficiência.

⁽³⁾ Televisão digital para todos. Um relatório sobre a utilizabilidade e acessibilidade para o projecto britânico de televisão digital, por Generic Groups.

⁽⁴⁾ Relatório da Comissão Europeia «Programas activos do mercado de trabalho para pessoas com deficiência» (2002).

⁽²⁾ Fonte: União Europeia dos Cegos.

4.2 Enquanto um número crescente de actores da indústria das TIC precisa de compreender os benefícios económicos e empresariais mediante a resposta a dar às necessidades dos utilizadores com deficiência e idosos na concepção de produtos e serviços, deve-se promover de modo mais activo e mais alargado a sensibilização para aqueles benefícios. Há particular necessidade de formar o pessoal do sector, tanto dirigentes como técnicos e pessoal da primeira linha, nos requisitos e especificidades de acessibilidade a fim de dar resposta às crescentes necessidades.

4.3 As pessoas com deficiência representam 10-12 % da população europeia. Além disso, a Europa passa por importantes alterações demográficas. Mais considerável será o impacto do envelhecimento da população na Europa. Em 2050, 34,5 % da população europeia terá mais de 60 anos de idade.

4.4 As pessoas com deficiência, as pessoas com deficiência temporária e os idosos representam 30 % da população europeia⁽⁵⁾. Além disso, a tecnologia acessível beneficiaria um maior número de consumidores em geral, inclusivamente crianças e pessoas não familiarizadas com as novas tecnologias, assim como grupos socialmente excluídos. Um exemplo é a comunicação por texto em tempo real, que tem um potencial de mercado muito para além da comunidade com deficiência.

4.5 As pessoas com deficiência e os idosos representam um mercado inexplorado com boas perspectivas para a indústria, devendo esta comercializar os seus bens entre estes consumidores de forma inédita. Um estudo alemão revelou que, na Europa, mais de 48 % das pessoas com idade superior a 50 anos consideravam não serem adequadamente contempladas pelos fabricantes aquando da concepção dos produtos e serviços das TIC⁽⁶⁾. Além disso, um estudo recentemente efectuado pela Microsoft constatou que 50 % da população com idade superior a 59 anos beneficiaria de modo considerável de modalidades de acessibilidade nas TIC. A acessibilidade e a concepção para todos de todas as tecnologias conduziu à criação de emprego no sector, em particular nas PME que desbravaram o caminho para inovações em tecnologias de acessibilidade e progresso em novos domínios e novas profissões.

5. Observações na generalidade

— O CESE congratula-se com a comunicação da Comissão sobre a Info-Acessibilidade, que apresenta importantes propostas e compromissos em matéria de contratos públicos, certificação e legislação. Esta comunicação sobre Info-Acessibilidade vem reforçar a comunicação «i2010 — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego».

— O CESE convida as instituições comunitárias a colocarem as acções propostas na comunicação no epicentro do quadro estratégico europeu para a sociedade da informação. As acções i2010 prestarão particular atenção às metas e objectivos para a promoção da Info-Acessibilidade e da eInclusão.

— O CESE reconhece que há muitas pessoas e famílias a quem é recusado o acesso contínuo aos serviços telefónicos em virtude dos seus limitados rendimentos. Além disso, certos equipamentos e serviços TIC (como o acesso à Internet) podem ter um preço proibitivo para essas pessoas, inclusivamente pessoas com deficiência e idosos. O CESE convida os Estados-Membros a prestarem apoio económico a fim de facilitar o acesso aos bens e serviços das TIC aos grupos vulneráveis e excluídos da sociedade.

— O CESE tem conhecimento, com muito agrado, do trabalho em curso do Comité das Comunicações Inclusivas (INCOM) e dos grupos de trabalho TCAM⁽⁷⁾ sobre a deficiência presididos pela Comissão Europeia. Estes grupos de trabalho reuniram todas as partes interessadas relevantes para estabelecer prioridades e áreas de acção em relação com a Info-Acessibilidade — acesso aos bens e aos serviços.

— O CESE recorda que em numerosas resoluções referiu e manifestou apoio à promoção da Info-Acessibilidade de pessoas com deficiência aos bens e serviços; designadamente:

— Parecer do CESE sobre a proposta de decisão do Conselho «2003, Ano Europeu das Pessoas com Deficiência» COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS), CES 1064/2001

— Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre eEurope 2002: acessibilidade dos sítios Web públicos e do respectivo conteúdo» COM(2001) 529 final, CES 1546/2001

— Parecer do CESE sobre «A integração das pessoas com deficiência na sociedade» (CES 853/2002)

— Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões — Igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência: Plano de Acção Europeu» COM(2003) 650 final, CESE 311/2004

— Parecer do CESE sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo (CESE 730/2005)

⁽⁵⁾ Estudo OECD-ECMT «Melhorar o transporte de pessoas com deficiência motora», 1999, data de antes da UE-15.

⁽⁶⁾ Referência do estudo : www.seniorwatch.de.

⁽⁷⁾ Comité de Avaliação da Conformidade e de Vigilância do Mercado das Telecomunicações (TCAM).

6. Observações na generalidade do CESE sobre as principais propostas da comunicação

6.1 Normas harmonizadas e interoperabilidade

6.1.1 O CESE partilha da preocupação da Comissão Europeia sobre a ausência de soluções harmonizadas no domínio da Info-Acessibilidade. Em virtude da natureza global da indústria das TIC, é fundamental combater a fragmentação europeia devido à existência e desenvolvimento de soluções diferentes nos Estados-Membros. Todavia, a fim de proporcionar as maiores economias de escala possíveis e a maior escolha aos consumidores, é igualmente essencial evitar uma fragmentação global através de requisitos regionais únicos.

6.1.2 O CESE considera que a indústria das TIC tem cada vez mais consciência do mercado inexplorado das pessoas com deficiência e dos consumidores idosos na Europa e no plano internacional, mas esta consciência deve ser vigorosamente promovida e apoiada.

6.1.3 O CESE apoia sem reservas o desenvolvimento e implementação de normas europeias de acessibilidade públicas, consensuais e objectivas, devendo estas normas reconhecer igualmente, e simultaneamente, a situação global e complementar as normas internacionais. A falta de complementaridade das normas europeias e internacionais gera confusão e frustração nos consumidores com deficiência e na indústria.

6.1.4 Deve haver uma participação activa dos utilizadores no processo de normalização e deve-se apoiar a representação de organizações representativas de pessoas com deficiência nos processos de decisão sobre a elaboração de normas europeias de acessibilidade.

6.1.5 O CESE considera que se deve solicitar às organizações europeias de normalização que tenham em conta as questões da Info-Acessibilidade no desenvolvimento de todas as normas.

6.2 Contratos públicos

6.2.1 A inclusão de requisitos de acessibilidade nos contratos públicos mostrou ser uma maneira efectiva de promover a concepção de tecnologias acessíveis, bem como de promover o emprego e o crescimento. A utilização dos contratos públicos para fazer progredir as abordagens de acessibilidade é uma modalidade de incentivo para as empresas integrarem esta abordagem no centro das suas actividades. Além disso, o CESE apela para que a nova iniciativa da Comissão, eMercados Públicos para promover as transacções em linha, seja inteiramente acessível às pessoas com deficiência consistente com as metas e objectivos da Info-Acessibilidade, e para que se evitem incidentes de inépcia ou corrupção.

6.2.2 A revisão das directivas comunitárias relativas aos mercados públicos oferece a oportunidade de incluir a acessibilidade como critério nos mercados públicos de equipamentos e serviços TIC. Será importante recordar que os mercados públicos representam 16 % do produto interno bruto, ou seja, 1,5 biliões de euros, representando as TIC 6 % do PIB da UE. As despesas médias do sector público europeu em TIC representam 0,8 % do PIB, ou seja, 76 mil milhões de euros. Com um investimento desta escala é fundamental que os mercados públicos garantam uma política de aquisição sustentável, garantindo o acesso de TODOS os membros da sociedade aos bens e serviços oferecidos. Tal política de Info-Inclusão é crucial para o funcionamento efectivo das economias locais e para a promoção do bem-estar e independência dos membros da comunidade.

6.2.3 Assim, o CESE apoia sem reservas a proposta da Comissão de preparar um mandato para os organismos europeus de normalização elaborarem requisitos europeus de acessibilidade aplicáveis aos contratos públicos de produtos e serviços no domínio das TIC. É, todavia, fundamental que esses requisitos estabeleçam um equilíbrio entre as necessidades dos utilizadores e da indústria, e que sejam utilizáveis pelos poderes públicos e não conduzam à fragmentação na Europa e, tanto quanto possível, no mercado global.

6.2.4 E ainda, em caso de futuras revisões das directivas comunitárias relativas aos mercados públicos⁽⁸⁾, o CESE acolheria com agrado o reforço das disposições da directiva no sentido de incluir a acessibilidade como critério nos mercados públicos.

6.3 Certificação e avaliação por terceiros contra autodeclaração

6.3.1 A indústria das TIC deve comunicar de modo mais claro aos consumidores a acessibilidade e as características de concepção para todos dos seus bens e serviços.

6.3.2 O CESE considera interessante a proposta da Comissão Europeia no sentido de explorar sistemas de declaração e auto-declaração e de incentivar a transparência e um melhor reconhecimento da Info-Acessibilidade, bem como a consideração de sistemas adequados de certificação de uma marca de Info-Acessibilidade para bens e serviços conformes com as normas de Info-Acessibilidade.

6.3.3 O CESE considera que a futura investigação e recolha de dados sobre as diferentes opções ajudarão a clarificar a via a prosseguir. Em particular, acolhemos com agrado futuras conferências e iniciativas da UE neste domínio.

⁽⁸⁾ Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE.

6.4 Recurso à legislação

6.4.1 A Comissão Europeia chama a devida atenção para a legislação comunitária em vigor que pode enquadrar a promoção e a aplicação da Info-Acessibilidade.

6.4.2 Devem-se acolher com agrado e encorajamento os compromissos voluntários da indústria. Tais compromissos voluntários atestam o grau de interesse e atenção por parte da indústria no sentido de ter em conta a acessibilidade na concepção de bens e serviços. Simultaneamente, os compromissos voluntários por si sós não demonstraram serem suficientes para garantir a aplicação adequada dos requisitos de acessibilidade para ultrapassar os obstáculos que enfrentam as pessoas com deficiência em matéria de tecnologias tradicionais. Os compromissos voluntários devem ser complementados por iniciativas legislativas incluindo igualmente o domínio dos mercados públicos.

6.4.3 É importante que o empenho comunitário na Info-Inclusão e na Info-Acessibilidade seja reconhecido de modo explícito e considerado horizontalmente em todas as iniciativas comunitárias relevantes.

6.4.4 Por exemplo, a legislação em vigor relativa aos mercados públicos e às comunicações electrónicas é vigorosamente apoiada pela legislação comunitária anti-discriminação no domínio do emprego, que oferece importantes oportunidades para fazer progredir as necessidades de acesso de pessoas com deficiência.

- Deve haver um acompanhamento regular e abrangente, tanto a nível da Comissão como dos Estados-Membros, da aplicação efectiva no terreno dos compromissos legislativos no domínio da Info-Acessibilidade.
- Deve-se efectuar uma análise do modo de melhorar a legislação em vigor mediante futuras revisões legislativas, a fim de reforçar e alargar as disposições de Info-Acessibilidade. Há necessidade de apoio explícito e de promoção da Info-Acessibilidade nos regulamentos comunitários dos Fundos Estruturais e no programa-quadro de IDT (2007-2013).
- É necessário que as instituições da UE introduzam legislação mais exigentes e mais abrangente sobre o acesso das pessoas com deficiência a bens e serviços, também em relação às tecnologias da informação e da comunicação, para que a UE garanta o respeito dos direitos sociais e humanos das pessoas com deficiência e o direito destas à igualdade de acesso a bens e serviços.
- Há necessidade de reforçar e alargar o alcance de disposições de acessibilidade no pacote de directivas relativas às comunicações electrónicas.

6.4.5 Actualmente, a directiva relativa ao serviço universal⁽⁹⁾ abrange o acesso aos telefones públicos e aos serviços telefónicos públicos, tais como serviços de emergência e serviços de consulta de listas telefónicas. O CESE lamenta o facto de a directiva não abranger os telemóveis nem a banda larga. Devia-se alargar o âmbito da directiva relativa ao serviço universal a fim de abranger os telemóveis e a banda larga⁽¹⁰⁾ e, ainda, deve-se garantir o acesso equitativo às redes e serviços mediante tarifas razoáveis e, se necessário, tarifas sociais.

6.4.6 Muitas pessoas com deficiência continuam a enfrentar problemas de utilização e acesso em comunicações móveis. Há necessidade de comunicações móveis interactivas em tempo real para os surdos e duros de ouvido, pessoas com dificuldades de fala e pessoas surdas e cegas. A recepção de comunicação interactiva através de comunicações móveis deve ser num pé de igualdade com pessoas sem deficiência ou seja, em relação à utilização e qualidade de serviço, bem como de equipamento, escolha, disponibilidade e preço.

6.4.7 Há necessidade de dar resposta ao problema de interoperabilidade que se verifica nos sistemas existentes utilizados por pessoas com deficiência sensorial. As pessoas com deficiência devem ter a possibilidade de fazer uma comunicação em tempo real e sem dificuldade, tanto à escala europeia como internacional.

6.4.8 A Internet está cada vez mais a ser utilizada como um serviço público e instrumento de comunicação, mas há ainda sérios problemas de acesso que as pessoas com deficiência enfrentam quando usam a Internet. Um exemplo de problemas de acessibilidade em relação à banda larga: novos serviços de Voz sobre Protocolo Internet (VOIP) já oferecem serviços de «telefonía» em banda larga, um serviço barato atractivo para os utilizadores, em particular para chamadas internacionais. Todavia, não há nenhuma garantia de que a VOIP possa oferecer acesso a serviços de emergência ou serviços de consulta de listas telefónicas. Todos estes aspectos devem ter resposta.

7. Propostas específicas do CESE

Tendo em vista os objectivos e questões supra referidos, o CESE considera que as seguintes propostas concretas seriam um contributo útil para atingir os objectivos globais:

⁽⁹⁾ Directiva 2002/22/CE.

⁽¹⁰⁾ O CESE chama a atenção para o facto de a telefonía móvel de pagamento pela utilização e só quando utilizada (Pay-As-You-Go) deu uma importante contribuição para alargar o acesso a serviços telefónicos a pessoas de baixos rendimentos, podendo dizer-se que fizeram melhor do que os fornecedores nacionais.

7.1 Normas harmonizadas e interoperabilidade

7.1.1 O CESE considera que se deve solicitar às organizações europeias de normalização no sentido de terem em conta as questões de Info-Acessibilidade no desenvolvimento de todas as normas TIC.

7.1.2 O CESE apela para a adopção de normas comunitárias e de compromissos legislativos a fim de harmonizar os requisitos de acessibilidade de pessoas com deficiência em relação às seguintes áreas:

- acesso a serviços de emergência que incorporem redes IP;
- desenvolvimento de comunicação em tempo real, em particular para os surdos e duros de ouvido;
- acesso à televisão digital interactiva;
- necessidade de interconexão de prestação de serviço acessível com equipamento de acesso e de utilização.

7.2 Certificação e avaliação por terceiros contra autodeclaração

7.2.1 O CESE apoia a proposta da Comissão de estudar a ideia de um sistema de certificação e de rotulagem de produto e conformidade de autodeclaração, a par da natureza obrigatória ou voluntária destes processos, e apoia o envolvimento de todas as partes interessadas, em particular representantes de organizações representativas de pessoas com deficiência. A Comissão Europeia colocará os resultados à disposição do CESE em 2007.

7.3 Contratos públicos

7.3.1 O CESE urge os Estados-Membros a transporem na íntegra, e sem demora, as directivas comunitárias relativas aos mercados públicos e garantirem a integração no quadro legislativo nacional das vigorosas disposições sobre requisitos de acessibilidade de pessoas com deficiência.

7.3.2 O CESE urge todos os poderes públicos a incluírem critérios de acessibilidade nos concursos públicos.

7.3.3 O CESE apela para a inclusão de disposições obrigatórias sobre acessibilidade às TIC na futura revisão das directivas comunitárias relativas aos mercados públicos. Assim, deveria ser legalmente proibido às autoridades públicas a utilização de suportes e equipamentos electrónicos, ou de outros produtos e serviços TIC não conformes às normas de acessibilidade vigentes.

7.3.4 Em relação ao mandato de normalização do CEN/CENELEC/ETSI, relativo aos requisitos de acessibilidade europeus para produtos e serviços sob contratos públicos no domínio das TIC, o CESE apela aos Estados-Membros no

sentido de apresentarem um plano de acção sobre a melhor aplicação da norma europeia à escala nacional, conforme uma abordagem comum e coerente.

7.4 Integração

7.4.1 O CESE apela para o reconhecimento explícito da importância da Info-Acessibilidade e da concepção de todas as abordagens às TIC em todas as propostas legislativas ou não legislativas da UE, em particular em documentos-chave da UE sobre a sociedade da informação e em relação aos regulamentos dos Fundos Estruturais, aos instrumentos de financiamento para os países candidatos e ao 7.º programa-quadro de IDT.

7.5 Acessibilidade da Web

7.5.1 O CESE convida todos os Estados-Membros a adoptarem formalmente, sem alterações, a versão 2 das directrizes da Iniciativa de Acessibilidade da Web, e que integrem em todos sítios públicos na Internet.

7.5.2 O CESE apela para a aplicação do 2.º grau de consentimento da versão 2 das directrizes da Iniciativa de Acessibilidade da Web — acessibilidade ao conteúdo da web (W3C-WAI), o que significa o mais alto grau de acessibilidade, aplicável em todos os recursos Web.

7.5.3 O CESE constata e a necessidade e a urgência de desenvolver e disponibilizar facilmente ferramentas de criação ⁽¹⁾ que os conceptores de sítios Web podem usar para garantir a conformidade dos seus sítios Web com as W3C-WAI WCAG 2.0. Estas ferramentas devem ser conformes com a versão 2 das directrizes de acessibilidade às ferramentas de criação (W3C WAI ATAG).

7.6 Legislação

7.6.1 A Comissão Europeia deve empreender uma acção mais vigorosa para garantir a aplicação e o cumprimento das obrigações pelos Estados-Membros em relação aos utilizadores com deficiência conforme as directivas relativas às comunicações electrónicas em vigor. Segundo as respostas ao questionário INCOM sobre o pacote de comunicações electrónicas recebidas pela Comissão, torna-se aparente que os Estados-Membros não cumpriram estes compromissos de modo adequado.

7.6.2 O CESE convida a Comissão Europeia a lançar processos por infracção contra os Estados-Membros que não cumprem as suas obrigações conforme a legislação comunitária, a fim de garantir o pleno cumprimento pelos Estados-Membros em questão.

⁽¹⁾ O termo «ferramenta de criação» aplica-se ao vasto leque de suportes electrónicos para criar conteúdos na Web.

7.6.3 O CESE apela para um reforço considerável das disposições relativas à acessibilidade, e torná-las obrigatórias, na futura revisão legislação comunitária relativa às comunicações electrónicas.

7.6.4 O CESE convida a Comissão Europeia a publicar um relatório comparativo da situação das acções dos Estados-Membros em relação à Info-Acessibilidade, e para o lançamento de processos por infracção contra os Estados-Membros que não cumprem os seus compromissos conforme as directivas relativas às comunicações electrónicas.

7.6.5 O CESE apela para o reforço e alargamento do alcance de disposições de acessibilidade de serviços e equipamentos nas directivas relativas às comunicações electrónicas. Nomeadamente:

- alargamento da directiva relativa ao serviço universal a fim de abranger as comunicações móveis e as tecnologias de banda larga;
- revisão da directiva relativa aos equipamentos de rádio e equipamentos terminais de telecomunicações (RTTE), com a finalidade de incluir requisitos obrigatórios sobre acessibilidade de equipamento electrónico.

7.7 *Novo quadro estratégico para a sociedade da informação europeia*

7.7.1 O CESE constata que a estratégia da Comissão Europeia para a sociedade da informação europeia ⁽¹²⁾ requer dos Estados-Membros um relatório anual sobre os seus progressos e sobre as modalidades de implementação dos seus programas de reforma nacionais.

7.7.2 O CESE convida os Estados-Membros a incluírem um capítulo específico sobre Info-Acessibilidade e eInclusão no seu relatório anual e solicita o apoio da Comissão para este apelo.

7.7.3 O CESE convida os Estados-Membros a fixarem objectivos e calendários claros e específicos para a implementação das disposições da Info-Acessibilidade nos planos de acção nacionais.

7.8 *Envolvimento do Utilizador*

7.8.1 O CESE convida os decisores da UE a garantirem uma consulta plena e equitável, e o envolvimento sistemático de

utilizadores com deficiência de organizações representativas de pessoas com deficiência, no desenvolvimento e concepção de bens e serviços e na elaboração de normas. As instituições da UE devem proporcionar recursos adicionais para garantir a participação adequada no processo de utilizadores com deficiência.

7.9 *Educação & Formação e curriculum Concepção-para-todos*

7.9.1 O CESE convida os governos e a indústria a desenvolverem e apoiarem medidas de promoção da educação e formação em TIC de pessoas com deficiência e alguns idosos no quadro da aprendizagem ao longo da vida, bem como entre outros grupos excluídos, a fim de lhes proporcionar um acesso mais fácil, mais barato e melhor a essas tecnologias.

7.9.2 Medidas de sensibilização, como a promoção de um Curriculum Europeu de Concepção para Todos, têm um grande potencial para melhorar o entendimento e a integração da acessibilidade nas TIC.

7.9.3 O CESE convida a Comissão, todos os Estados-Membros e a indústria a promoverem e integrarem de modo activo um curriculum concepção-para-todos em todos os programas de educação e formação na área das TIC.

7.9.4 O CESE convida a indústria a garantir ao seu pessoal uma formação interna ou externa sobre concepção acessível.

7.10 *Ações internas no CESE*

7.10.1 O CESE está empenhado em «pôr a sua casa em ordem» e garantir o respeito do princípio e prática de acessibilidade em mercados públicos nas suas actividades de mercados públicos.

7.10.2 O CESE analisará as possibilidades de melhoramentos a fim de garantir o acesso de pleno direito e igualdade de pessoas com deficiência ao sítio Web do CESE, sistemas de suportes electrónicos (software) e equipamento TIC.

7.10.3 O CESE introduzirá processos internos a fim de garantir formatos acessíveis para todos os documentos.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ COM(2005) 229 final

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2037/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao ano de referência para a atribuição de quotas de hidroclorofluorocarbonos, no que respeita aos Estados-Membros que aderiram em 1 de Maio de 2004»

COM(2004) 550 final — 13632/05 AD 1 + COR 1

(2006/C 110/06)

Em 16 de Novembro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º, n.º 1, do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2006 com base no projecto apresentado pela relatora G. CASSINA.

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 139 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese e conclusões

1.1 O CESE aprova a alteração do Regulamento (CE) n.º 2037/2000 (artigo 4.º, n.º 3, nova alínea i), aprova a adenda do Parlamento Europeu, enquanto co-legislador, ao título da legislação em apreço e aprova a alteração da base jurídica proposta para a mesma disposição.

2. Conteúdo e avaliação das propostas de alteração

2.1 A proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 2037/2000 consiste na adenda da alínea i) ao artigo 4.º, n.º 3, que prevê, para os Estados-Membros que aderiram à UE em 1 de Maio de 2004, a alteração da data de referência para a atribuição das quotas de hidroclorofluorocarbonos: estas já não serão atribuídas com base nas quotas de 1999, mas com base na quota de mercado média de 2002/2003.

2.1.1 Esta alteração da data de referência responde a uma exigência comercial, porque evita a exclusão das empresas que

apenas ocupam um lugar no mercado a partir de 1999, tendo um impacto marginal na distribuição das quotas totais de atribuição. Estas quotas continuam absolutamente invariáveis no plano quantitativo, excluindo assim qualquer impacto ambiental. Com a alteração da data de referência responde-se igualmente a possíveis contestações futuras relativas a hipóteses de violação dos princípios da «não discriminação e das legítimas expectativas».

2.2 O CESE toma nota e aprova a adenda do Parlamento Europeu, enquanto co-legislador com o Conselho, ao título da citada legislação.

2.3 Por último, o CESE concorda com a alteração da base jurídica do Regulamento, que passa do artigo 57.º, n.º 2, do Tratado de Adesão para o artigo 175.º, n.º 1, do Tratado CE, como previsto na adenda 1 e corrigenda 1, e conforme acordado pelo «Grupo Ambiente» reunido em 21 de Outubro de 2005.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social da cultura»

(2006/C 110/07)

O Comité Económico e Social Europeu decidiu, em 16 de Setembro de 2004, nos termos do artigo 29.º do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre «A dimensão social da cultura».

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Fevereiro de 2006, sendo relator D. LE SCORNET.

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 137 votos a favor, 3 votos contra e 6 abstenções, o presente parecer.

1. Síntese

1.1 O presente aditamento a parecer visa propor uma sequência e ferramentas operacionais a partir do parecer «dimensão social da cultura», adoptado pelo CESE em 31 de Março de 2004.

1.2 Procura precisar o conceito de «dimensão social da cultura» com base em três conceitos-chave familiares ao nosso Comité e cuja análise o presente parecer continua a aprofundar: «sociedade do conhecimento», «globalização da economia» e «sociedade civil».

1.3 Não inclui *a priori* as hipóteses formuladas no primeiro parecer no que toca à criação de novas estruturas do tipo «observatório», «laboratório», «task force».

1.4 Todavia, solicita-se no presente parecer à Comissão que mencione os indicadores quantitativos e qualitativos que permitem afirmar que os instrumentos comunitários actuais são insuficientes para medir:

- a evolução do emprego cultural e artístico na União, os seus efeitos qualitativos e quantitativos no emprego em geral, no crescimento, na coesão social e no reconhecimento e participação de todos, nomeadamente da população e categorias aparentemente mais desfavorecidas;
- a realidade do aprofundar do diálogo intercultural, não apenas quanto ao número de trocas e iniciativas de todo o tipo, mas também em termos mais substanciais, uma vez que o Comité está preocupado com o alastrar de fenómenos de exclusão, racismo (mesmo onde as políticas de integração e/ou multiculturalismo pareciam ter criado modelos estáveis, como nos Países Baixos ou em França), de corte entre interesses particulares e gerais, de fragmentação e não de convergência.

1.5 O parecer propõe, nomeadamente, que, por ocasião de 2008, Ano do Diálogo Intercultural, a Comissão apresente um relatório extremamente detalhado sobre este fenómeno e este objectivo. O CESE está disposto a contribuir muito activamente para a elaboração deste relatório.

1.6 Nesse sentido, sugere uma nova reflexão cultural sobre a cultura. Tanto mais que a cultura parece basear-se ainda exclusivamente em conceitos patrimoniais, de conservação da herança e não tanto em conceitos de criação, de processos, de novos imaginários. Deixa ainda pouco espaço aos fermentos culturais próprios do social, do económico, do ambiental.

1.7 O parecer pretende que os trabalhos da Fundação Dublin sejam valorizados nestes domínios. Sugere que cada vez que o CESE abordasse estes temas em que se afirma a necessidade de «revoluções culturais», «alterações de mentalidade», «modificação de paradigmas herdados», estas noções sejam objecto de uma análise concreta e, por conseguinte, pelo menos de um parágrafo específico.

1.8 Sublinha que, se abandonasse o seu carácter muitas vezes apenas teórico, o método das «boas ou melhores práticas» poderia ser uma das principais ferramentas de diálogo.

2. Introdução

Em 31 de Março de 2004 foi adoptado um parecer sobre «A dimensão social da cultura», na sequência de um pedido de consulta do Parlamento Europeu.

2.1 O parecer lançava uma série de hipóteses:

2.2 afirmar a vocação cultural do CESE, apesar da não atribuição, até à data, de competências formais neste domínio à nossa instituição;

2.2.1 contribuir para a construção progressiva de um observatório europeu da cooperação cultural que, juntamente com o Parlamento Europeu, poderia elaborar um relatório anual próprio;

2.2.2 trabalhar de perto com o Parlamento Europeu com vista a, além da construção do observatório, «fixar um objectivo anual de promoção de pelo menos um valor cultural realmente partilhado»;

2.2.3 esboçar um laboratório de metamorfoses culturais no campo social, económico e ambiental;

2.2.4 criar uma *task-force* europeia apta a favorecer as trocas culturais e artísticas em zonas de conflito.

2.3 O presente aditamento a parecer legitima-se pela rapidez com que o parecer tinha de ser elaborado. No final do seu mandato, o Parlamento Europeu solicitou que iniciássemos um processo e uma parceria CESE/PE. O Comité dedicou-se com entusiasmo a este trabalho, sobretudo pela aparente emergência de uma «dupla aceleração» no próprio conceito do tratamento da «dimensão» cultural nas instituições da União Europeia.

2.3.1 As primeiras declarações do presidente da Comissão, J. M. Barroso, afirmando que chegara o «momento da cultura», que, «na hierarquia dos valores, os culturais são considerados superiores aos económicos⁽¹⁾», pareciam encorajadoras e marcaram uma viragem essencial. Foi para nós o primeiro incentivo.

2.3.2 O segundo incentivo partiu do próprio CESE, ao adoptar por unanimidade o programa apresentado pela presidente A.-M. Sigmund, que colocava o tema da cultura como prioridade central do seu mandato.

2.3.3 Há que constatar que estas premissas permanecem frágeis. Na verdade, o programa apresentado pela nova Comissão não concretiza de facto esta viragem, nem refere explicitamente esta nova hierarquização a favor da cultura. Por definição, o programa cultura 2007-2013 apresentado pela Comissão não sugere sequer a nossa instância. Por conseguinte, não nos cabe comentá-lo neste parecer. A escolha do tema «dimensão social da cultura» não é espontânea. O seu orçamento está muito aquém do que o Parlamento Europeu gostaria de atribuir ao programa em questão. Mesmo no que toca à prioritarização da cultura no programa do CESE, seria exagerado afirmar que já foi suficientemente concretizada.

2.3.4 O período de reflexão decidido pelo Conselho na sequência da rejeição pela França e pelos Países Baixos do projecto de Constituição Europeia (tratado que inscrevia a cultura entre os objectivos da União (art. I 3.3), alterava os mecanismos de decisão em matéria cultural e permitia, em grande parte, sair da paralisante regra da unanimidade (art.I 17 e III 280)) e o modesto compromisso encontrado para as perspectivas financeiras da União, deixam à cultura e à «dimensão social da cultura» um lugar vago na regeneração da União.

⁽¹⁾ Discurso na conferência «Europa e Cultura», Berlim, 26/11/2004.

3. Continuar a esclarecer o conceito de «dimensão social da cultura», encontrar as linhas orientadoras que possam inserir-se em todas as políticas europeias

3.1 O parecer sobre «A dimensão social da cultura» do CESE começava por indicar três pistas de reflexão essenciais:

- a investigação referente a uma nova cultura de interações entre práticas económicas, sociais e ambientais;
- a investigação referente aos efeitos das mutações no mundo do trabalho na estrutura social e os valores culturais;
- a investigação referente a uma nova cultura da democracia.

3.2 O presente aditamento a parecer pretende contribuir para encontrar linhas orientadoras, «conceitos ou palavras-chave» que permitam traduzir da forma mais simples possível as primeiras reflexões nas actuais políticas comunitárias.

3.3 O primeiro conceito-chave é «sociedade do conhecimento».

3.3.1 Como se afirmava no parecer sobre «A dimensão social da cultura», a tendência, universal, para uma mentalização, uma intelectualização de todos os universos de trabalho, incluído o «trabalho» de consumo, o papel acrescido dos critérios relacionais, estilísticos e criativos estão já e estarão cada vez mais no cerne dos diferenciais de competitividade, atractividade, civismo e empreendedorismo nas várias zonas geoculturais do planeta. A Europa deve e pode ter como referência a «economia criativa».

3.3.2 Por conseguinte, a questão do trabalho, do emprego cultural e artístico, de uma economia da cultura, é um dos pontos em que o parecer do CESE insiste, pretendendo ver valorizados os trabalhos da Fundação Dublin. Seria útil analisar o modo como as formas assumidas pelo trabalho cultural e artístico participam na economia do conhecimento.

3.3.3 O Comité não se resigna à separação ainda excessiva dos domínios da «alta cultura» das dimensões culturais da técnica, do económico, do social, do sanitário e do ambiental. O Comité participa deliberadamente nesta não dissociação, nomeadamente no quadro do seu trabalho permanente a favor da concretização da aprendizagem ao longo da vida, da formação de uma sociedade «em aprendizagem».

3.3.4 A necessidade extrema de práticas e emprego flexível e seguro nos domínios da transmissão, da mediação, da arte, da representação em todas as formas, dos saberes sobre os saberes, defronta-se com modelos de emprego que podem, paradoxalmente, acumular a rigidez e a precariedade.

3.3.5 A rigidez das hierarquizações herdadas em matéria de reconhecimentos profissionais pode também ser um obstáculo à emergência de novas profissões. Em geral, há que assinalar a ausência de uma verdadeira integração do imaterial na economia, a fraca circulação no espaço europeu de artistas e práticos da cultura, bem como das suas realizações e obras. Há que assinalar também o défice de colação e mutualização de inovações culturais que permitiriam não reexperimentar constantemente o que já se conhece.

3.3.6 O sucesso dos programas ERASMUS e Televisão sem Fronteiras, o contributo europeu para a reabilitação de zonas destruídas, a redinamização de grandes conjuntos urbanos através do desenvolvimento de práticas artísticas de alto nível, as vantagens de atractividade de que beneficiam de forma sustentável as capitais culturais da Europa, dão já uma ideia do significado de «dimensão social da cultura». A União Europeia, cujas competências visam apenas acompanhar as políticas nacionais, e que constitui muitas vezes já um actor decisivo para inúmeras práticas e eventos culturais, deverá demonstrar que se trata de uma política «de alavanca». A alimentação contínua de um «banco» de saberes sobre os saberes poderia ter efeitos desmultiplicadores consideráveis.

3.3.7 Por outro lado, quando festivais e eventos culturais interrompem as suas actividades, mesmo se temporariamente, as consequentes perdas de receitas, de desenvolvimento de ligações geradas em todo o tecido económico e social, revelam o impacto da eficiência «holista», para o desenvolvimento sustentável, do emprego e práticas artísticas, culturais e de mediação, da sua livre circulação, da sua fertilização cruzada.

3.4 O segundo conceito-chave é «globalização da economia».

3.4.1 Na opinião do CESE, os resultados medíocres comparados com os objectivos ambiciosos da Estratégia de Lisboa, revelam uma subestimação do factor humano, cultural, participativo. Numa «economia globalizada», apenas a promoção de uma cultura europeia que não separe, não se oponha, não hierarquize mais os factores económicos, sociais e ambientais permitirá à zona europeia parar, ou inverter, o diferencial de desenvolvimento que aumenta em seu detrimento, relativamente à maioria das outras zonas do planeta.

3.4.2 Em vários países europeus, mas também em outras partes do mundo, a importância económica da indústria da cultura e da criação é agora incontestada e atestada por inúmeros relatórios, estudos e avaliações quantitativas. Nestes últimos anos foram criadas nestes domínios várias empresas e, por conseguinte, empregos. Não podemos ignorar que a tendência a este respeito é a criação de pequenas empresas, microempresas e empresas unipessoais, o que terá repercussões sociais complexas.

Por exemplo a necessidade de construir redes, uma vez que, devido à pequena dimensão das empresas, as tarefas têm frequentemente de ser mutualizadas. Para tal, os actores envolvidos devem possuir competências em técnicas de comunicação, negociação, apresentação e conhecimentos no domínio do direitos dos contratos e do regime de atribuição de licenças, etc.

Estas competências, indispensáveis para todas as empresas modernas, representam frequentemente grandes desafios para as pequenas empresas, uma vez que se trata de conhecimentos por vezes inexistentes ou apenas parcialmente existentes e as soluções profissionais são frequentemente demasiado pesadas para a capacidade financeira da empresa, apesar de outras pequenas e médias empresas terem obtido um bom desempenho nos domínios em questão.

A política social deve encontrar respostas para as questões referentes à protecção social (por exemplo seguro de saúde, de pensões e de desemprego) resultantes das novas estruturas das empresas, das novas formas de emprego, etc.

3.4.3 Uma outra dimensão social resulta do facto de as empresas que trabalham nos «novos» sectores económicos como a indústria da criação, estarem muitas vezes isoladas por trabalharem em domínios que ainda não possuem ou possuem poucos valores de referência, modelos de contratos, indicadores sectoriais, etc. Este aspecto é igualmente importante para o futuro desenvolvimento da indústria da criação e deveria ser tido em conta de forma adequada visto que, devido à extensão da globalização e à necessidade de imposição na concorrência internacional, estas informações de base são decisivas para o progresso económico.

3.4.4 Agora que a União Europeia está mais susceptível de compreender a forma como a globalização económica influencia e influenciará a formação de novos valores culturais mundiais, deveria ser ela própria a reformular os seus objectivos. Sobretudo agora que não é e não pode ser um clube, uma federação reduzida de Estados «avançados» e relativamente homogéneos a nível económico, cultural e espiritual; agora que se abriu plenamente ao mundo protestante, ortodoxo e islâmico; agora que inicia as negociações de adesão da Turquia — alargamento que, caso aconteça, não terá semelhante; que organiza metodicamente as suas relações com os seus vizinhos imediatos e que terá de rever o seu lugar, a sua função singular numa globalização, numa planetarização cuja própria ordem também se transfigurou muito rapidamente (?).

3.4.5 Uma «Europa cultura» nascida de Estados-nação historicamente campeões da beligerância, dos colonialismos e imperialismos, é actualmente talvez a forma mais adequada a uma «Europa potência» na sua capacidade de exportar, disseminar, «profissionalizar» uma «cultura da paz», do civismo e da qualidade. Trata-se de um regresso à ideia que prevaleceu na construção da União; à vontade de contribuir para globalizar valores e técnicas de paz, de relação e troca e não tanto de dominação e hierarquia.

(?) Não apenas, o crescimento acentuado de Estados-continentes como a China, a Índia, a Rússia, o Brasil... (crescimento acentuado previsto apesar de a velocidade ultrapassar a própria imaginação) mas diferente do que esperávamos (inversão de uma divisão clássica do trabalho internacional onde a Europa «avançada» procuraria as suas fábricas no exterior), mas o crescimento muito acentuado também dos «riscos» ecológicos e do confronto dos imaginários.

3.5 O terceiro conceito-chave é «sociedade civil».

3.5.1 O facto de o CESE, cujas competências não abrangem explicitamente o domínio da cultura, adoptar, mediante apresentação da presidente, um programa de acção global dando **prioridade à cultura** ⁽³⁾ é uma **tomada de posição**.

3.5.2 Trata-se quase de uma afirmação contra toda a hegemonia do pensamento baseada exclusivamente numa economia, produtivista ou mesmo unicamente social e ambiental. É uma afirmação preciosa pelo facto de partir de actores económicos e sociais da União, da sociedade civil organizada, em todas as suas dimensões de produção, consumo e redistribuição.

3.5.3 Esta cultura europeia em desenvolvimento, que se reunifica consigo própria pelos alargamentos históricos em curso, é fruto de uma história, de um nível e modo de desenvolvimento singulares, distinto de qualquer outro ⁽⁴⁾. É tanto mais necessário visualizá-la quanto é certo que ela pode contradizer o que não se pode esconder ou subestimar: «uma profunda falta de interesse e curiosidade, até mesmo uma verdadeira indiferença, do público nacional em relação aos outros países da União» ⁽⁵⁾. Políticas de incentivo (programas «cultura» da União Europeia) podem alterar sensivelmente, mas apenas uma visão «holística» da cultura, o pleno reconhecimento da dimensão social da cultura permitiria transcender plenamente.

3.5.4 É com os movimentos sociais, as redes culturais e os parceiros sociais, e não apenas entre as instituições, que a multiplicidade dos reptos que emergem para a invenção de uma verdadeira democracia social e cultural mereceria aprofundamento. O desenvolvimento de uma ética e uma tecnologia da cooperação entre todos os parceiros constitui, sem dúvida, um dos principais reptos a vencer visando agir de forma construtiva a favor da passagem para um conjunto cultural mundial baseado na não violência.

3.5.5 As nossas sociedades não podem continuar a não reconhecer e não envolver todos os seus actores, todos os seus ambientes. Tal como ficou provado com o «Ano Europeu das Pessoas com Deficiência» e os pareceres e iniciativas do CESE a este respeito, tal como todos os temas relacionados com discriminação e a grande pobreza, elas serão julgadas em função do lugar e do papel que atribuírem aos mais desfavorecidos e aos mais marginalizados. Não apenas para atribuir a cada pessoa o lugar devido mas também para que o contributo cultural da sua luta contra a miséria contagie a humanidade e permita a renovação do humanismo moderno. Aos paradigmas tão clássicos do comando hierarquizado e da «dependência assistida»

(haja em vista as diferentes formas de Estado Providência) não se deverá opor hoje um paradigma da participação activa de cada um, do *empowerment* de todos os actores económicos, sociais, familiares e culturais? A sociedade civil, não tendo vocação directa para o exercício do poder, já não surge numa posição subordinada ou de simples contra-poder no novo imaginário democrático que permite e necessita de uma economia globalizada. Deve, para construir o futuro, e proteger-se de arbitrariedades, promover os valores de solidariedade e preservar a capacidade e as garantias do «pensar colectivo».

4. Para algumas propostas e a prossecução da exploração do conceito de dimensão social da cultura.

4.1 O CESE reconhece que, pelo menos actualmente, a construção de novas estruturas do tipo «observatório», «laboratório», «*task force*», é vista pelos seus parceiros institucionais (Comissão, Parlamento) e em parte, também por si próprio, como inútil, prematura ou intangível.

4.2 Para a Comissão Europeia e, aparentemente, para o Parlamento, a colocação em rede de estruturas, nomeadamente observatórios já existentes de vários tipos, pode permitir obter resultados comprovados em matéria de cooperação cultural europeia sem que seja necessário inventar novos instrumentos.

4.3 Todavia, o CESE insta a Comissão a fornecer indicadores quantitativos e qualitativos — e de explicar os existentes — que permitam argumentar, guiar e avaliar os objectivos da progressão do diálogo intercultural, da mobilidade dos artistas e obras, da transferência de conhecimentos e conceitos entre diferentes domínios até à data estancas.

4.4 Para o CESE não se trata apenas de verificar *ex post* uma progressão quantitativa desses objectivos. A multiplicação de contactos e manifestações interculturais numa Europa alargada, num mercado único mais desenvolvido, nomeadamente a nível dos serviços, tem de continuar.

Trata-se de saber se um aumento considerável do consumo cultural, do comércio turístico, significa automaticamente um ganho de conhecimento, de atenção em relação ao outro, de cultura. A multiplicação de fenómenos de exclusão, racismo (mesmo onde as políticas de integração e/ou multiculturalismo pareçam ter criado modelos estáveis, como nos Países Baixos ou em França), de corte entre interesses particulares e gerais, de fragmentação e não de convergência merece não apenas ser quantificada e qualificada mas também compreendida.

⁽³⁾ Programa adoptado pelo CESE na reunião plenária de 15 e 16 de Dezembro de 2004.

⁽⁴⁾ Inquérito da Fundação Dublin para a melhoria das condições de vida na Europa: menciona que 80 % da população da Europa (então dos 15) considera usufruir de um bem-estar satisfatório, o que contribui para validar a tese de um imaginário europeu coerente e qualitativo, de um «European way of life» específico.

⁽⁵⁾ Estudo sobre a mobilidade e livre circulação de pessoas e produções no sector cultural. Olivier AUDIARD, Abril de 2002, Universidade de Paris X.

4.5 Além disso, todos estamos cientes de que inúmeras políticas culturais nacionais, mesmo as muito voluntaristas e executadas de forma constante ao longo de décadas por países aderentes à União Europeia, quase não alteraram as estratificações sociais herdadas.

4.6 Por conseguinte, o CESE insiste para que a União Europeia seja um espaço de autoreflexão, de interrogação entre si das políticas culturais de cada Estado-Membro. Um espaço propício a uma nova reflexão cultural sobre a cultura. A preparação do Ano do Diálogo Intercultural (2008) deveria ser ocasião para a Comissão apresentar um relatório muito detalhado sobre a verdadeira dimensão deste diálogo, os obstáculos persistentes ou novos com que se depara, as novas hipóteses que poderiam ser formuladas com vista ao seu verdadeiro aprofundamento. O CESE está disposto a contribuir muito activamente para a elaboração deste relatório, nomeadamente pela abordagem da «dimensão social da cultura» e da «dimensão cultural do sector social», por exemplo sob o prisma das relações intergeracionais.

4.7 O presente aditamento a parecer propõe ainda:

4.7.1 uma «higiene cultural» permanente do nosso Comité: sempre que um parecer aborde temas em que o aspecto cultural surja, uma parte do parecer deve versar explicitamente sobre este aspecto. Não devemos continuar a contentar-nos com o apelo abstracto a «revoluções culturais» necessárias, a «mudanças de mentalidade» indispensáveis, a alterações incon-

tornáveis de paradigmas herdados actualmente obsoletos. As condições a preencher para que tais metamorfoses culturais ocorram devem ser abordadas da forma mais concreta possível.

4.7.2 Mais atenção ao método aberto de coordenação e à utilização das «boas práticas».

Não seria adequado tornar estes conceitos e procedimentos mais «rígidos» para que adquiram uma capacidade operacional muito mais concreta? Isto para que se possa explicitar, apropriar e, por conseguinte contestar a identificação e transferência de conhecimentos e modificações culturais que resultam em reformas mais eficientes, económicas e convergentes.

4.7.3 Uma vontade do Comité Económico e Social Europeu — terreno ideal para juntar as culturas nacionais, profissionais, sociais e societais — de começar a procurar em sectores precisos o que pode ser deslocado de um domínio de práticas para outro. Por exemplo entre os sectores sanitário e educativo, onde a proximidade das metamorfoses culturais — em curso e desejáveis — para regular novamente estes sistemas complexos merecem mais confrontos, mais trocas e partilhas. Isto para atenuar as compartimentações e as disciplinas seguidas cegamente. Que os avanços de um domínio possam beneficiar os outros — de forma mais rápida e completa do que o habitual. Que a cultura sistémica, não dissociando mais o económico, o social e o ambiental possa afirmar-se já que a unidade cultural da Europa reside na sua diversidade.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «JEREMIE» (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)

(2006/C 110/08)

Em 20 de Dezembro de 2005, a Comissária Margot WALLSTRÖM, em nome da Comissão, convidou o Comité Económico e Social Europeu a elaborar um parecer: *JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)*.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 24 de Fevereiro de 2006, sendo relator PEZZINI.

Na 425.^a reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 142 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente e com interesse o documento da Comissão no qual é apresentado o Programa JEREMIE ⁽¹⁾ (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises* — Recursos comuns para as micro e médias empresas).

1.1.1 Agradece a Danuta Hübner, Comissária responsável pela política regional, e aos serviços da DG REGIO e do FEI pelo empenho com que estão a desenvolver este delicado programa e pelo apoio dado aos trabalhos do Comité.

1.1.2 O CESE sempre apoiou as iniciativas da Comissão que visam facilitar o acesso das micro e das pequenas e médias empresas ao crédito, convicto de que esse foi sempre um dos problemas das pequenas empresas, o que o Parlamento Europeu aliás corrobora.

1.1.3 O processo de reforço das pequenas empresas é um elo fundamental da Estratégia de Lisboa, pois está ligado à inovação, gera emprego estável e contribui para a formação contínua da mão-de-obra.

1.1.4 Em muitos dos seus pareceres, sobretudo nos que foram elaborados a partir de 1982 ⁽²⁾, o CESE salientou os esforços envidados pela Comissão, em particular pela DG XXIII ⁽³⁾, para ajudar as empresas a melhorarem as suas relações com o sistema de crédito, especialmente com os bancos.

⁽¹⁾ JEREMIE: *une initiative commune DG REGIO-BEI visant un meilleur accès aux financements pour le développement des PME et des microentreprises dans les régions* (JEREMIE, uma iniciativa comum da DG Regio e do BEI — um melhor acesso aos financiamentos para o desenvolvimento das PME e das micro-empresas nas regiões) (doc. 2 de 21.11.2005), apresentado na Conferência «Le financement de la croissance et de la cohésion dans l'Union élargie» realizada em Bruxelas em 24.11.2005.

⁽²⁾ 1982: Ano europeu do artesanato e das pequenas empresas.

⁽³⁾ Na senda dos problemas que surgiram em 1982, a Comissão também criou uma Task Force dirigida pelo Comissário Cresson, para orientar as políticas europeias para as necessidades das PME. Na segunda metade dos anos oitenta, essa Task Force transformou-se na DG XXIII.

1.1.5 O CESE sublinhou também a necessidade de uma ampla participação dos parceiros sociais em todos os problemas relacionados com as empresas, em particular os do crédito, que têm enormes repercussões no bem-estar e no desenvolvimento social.

1.2 Em toda a década de Noventa, a DG XXIII ⁽⁴⁾ tentou intervir nos problemas do crédito, trabalhando estreitamente com as organizações de representantes do artesanato e das PME. As sucessivas Conferências europeias do artesanato e das pequenas e médias empresas (PME) ⁽⁵⁾, bem assim os numerosos encontros preparatórios (em média 10 dias antes de cada conferência, nos quais participaram centenas de pequenos empresários):

- contribuíram para finalizar a acção do Banco Europeu de Investimento (BEI) sob a forma de investimentos a favor das PME,
- abriram os alicerces para a criação do Fundo Europeu de Investimento (FEI) ⁽⁶⁾, cuja acção, sobretudo agora, é de grande ajuda para o artesanato e para as PME,
- deram origem à legislação sobre os prazos de pagamento,
- propiciaram que o Conselho Europeu extraordinário do Luxemburgo apoiasse e relançasse o emprego na Europa, *inter alia* através de intervenções de crédito dirigidas especificamente às pequenas empresas ⁽⁷⁾,
- permitiram à Comissão lançar, com a participação directa do BEI e do FEI, o programa «Iniciativa a favor do crescimento e do emprego (1998-2000)», baseado nas acções decididas na cimeira do Luxemburgo,

⁽⁴⁾ Actualmente Direcção-Geral das Empresas e da Indústria.

⁽⁵⁾ Em Avignon em 1990, em Berlim em 1994 e em Milão em 1997.

⁽⁶⁾ Cf. nota 28.

⁽⁷⁾ Em 20 e 21 de Novembro de 1997, o Conselho Europeu Extraordinário do Luxemburgo, tendo o emprego como ponto único na ordem do dia, aprovou, *inter alia*, três iniciativas concretas para ajudar as empresas a manterem a sua competitividade nos mercados, e solicitou à Comissão que apresentasse propostas que permitissem o reforço da economia e o aumento do emprego. Eram elas o Instrumento «apoio ao arranque» do MET (mecanismo europeu para as tecnologias), a JEV (Empresa comum europeia) e a PME-Garantia.

- permitiram a elaboração dos programas plurianuais para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas (PME). O quarto, para o período de 2001 a 2005, prorrogado até ao final de 2006, foi adoptado em 20 de Dezembro de 2000,
- proporcionaram as condições para a criação do PCI, programa-quadro para a competitividade e a inovação (*Competitiveness Innovation Program*) ⁽⁸⁾, dirigido às PME, com finalidades bem definidas,
- mostraram às PME a necessidade de se ligar em rede para obterem economias de escala, uma maior penetração nos mercados e a massa crítica necessária para os processos de inovação, bem assim para terem mais força em relação às instituições financeiras. Quanto à possibilidade de criação de uma rede, ainda há muito a fazer.

1.2.1 Com base nas experiências supramencionadas, o CESE considera oportuno, até perante a nova programação de 2007-2013 e os objectivos de Lisboa, dar informação mais ampla sobre os novos programas, sobretudo sobre os destinados às micro-empresas e pequenas empresas, através de encontros organizados nos Estados-Membros com os representantes dos parceiros sociais e da sociedade civil.

1.2.2 Todavia, apesar do que foi feito nos últimos vinte anos, em muitas regiões da Europa dos 25, sobretudo nas mais desfavorecidas, falta um projecto capaz de coordenar e finalizar os numerosos instrumentos dirigidos ao crédito actualmente existentes.

1.2.2.1 Aproximadamente quatro milhões de empresas, isto é 20 % das existentes, considera que o acesso aos financiamentos constitui um sério obstáculo ao seu crescimento ⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Só poucas dezenas de milhar de empresas puderam utilizar os instrumentos financeiros comunitários ⁽¹⁰⁾, havendo assim grande discrepância entre a fenomenologia do problema e os resultados obtidos, o que induz uma reflexão sobre as possibilidades concretas de intervenção com sistemas capazes de reforçar a participação das instituições financeiras e multiplicar os resultados.

1.2.2.3 O CESE está ciente da necessidade de melhorar a informação sobre as oportunidades oferecidas pela Comissão, pelo BEI, pelo FEI, pelo BERD e pelas administrações nacionais e regionais, no que respeita ao crédito, pois as micro e as pequenas empresas são frequentemente excluídas dos canais de informação, aliás também por culpa sua.

1.3 A iniciativa JEREMIE poderia propor-se como um instrumento inteligente de coordenação e racionalização das oportunidades existentes.

⁽⁸⁾ Cf. COM(2005) 121 final.

⁽⁹⁾ Documento de consulta sobre o programa comunitário a favor do espírito empresarial e da competitividade, 2006/2010 DG Empresas, 2004, ponto 46. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open.

⁽¹⁰⁾ Ibidem, ponto 118.

1.3.1 Insere-se essa iniciativa nas orientações estratégicas comunitárias «uma política de coesão para apoiar o crescimento e do emprego». A posição do Comité sobre a matéria pode resumir-se do seguinte modo:

- é necessário apoiar os instrumentos distintos das subvenções, tais como empréstimos, garantias para empréstimos subordinados, instrumentos convertíveis (*dívida mezzanine*) e capital de risco (por exemplo, capital de arranque),
- as subvenções devem ser utilizadas para a criação e a manutenção das infra-estruturas que facilitem o acesso aos financiamentos (serviços de transferência de tecnologias, viveiros de empresas, redes de investidores providenciais (*business angels*), programas de preparação para o investimento, etc.),
- devem igualmente ser promovidos mecanismos de garantia e de garantia mútua, em especial para facilitar o acesso das PME ao microcrédito. O BEI e o FEI ⁽¹¹⁾ poderiam dar um valioso contributo neste sentido,
- é fundamental também atingir grupos específicos, como os jovens empresários, as empresárias ou os grupos desfavorecidos, incluindo as minorias étnicas,
- tendo em conta as competências especializadas que o FEI adquiriu ao longo dos anos, uma estreita colaboração com este fundo assume uma especial importância no que respeita ao fornecimento do apoio necessário às PME, bem como ao desenvolvimento paralelo do mercado europeu de capital de risco,
- é oportuno apoiar e incrementar a titularização da dívida ⁽¹²⁾, para aumentar a capacidade de crédito dos consórcios de crédito.

1.3.2 Para o Comité, é importante que a Comissão apoie a iniciativa JEREMIE, não só para o exterior, mas também através da coordenação interna dos serviços responsáveis pela gestão de intervenções para as micro, as pequenas e médias empresas, criando um *ponto focal JEREMIE* que sirva de unidade de coordenação e de informação das várias acções para otimizar os resultados.

1.3.3 Para o CESE, seria conveniente que a Comissão apresentasse, de dois em dois anos, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre o andamento do programa e sobre a sua eficácia, de modo a poder-se estender esta importante experiência a outros sectores.

⁽¹¹⁾ Cf. também a nota 29.

⁽¹²⁾ A titularização permite ceder a terceiros uma parte dos fundos de risco, aumentando assim a possibilidade de concessão de créditos às PME. Cf. também a nota 56.

1.3.4 Por último, o Comité recomenda que se garanta a cabal observância dos princípios de economia, eficácia e transparência nos processos de concursos públicos e de selecção, na gestão dos *holding funds* regionais e na acreditação dos intermediários financeiros incumbidos da gestão dos projectos. Há que assegurar, em especial, a plena aplicação da legislação comunitária neste domínio, inclusivamente no caso de direitos exclusivos, e a possibilidade de sanções, de destituição de *holding funds* ineficazes e de revisão das listas dos intermediários financeiros acreditados.

2. Justificação

2.1 O CESE salientou por várias vezes o papel económico e social das pequenas empresas nos respectivos Estados-Membros, tendo-o frisado em vários pareceres, de entre os quais o de 1992 ⁽¹³⁾, de 1997 ⁽¹⁴⁾, de 2001 ⁽¹⁵⁾, de 2003 ⁽¹⁶⁾ além dos pareceres sobre a «Carta Europeia das Pequenas Empresas» ⁽¹⁷⁾.

2.1.1. As micro e as pequenas empresas desempenham um papel fundamental na economia europeia. São cerca de 25 milhões, representam 99 % da totalidade das empresas e empregam 95 milhões de pessoas, assegurando 55 % do total de postos de trabalho no sector privado ⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Estes números mostram bem o quão importante é o papel das PME na Estratégia de Lisboa e a necessidade de se estabelecer uma forte parceria com os representantes dos parceiros sociais, para se gerarem novas formas de colaboração ⁽¹⁹⁾ que concretizem os valores sociais e económicos que fazem da Europa uma economia social de mercado ⁽²⁰⁾.

2.1.3 Os maiores problemas aquando da criação e do desenvolvimento das micro e das pequenas empresas são, por ordem de importância, os seguintes:

- aspectos financeiros e de crédito,
- custos e lentidão da burocracia,
- aspectos ligados ao mercado de trabalho (definição dos perfis profissionais e reforço da formação profissional, necessária para a adaptabilidade da mão-de-obra e para aumentar as possibilidades de actividade das empresas, bem assim as oportunidades de emprego).

2.1.4. O acesso ao crédito é, pois, a primeira condição para a criação de uma empresa e requisito fundamental para o crescimento e o desenvolvimento das micro e das pequenas

empresas, muito mais limitadas pelo sistema de crédito do que as grandes.

2.1.5 Só o contacto directo com a empresa e os seus problemas, bem como o próprio conhecimento que ela tiver das possibilidades oferecidas pelo sistema de crédito, sobretudo as possibilidades existentes no território onde exerce a sua actividade, permitem tirar partido dos aspectos positivos desse sistema, de modo a evitar a rigidez das fontes de financiamento, com o consequente aumento do grau de risco, tendo igualmente em conta os Acordos de Basileia. Por conseguinte, a empresa deverá identificar o seu ponto de equilíbrio financeiro e os instrumentos necessários.

2.1.6. O autofinanciamento desempenha um papel fundamental, embora raramente as pequenas empresas possam realizar o seu plano de investimentos com esse instrumento. Em 90 % dos casos é necessário:

- facilitar a escolha do tipo de capitais, graças a uma acção de informação/consultoria sobre as alternativas possíveis (capital de risco, capital de dívida, financiamento *mezzanine*),
- identificar os instrumentos e os canais financeiros a activar.

2.1.7 O capital de risco é de todos os instrumentos aquele de que as pequenas empresas mais desconfiam. Quando dele se fala em relação às microempresas ⁽²¹⁾ e às pequenas empresas ⁽²²⁾ (90 % das quais são empresas individuais ou sociedades de pessoas) referimo-nos apenas a 5 ou 6 % deste vasto universo. Para que a utilização deste instrumento deixe de ser marginal, é necessário pensar em novas formas de capital de risco que possam intervir também no caso das sociedades de pessoas.

2.1.8. Eis um resumo das prioridades identificadas para colmatar o fosso entre o mundo do crédito e o das micro e pequenas empresas:

- garantir uma melhor qualidade dos serviços prestados pelo sistema de crédito.
- reforçar a participação das instituições de crédito na vida da empresa, sob a forma de consultoria, de modo a favorecer uma maior transparência e publicidade orçamental. São sobretudo as pequenas empresas que necessitam desta ajuda, tanto para a sua eventual transformação em sociedades de capitais, como para a utilização de capital de risco e, nalguns casos, para a integração em segmentos específicos da bolsa ⁽²³⁾,

⁽¹³⁾ «PME e artesanato», JO C 332 de 16.12.1992.

⁽¹⁴⁾ «Artesanato e Pequenas e Médias Empresas», JO C 156 de 26.5.1997.

⁽¹⁵⁾ JO C 221 de 7.8.2001.

⁽¹⁶⁾ «O papel das pequenas e microempresas na vida económica e no tecido produtivo europeu», JO C 220 de 16.9.2003.

⁽¹⁷⁾ JO C 48 de 21.02.2002.

⁽¹⁸⁾ *Observatory of European SMEs*, 2003/7, UE-25.

⁽¹⁹⁾ Cf., por exemplo, a experiência dos organismos bilaterais difundidos em Itália e noutros países europeus.

⁽²⁰⁾ Vide o parecer do CESE sobre a «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais», JO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

⁽²¹⁾ 23 milhões na UE dos 25, Observatório das PME 2005.

⁽²²⁾ 1,8 milhões, Observatório das PME 2005.

⁽²³⁾ Em Itália, o segmento dedicado às PME chama-se STAR.

- reduzir o ónus das garantias patrimoniais exigidas para a concessão de empréstimos, o que significa incentivar mais os instrumentos oferecidos pela engenharia financeira. Entre estes refira-se, a título das melhores práticas, o modelo dos consórcios de crédito existentes em numerosos países europeus. Embora sujeitos à obtenção de um empréstimo bancário, estes mecanismos devem ser encorajados e apoiados, podendo a iniciativa JEREMIE dar um importante contributo para tal,
- alinhar mais o custo do capital com os padrões aplicados às grandes empresas ⁽²⁴⁾.

2.1.9 As análises e a avaliação das necessidades e das potencialidades, que serão objecto da fase preliminar da JEREMIE, deverão ser realizadas em cada uma das regiões da União com a participação efectiva dos parceiros económicos e sociais, no âmbito de uma parceria eficaz e responsável.

2.2 A dimensão regional

2.2.1. O problema do acesso ao crédito tem uma acuidade diferente consoante o nível de desenvolvimento económico e do mercado. As regiões da «convergência» ⁽²⁵⁾, que mais necessitariam de instrumentos de crédito para a criação de emprego através do espírito empresarial, são precisamente aquelas onde esse acesso é mais difícil e as taxas de juro mais elevadas do que as praticadas nas regiões desenvolvidas ⁽²⁶⁾.

2.2.2. Os fundos do BEI, concedidos rotativamente ⁽²⁷⁾ aos bancos fiduciários para poderem ser fraccionados e distribuídos às PME a taxas variáveis e limitadas ⁽²⁸⁾, são sobretudo utilizados pelos bancos nas regiões desenvolvidas, onde a concorrência bancária é maior e a concessão de um empréstimo do BEI serve para manter e fidelizar a clientela.

2.2.3 Como nas regiões menos favorecidas os bancos, sobretudo os de crédito cooperativo ou «populares» são pouco numerosos, não há grande concorrência bancária nem uma cultura de atenção ao «pequeno», pelo que nessas regiões é raro o recurso aos instrumentos interessantes oferecidos pelo BEI.

⁽²⁴⁾ Evitar o recurso às vendas cruzadas (*cross selling*).

⁽²⁵⁾ Na UE dos 25 há 254 regiões NUTS II. Destas (100 de «convergência») têm rendimentos inferiores a 75 % da média comunitária.

⁽²⁶⁾ Nas regiões mais desfavorecidas, as taxas de juro são em média três pontos mais elevadas do que as praticadas nas regiões desenvolvidas (Fonte: Artigiancassa, Itália).

⁽²⁷⁾ Trata-se geralmente de um montante de 30 ou 50 milhões de euros renováveis.

⁽²⁸⁾ Em geral, 1 ponto acima da Euribor a 6 meses.

2.2.4 Se não forem envidados esforços para se inverter esta tendência, inclusivamente através da mediação financeira dos instrumentos que a iniciativa JEREMIE pode acrescentar aos tradicionais do BEI e do FEI ⁽²⁹⁾, as regiões mais pobres continuarão nessa situação ainda por muito tempo.

2.2.5. Para apoiar o crédito sobretudo nas regiões da convergência, esta iniciativa poderia criar um balcão junto do FEI, com a incumbência de apoiar, mediante instrumentos fidejussórios, as garantias sobre os créditos concedidos pelos bancos, através de consórcios de crédito ou de outros organismos activos sobretudo nas regiões mais desfavorecidas.

2.3 A dimensão social do crédito e a engenharia financeira

2.3.1 O problema do acesso ao crédito da micro e das pequenas e médias empresas deixa bem patentes algumas deficiências do mercado:

- as instituições financeiras respondem pela sua gestão aos respectivos conselhos de administração que, obviamente, muitas vezes hesitam em conceder empréstimos a pequenas empresas pouco conhecidas e sem orçamento, ou com um orçamento elaborado superficialmente, logo com potencial risco de insolvência,
- muitas vezes os funcionários dos bancos não estão familiarizados com o «risco da empresa» e, aquando da concessão de empréstimos, sentem-se tranquilizados com as garantias reais (bens imóveis ou garantias fidejussórias dadas por familiares ou por terceiros). Estas garantias são muito frequentes, ou melhor demasiado frequentes, sobretudo no caso de empréstimos concedidos a empresárias ou a jovens,
- o fraccionamento do volume global do crédito por um número muito elevado de pequenos empresários tem custos muito superiores para os bancos, em pessoal e organização burocrática, do que a gestão de alguns créditos, de montante bastante mais avultado, concedidos a um número restrito de grandes empresários, conhecidos e detentores de importantes patrimónios imobiliários,
- a concorrência entre as instituições financeiras, que contribui para determinar as melhores ofertas no mercado, é forte nas regiões ricas mas fraca nas regiões da convergência, isto é, precisamente naquelas onde seria útil uma maior oferta e a taxas mais contidas, para ir ao encontro das exigências dos empresários locais, amiúde, pequenos empresários com poucos meios.

⁽²⁹⁾ O FEI, Fundo Europeu de Investimento, foi criado em 1994 com dois objectivos: 1) apoiar as redes europeias; 2) facilitar o acesso ao crédito às PME. Os accionistas do FEI são o BEI, a Comissão Europeia e numerosos bancos europeus. Sobretudo nos últimos anos, a acção deste Fundo caracterizou-se pelo apoio às micro e às pequenas empresas (cf., *inter alia*, o Programa PME-garantia, criado com a JEV e com o Instrumento «apoio ao arranque» do MET, pelo Conselho Europeu do Luxemburgo de 1997).

2.3.2 Há, pois, que colmatar as deficiências do mercado, através de intervenções:

- compatíveis com os auxílios estatais,
- utilizáveis com a engenharia financeira, através dos fundos previstos pelos programas plurianuais geridos pelo FEI ⁽³⁰⁾,
- já inseridas no PCI,
- previstas pelos fundos estruturais,
- tudo isto coordenado pela iniciativa JEREMIE.

2.3.3 O Conselho Europeu de Março de 2005 relançou a Estratégia de Lisboa, tendo os governos e os parceiros económicos e sociais sido convidados a actuar em três eixos prioritários:

- fazer do conhecimento e da inovação os motores do crescimento sustentável;
- tornar a UE um espaço atractivo para investir e trabalhar;
- aumentar o emprego e o espírito empresarial para desenvolver a coesão.

2.3.4 As despesas dos Estados-Membros para apoiar o emprego e a criação de novos postos de trabalho são por vezes consideráveis, embora justificadas pelos resultados sociais ⁽³¹⁾. Na hipótese de um empréstimo generalizado de 20 000 euros a metade das PME existentes na UE dos 25, por conseguinte a 12 milhões de empresas, o prejuízo previsível por insolvências ⁽³²⁾ não excederia 6,5 mil milhões de euros, isto é, 0,07 % do PIB desta UE; todavia, com essa concessão a maior parte das empresas poderia consolidar a sua posição e inovar nos processos e nos produtos.

2.3.5 Se o empréstimo fosse concedido por intermédio de um consórcio de crédito capaz de assumir 50 % das insolvências, o prejuízo seria repartido pelo consórcio e pelo banco (50 % para cada um).

2.3.6 A cultura que atribui ao crédito uma função social permite a elaboração dos necessários instrumentos de engenharia financeira com a participação dos fundos públicos, dos fundos europeus e dos fundos de solidariedade pagos aos consórcios de crédito pelos próprios empresários, quer no acto de inscrição, quer sob a forma de uma percentagem paga sobre os juros bancários ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Actualmente, o FEI gere três projectos: 1) ajuda inicial para as empresas em fase de arranque; 2) Instrumento «apoio ao arranque» do MET (mecanismo para as empresas tecnologicamente avançadas), contribuições para os fundos de sociedades, investimento «mezzanine»; 3) Garantias para as PME (garantias de empréstimo, microcréditos, fundos próprios e titularizações).

⁽³¹⁾ *Sviluppo Italia*, o organismo que, por conta do Estado Italiano, se dedica à criação de postos de trabalho na Itália Meridional, calculou que a criação de um posto de trabalho custa, em média, 40 000 euros.

⁽³²⁾ As insolvências médias das micro e das pequenas empresas não excedem os 3 % dos empréstimos concedidos.

⁽³³⁾ Em geral, 0,50 %.

2.4 *A função dos consórcios de crédito, a engenharia financeira e a iniciativa JEREMIE*

2.4.1 A concessão de um grande número de pequenos empréstimos, como exigem as empresas em fase de arranque e as micro e pequenas empresas europeias está sujeita às seguintes condições:

- disponibilidade de fundos, a preço limitado, no mercado de capitais,
- uma organização da instituição de crédito que lhe permita uma implantação generalizada no território com agências perto das empresas,
- uma cultura que permita aos bancários atenderem às necessidades dos «pequenos»,
- a possibilidade de partilha dos riscos com outros parceiros (engenharia financeira),
- a capacidade de conter as despesas de gestão para reduzir as taxas de juro a aplicar aos créditos concedidos.

2.4.2 Os instrumentos existentes, aos quais todavia se deveria dar maior e melhor utilização, já têm algumas respostas para os problemas acima expostos:

- os fundos do BEI, quando foram utilizados, representaram um instrumento extremamente útil para facilitar o acesso das micro e das pequenas empresas ao crédito. Os bancos que pediram para ser «fiduciários do BEI» obtiveram empréstimos, rotativamente, a uma taxa favorável ⁽³⁴⁾. Com o reduzido *spread* concedido aos bancos (115 *business points*), só os implantados nas regiões ricas, onde a concorrência é forte, utilizaram esta forma de financiamento útil para as empresas, mas pouco remuneradora para o sector bancário. Nas regiões da convergência tal não aconteceu, confirmando o princípio de que as zonas pobres têm menos oportunidades de desenvolvimento do que as ricas,
- o sistema dos bancos de crédito cooperativo está mais difundido nas regiões de elevado desenvolvimento económico, o que constitui também um sério óbice ao acesso ao crédito nas regiões menos desenvolvidas. A iniciativa JEREMIE poderia promover a criação, o apoio e a difusão das formas de crédito que utilizam instrumentos de engenharia financeira, com a participação das organizações sectoriais, nas regiões onde os processos de formação e o sistema de crédito constituem a base do desenvolvimento,

⁽³⁴⁾ Em média 15 *business points* a menos em relação à Euribor a 6 meses, com a obrigação de conceder o empréstimo às empresas a uma taxa média não superior a 100 *business points* (um ponto) superior à Euribor a 6 meses.

- para se desenvolver uma cultura de atenção aos «pequenos», é muito importante apoiar os esforços das organizações sectoriais, sobretudo das que participam no diálogo social, para que ajudem a desenvolver nas regiões mais desfavorecidas as experiências positivas já realizadas nas mais ricas. A iniciativa JEREMIE também pode participar activamente numa acção deste tipo,
- nos países onde existem, os consórcios de crédito são um elemento fundamental para aplicar a engenharia financeira e para divulgar a cultura da função social do crédito, que contribui para fazer de toda a Europa uma economia social de mercado, cuja pedra angular é o emprego ⁽³⁵⁾. Logre a JEREMIE racionalizar e reforçar o que a UE já está a fazer através do BEI e do FEI e poderá salvar muitas das empresas que todos os anos são obrigadas a cessar a actividade (20 %).
- a avaliação dos riscos efectuada pelos consórcios de crédito, e a consequente assunção de 50 % das insolvências de créditos concedidos, reduz concretamente o ónus dos bancos, diminui o grau de risco e contém assim a taxa de juro devedora ⁽³⁶⁾.

2.5 A função do multiplicador na gestão do crédito e da iniciativa JEREMIE

2.5.1 Sobretudo nos últimos anos, o multiplicador tornou-se um instrumento analisado e utilizado pelos consórcios de crédito e pelos bancos para aumentar as possibilidades de crédito ⁽³⁷⁾. A análise sistemática das insolvências, sobretudo nas regiões da convergência, permite adaptar o multiplicador à situação local. A percentagem de insolvências aumenta, como é evidente, nas regiões mais desfavorecidas, onde atinge os 10 %, enquanto que nas mais prósperas se queda pelos 2,5 % no que respeita às micro e pequenas empresas.

2.5.2 É justamente nas regiões da convergência que a JEREMIE pode desenvolver as suas potencialidades, dando aos consórcios de crédito garantias fidejussórias e favorecendo os processos de titularização, de modo a aumentar as possibilidades de crédito e compensar o fraco multiplicador.

⁽³⁵⁾ Os estudos efectuados pelo Observatório das Empresas indicam que a taxa de mortalidade das empresas é de, aproximadamente, 20 % ao ano, sendo a sua principal causa os problemas relacionados com o crédito (gestão, ampliação, necessidade de inovação).

⁽³⁶⁾ Da ordem dos 2 %.

⁽³⁷⁾ O multiplicador permite aumentar as possibilidades de concessão de empréstimos, proporcionais à percentagem de insolvências calculadas num território e à percentagem da garantia concedida para os empréstimos. Se, num território, a análise histórica das insolvências em relação aos créditos for inferior a 5 %, é possível com um fundo de 1 milhão de euros, conceder empréstimos a várias pessoas, até 20 milhões de euros, pois esse milhão permite fazer face às insolvências: 5 % de 20 milhões, isto é, um milhão. Neste caso, o multiplicador é 20. Se a garantia dada pelo consórcio de crédito representar 50 % do montante, porque os outros 50 % são da responsabilidade do banco, o multiplicador passa a ser 40, isto é, com um milhão é possível conceder empréstimos num montante de 40 milhões de euros, através dos fraccionamentos adequados.

2.6 A iniciativa JEREMIE e o PCI

2.6.1 O programa-quadro para a competitividade e a inovação 2007/2013 (PCI) ⁽³⁸⁾ reúne vários programas e medidas comunitárias, entre os quais:

- acções comunitárias a favor da competitividade da indústria europeia ⁽³⁹⁾ e o programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas (PME) ⁽⁴⁰⁾,
- o instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) (Financial Instrument for the Environment) ⁽⁴¹⁾,
- o programa plurianual de acompanhamento do plano de acção eEuropa 2005 ⁽⁴²⁾,
- o programa comunitário plurianual para estimular o desenvolvimento e a utilização de conteúdos digitais europeus nas redes mundiais ⁽⁴³⁾,
- as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias ⁽⁴⁴⁾,
- orientações respeitantes às redes transeuropeias no sector das telecomunicações ⁽⁴⁵⁾,
- o programa plurianual de acções no domínio da energia: Programa «Energia Inteligente — Europa» ⁽⁴⁶⁾.

2.6.2 Convém também analisar os instrumentos financeiros inseridos no quarto programa plurianual 200/2005 (*Multi annual programme*), prorrogado até 31.12.2006, e com uma dotação de 531,5 milhões de euros ⁽⁴⁷⁾, que deverá confluir no PCI e ser integrado na estratégia da iniciativa JEREMIE.

2.6.2.1. O programa plurianual articula-se em três pilares:

- 1.º: política de desenvolvimento da empresa;
- 2.º: rede dos EIC (Euro Info Centros);
- 3.º: instrumentos financeiros.

⁽³⁸⁾ COM(2005) 121 de 6.4.2005.

⁽³⁹⁾ JO L 167 de 6.7.1996.

⁽⁴⁰⁾ JO C 333 de 29.12.2000, alterado JO L 268 de 16.8.2004.

⁽⁴¹⁾ JO L 192 de 28.7.2000, alterado JO L 308 de 5.10.2004.

⁽⁴²⁾ Decisão 2256/2003/CE.

⁽⁴³⁾ Decisão 2001/48/CE.

⁽⁴⁴⁾ Regulamento 2236/95.

⁽⁴⁵⁾ JO L 183 de 11.7.1997, alterado JO L 200 de 30.7.2002.

⁽⁴⁶⁾ JO L 176 de 15.7.2003.

⁽⁴⁷⁾ Cf. INT/261 de 2005, relator Pezzini.

2.6.2.2. A análise do funcionamento dos instrumentos financeiros do referido programa permite-nos identificar os que deram melhores resultados, podendo assim ser integrado na estratégia da JEREMIE. Esses instrumentos constituem de longe a principal rubrica de despesas do quarto programa plurianual; em 2003, por exemplo, representaram 67 % do orçamento global do programa. ⁽⁴⁸⁾A repartição dos recursos nestes instrumentos financeiros é a seguinte:

- PME-garantia ⁽⁴⁹⁾: 90 % dos recursos ⁽⁵⁰⁾;
- «apoio ao arranque» do MET ⁽⁵¹⁾: 10 % dos recursos.

2.6.2.3. Estes instrumentos já tinham sido utilizados em 1998-2000 no programa de iniciativas para o crescimento e o emprego, juntamente com os seguintes:

- a acção capital de arranque inserida na acção-piloto CREA (capital de risco para as empresas em fase de arranque) do programa plurianual 1997-2000;
- a Empresa Comum Europeia, JEV (Joint European Venture) que teve início em 1997 e terminou em 29.12.2004 ⁽⁵²⁾.

2.6.2.4. A acção capital de arranque, tal como a JEV, deram poucos resultados até agora.

2.6.2.5. No final de 2003 tinham beneficiado do instrumento PME-Garantia 178 000 ⁽⁵³⁾ PME (136 000 devido ao programa crescimento e emprego, 32 000 graças ao programa de Garantia para os créditos e 10 000 no quadro do programa microcréditos).

2.6.2.6. Nesse mesmo período, beneficiaram do programa MET (apoio ao arranque) cerca de 240 000 ⁽⁵⁴⁾ PME.

2.6.3. Assim, a iniciativa JEREMIE poderia continuar a divulgar a experiência destes dois instrumentos financeiros, aumentando o número de PME beneficiárias, sobretudo nas regiões da convergência.

2.6.4. Recorde-se que só 0,81 % das PME europeias pôde beneficiar, neste período, das intervenções conjuntas da DG-Empresas, DG-Assuntos Económicos e Financeiros e do FEI.

2.6.5. Importa porém que a iniciativa JEREMIE explore novos caminhos, previstos já em parte pelos novos programas, mormente:

⁽⁴⁸⁾ Cf. conclusões e recomendações, ponto 6, nota 15.

⁽⁴⁹⁾ Mecanismo de garantias para as pequenas e médias empresas.

⁽⁵⁰⁾ Fonte: relatório anual do FEI (Fundo Europeu de Investimento).

⁽⁵¹⁾ Instrumento «apoio ao arranque» do MET (mecanismo europeu para as tecnologias).

⁽⁵²⁾ Decisão 593/2004/CE de 21.7.2004.

⁽⁵³⁾ Fonte: 4.º relatório do FEI, 1.º trimestre de 2004.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem* Acesso ao financiamento «mezzanine»

— PME-Garantia, um mecanismo de garantia mútua de que já se falou em relação aos consórcios de crédito,

— o crédito *mezzanine* ⁽⁵⁵⁾ ao qual se pode aceder através do PME-Garantia: é muito importante para os empresários, porquanto não obriga à cessão de parte do capital e pode ser útil para a transmissão da empresa,

— titularização dos fundos de risco ⁽⁵⁶⁾ dos bancos e dos consórcios de crédito,

— criação de SBIC (*Small Business Investment Companies Programs*), isto é, programas de sociedades de investimento especializadas em pequenas empresas, criados nos Estados Unidos em 1958, que oferecem participações e crédito a longo prazo, e funcionam com critérios comerciais, com base numa licença da Administração das Pequenas Empresas (*Small Business Administration*).

2.6.6. O CESE está convicto, porém, de que há um grande problema de informação e de formação em relação a todas estas intervenções. Para o resolver, é necessário envolver as instituições financeiras e os organismos representantes dos empresários e dos trabalhadores, na observância dos princípios da responsabilidade social das empresas e da finalidade social do crédito.

2.7 JEREMIE e os procedimentos de concursos e de acreditação

2.7.1. Parar garantir o êxito total da iniciativa JEREMIE, o Comité considera fundamental a aplicação cabal da regulamentação comunitária respeitante a concursos públicos de serviços.

2.7.2. Em todo o caso, os serviços JEREMIE da Comissão e/ou o FEI devem verificar e velar por que os procedimentos dos concursos públicos observem os princípios de economia, eficácia, imparcialidade e igualdade de tratamento e transparência. Os cadernos de encargos, definidos previamente pela Comissão, deverão prever nomeadamente os seguintes critérios obrigatórios de admissibilidade da entidade ou do consórcio participante:

- ter exercido com êxito as actividades previstas durante um período mínimo de cinco anos,

⁽⁵⁵⁾ O financiamento *mezzanine* baseia-se mais nos fluxos de tesouraria esperados das empresas financiadas do que nas garantias reais. Pode funcionar de duas maneiras: 1) dívida subordinada (empréstimo com taxa fixa ou indexada); *Equity kicker* (o credor/investidor tem direito a uma percentagem da mais-valia da propriedade a que se refere o empréstimo). O prazo do financiamento *mezzanine* varia de 4 a 8 anos.

⁽⁵⁶⁾ A titularização aplica-se mediante a cessão parcial ou total do montante das dívidas de um consórcio de crédito (ou de um banco) a instituições financeiras especializadas para que, sobretudo esses consórcios, possam aumentar as suas possibilidades de garantia de crédito às empresas.

- observância das normas técnicas do CEN de qualidade dos serviços prestados,
- preencher os requisitos de capacidade técnico-profissional e económico-financeira, comprovado com critérios objectivos e não discriminatórios.

2.7.2.1 Se estiverem em vigor acordos *Holding Fund*/Programas operacionais 2007-2015, deve prever-se a possibilidade de cominar sanções ou de proceder à revogação e destituição desse fundo, em caso de ineficácia, de irregularidade ou de incumprimentos graves. A gestão deveria ser controlada bienalmente, com o apoio dos parceiros económicos e sociais regionais, e com procedimentos transparentes de publicação de relatórios de informação, a enviar às autoridades nacionais centrais, ao Parlamento Europeu, ao CESE e ao Comité das Regiões.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

2.7.3 As instituições financeiras ou os consórcios estabelecidos noutro Estado-Membro, ou num dos países signatários do acordo sobre concursos públicos, que consta do anexo do acordo da OMC, devem poder ser qualificadas nas mesmas condições exigidas aos participantes nacionais, com base em documentação conforme à regulamentação vigente nos respectivos países, comprovativa de que preenchem todos os requisitos.

2.7.4 Essas disposições também deveriam ser válidas para acreditação das instituições intermediárias de crédito, que devem estar sujeitas a mecanismos sistemáticos de controlo do desempenho, definidos com a participação dos representantes dos parceiros económicos e sociais de referência e a uma revisão periódica da acreditação que preveja, em todo o caso, a substituição, de três em três anos, de uma parte dos membros acreditados.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de regulamento (CE, Euratom) da Comissão que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias»

SEC(2005) 1240 final

(2006/C 110/09)

Em 12 de Outubro de 2006, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 24 de Fevereiro de 2006, sendo relator U. BURANI.

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 146 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O CESE congratula-se com o trabalho complexo e minucioso efectuado pela Comissão para simplificar os procedimentos administrativos, embora note uma certa **discrasia** entre o **que se enuncia** no início da exposição de motivos («o projecto que se segue ... trata de alterações técnicas que podem ser introduzidas no âmbito do actual Regulamento») e o **alcance concreto de numerosas disposições**.

1.1.1 Muitas das alterações «técnicas» respeitantes às relações com as empresas e os cidadãos têm um significado e um alcance de natureza «política»: a maior transparência, a agilização dos procedimentos, a maior celeridade nas resposta e a

maior confiança nos parceiros sociais são sinais de uma evolução no «governo» da administração pública, com a qual nos podemos regozijar.

1.2 Por outro lado, o CESE não pode deixar de evocar a **necessidade de prudência**: não se pode dissociar o desejo de favorecer os parceiros sociais dos limites que deve haver para a flexibilidade dos administradores do erário público, limites esses constituídos pelos *possíveis défices* que devem ser proporcionais às *receitas reais*, ou por outras palavras, pelo difícil mas necessário exercício que é o **cálculo do risco**. Pode ser muito impopular para os administradores, mas afigura-se como o único caminho racionalmente possível.

2. Introdução

2.1 O documento «sub judice» estabelece as **normas de execução** do Regulamento Financeiro n.º 1605/2002 actualmente em vigor, embora — para encurtar os prazos de execução — também tenha em conta várias alterações técnicas introduzidas pela nova proposta de regulamento do Conselho ao Regulamento Financeiro ⁽¹⁾, actualmente em processo de adopção. Este documento já foi objecto de um parecer do CESE ⁽²⁾.

2.2 Coerentemente com o afirmado no parecer anterior, o CESE abstém-se de comentar os aspectos puramente técnico-contabilísticos, que podem ser tratados com mais propriedade pelas instituições com competência profissional e experiência directa neste domínio. Centra-se antes, como já o fez, nas normas que possam ter repercussões em terceiros (organizações da sociedade civil) que têm relações com as instituições europeias.

2.3 Três dos princípios técnico-contabilísticos — isto é, o princípio da unicidade orçamental, da anualidade orçamental e da unidade da conta — não sofrem alterações de fundo, são apenas modificados ou precisados; relativamente ao quarto, o **princípio da boa gestão financeira**, a proposta de regulamento inspira-se nos critérios já existentes, mas dilucida melhor o teor de uma avaliação *ex ante* e dá indicações mais precisas sobre o âmbito das avaliações *ex ante*, intercalar e *ex post*, à luz do princípio da *proporcionalidade*. O CESE regista a intenção expressa pela Comissão de «reorientar» as prioridades da avaliação, «*para se centrarem nas propostas com uma real incidência nas empresas e nos cidadãos*», declaração essa da qual toma conhecimento com manifesto agrado.

2.4 Nessa mesma linha de sensibilidade às expectativas das empresas e dos cidadãos, mas também com a máxima atenção à utilização racional do erário público, a Comissão salienta que é oportuno *avaliar* os projectos-piloto e as acções preparatórias quando preliminares a um programa. Todavia, por uma questão de simplificação dos procedimentos, não deve repetir-se a avaliação daqueles projectos e acções, como no caso de acções conjuntas entre a Comissão e os Estados-Membros.

3. Observações na generalidade

3.1 As observações tecidas pelo CESE no parecer já citado sobre a proposta de regulamento também são naturalmente válidas para as normas de execução: se, por um lado, nos regozijamos com a simplificação dos procedimentos e com a maior flexibilidade nos critérios de aplicação das normas, por outro, não seria aceitável a tendência para considerar como «despiciendo» qualquer montante de valor inferior a um limiar preestabelecido. Por outras palavras, o CESE concorda com o aumento dos montantes abaixo dos quais haja simplificação de procedimentos, mas isso não se deve traduzir numa menor atenção e maior flexibilidade no controlo das despesas, por se

pensar que os eventuais danos materiais na prática pouca influência teriam na totalidade do orçamento.

3.2 Sem pretender recordar aqui os princípios de moralidade pública tantas vezes abusados e conclamados, o CESE alerta para o perigo de não se dar a devida atenção à regularidade das operações associadas às despesas de um montante considerado «menor», sobretudo no que se refere aos contratos e às subvenções. A simplificação dos procedimentos não deve levar o público a pensar que é possível encontrar modos menos legítimos de obter fundos dos poderes públicos: uma sensação deste género seria um rude golpe para a imagem da Europa.

3.3 No entender do CESE, seria útil que as autoridades contabilísticas da Comissão consultassem atentamente os relatórios do OLAF para verificarem a validade ou as eventuais «deficiências» das simplificações existentes ou a introduzir, pois os pormenores sobre as fraudes descobertas poderiam dar preciosas indicações.

4. Observações na especialidade

4.1 O novo artigo 85.º-A diz respeito ao **recurso interposto por terceiros contra uma decisão da Comissão** que imponha uma multa, uma condição restritiva ou uma sanção: para proteger os interesses da Comunidade, o contabilista deve exigir do recorrente o depósito provisório do montante em causa ou, em alternativa, uma **garantia financeira** (termo técnico, uma fidejussória). A garantia deve prever que — caso o recurso seja rejeitado — o fiador pagará de imediato, incondicionalmente e sem necessidade de excussão prévia do devedor, o montante exigido pela administração. Tecnicamente, trata-se de uma *fidejussória à primeira interpelação*, em conformidade com o princípio «*solve et repete*» adoptado por muitas administrações fiscais e normal na adjudicação de contratos.

4.1.1 O CESE não tem objecções específicas a este tipo de garantia; observa apenas que a fidejussória à primeira interpelação é mais onerosa do que uma normal e que as comissões são proporcionais à validade da garantia. Tendo em conta o ónus a cargo do recorrente, os **processos de análise dos recursos** deveriam ser bem mais céleres do que actualmente. Este aspecto, de que alguns parceiros sociais se queixam, embora não diga directamente respeito ao Regulamento Financeiro nem às suas normas de execução, deveria ser atentamente examinado no âmbito das relações das autoridades administrativas com terceiros.

4.2 O novo artigo 90.º preceitua, *inter alia*, que, no caso de **contratos públicos** ou de **subvenções relacionadas com programas sectoriais**, a aprovação dos programas de trabalho anuais constitui só por si a **decisão de financiamento** necessária para inscrever a autorização de despesa no orçamento comunitário. Embora seja uma medida contabilístico-administrativa interna, no entender do Comité, pode acelerar os processos de atribuição de fundos e como tal ter um impacto favorável para os credores ou beneficiários.

⁽¹⁾ COM(2005) 181 final.

⁽²⁾ JO C 28 de 3 de Fevereiro de 2006, pág. 83.

4.3 O artigo 129.º prevê que se facilite a **gestão dos contratos** de valor inferior a determinados limites. Na prática, quando os montantes em causa não são relevantes, a administração é autorizada a recorrer a um «**procedimento por negociação**» (ou, em termos mais explícitos, a uma negociação privada), depois de consultados vários candidatos, designadamente:

- para um valor igual ou inferior a 60 000 euros, cinco candidatos,
- para um valor igual ou inferior a 25 000 euros, três candidatos,
- para um valor igual ou inferior a 3 500 euros, é admitida a oferta de um único candidato.

Na prática, a nova disposição não inova, limita-se apenas a actualizar os limites estabelecidos nas normas anteriores, aumentando-os.

4.3.1 Os artigos 130.º e 134.º introduzem, no entanto, **algumas simplificações**. Primeira: nos casos de contratos inferiores a 60 000 euros, a entidade adjudicante pode **limitar a documentação «ao estritamente necessário»** (evidentemente de acordo com os seus critérios e à sua responsabilidade); segunda: as provas documentais dos requisitos necessários para participar no concurso podem ser substituídas por uma **declaração de honra**, sem prejuízo da possibilidade de a administração exigir, posteriormente, as provas que confirmem a declaração inicial.

4.3.2 Outra simplificação que consta do artigo 134.º é a **dispensa da apresentação de documentação**, se já tiver sido apresentada para outros concursos à mesma administração ou a outra nos seis meses anteriores. Também neste caso, a documentação é substituída por uma declaração de honra.

4.3.3 O artigo 135.º prevê mais facilidades atinentes à documentação comprovativa da **capacidade financeira, económica, técnica e profissional dos candidatos**. Determina que, com base na avaliação dos riscos, a administração pode decidir **não exigir tal documentação**. Esta faculdade limita-se aos concursos de valor igual ou inferior a 60 000 euros, se o beneficiário do contrato for a própria administração, ou então de valores diferentes, consoante os casos, se os beneficiários forem terceiros. Outra limitação é a proibição de efectuar pré-financiamentos ou pagamentos intermédios, no caso da renúncia à documentação. É uma garantia para a administração, mas condiciona a outra parte, que ainda assim pode decidir apresentar a documentação para evitar o que poderia ser um pesado ónus.

4.3.4. O CESE aprova todas estas disposições que visam simplificar os mecanismos de adjudicação — onerosos para os candidatos e para a administração — para montantes *relativamente* baixos, embora alerte para a necessidade de vigilância a

fim de se evitar eventuais abusos, tanto mais atractivos quanto maior for a flexibilidade dos procedimentos.

4.4 Nas normas de execução, as **subvenções** são tratadas com espírito de abertura em relação aos parceiros sociais, tendo em conta a natureza específica dos beneficiários — tanto quanto se pode deduzir do dispositivo. Como primeira medida, o artigo 164.º prevê que, para as subvenções com valor inferior ou igual a 25 000 euros, o gestor orçamental possa exigir uma **documentação extremamente simplificada**. É um procedimento que o CESE acolhe favoravelmente, embora não possa deixar de salientar as pesadas **responsabilidades** do gestor orçamental e o perigo de, em determinados casos, a simplificação sair gorada se ele hesitar em assumi-las, o que seria compreensível.

4.5 Outras disposições têm por objectivo **facilitar, ou abrir, o acesso aos fundos comunitários** a diferentes tipos de instituições: para os organismos **em situação de monopólio de direito ou de facto**, o artigo 168.º limita-se a exigir, para este efeito, um simples inquérito sem formalidades — que se traduzirá numa declaração fundamentada do gestor orçamental; o 162.º, que previa subvenções de funcionamento — sem reduções em caso de renovação — em benefício de organismos que prosseguem **um fim de interesse geral europeu**, estende a lista dos possíveis beneficiários aos organismos europeus vocacionados para a investigação, a inovação e a promoção da cidadania; o 172.º permite ao gestor orçamental calcular o **co-financiamento em espécie** (por exemplo, o trabalho voluntário), como contributo da instituição financiada.

4.5.1 O CESE considera favoravelmente estas disposições, mas recorda mais uma vez que à flexibilidade das normas correspondem riscos para o orçamento comunitário, responsabilidades para os gestores orçamentais e a necessidade de controlos reforçados.

4.6 Há toda uma série de outras disposições que visa **simplificar os procedimentos**: todos os estabelecimentos de ensino (e não apenas as escolas secundárias e as instituições de ensino superior, como no passado) deixarão de ser objecto de **verificação da respectiva capacidade** financeira (artigo 176.º); no caso de subvenções inferiores a 25 000 euros, o gestor orçamental pode redigir uma convenção com um número reduzido de elementos (artigo 164.º). Além disso, o artigo 173.º isenta da **obrigação de auditoria externa** as convenções e subvenções de valor inferior a 750 000 euros, as convenções para acções inferiores a 100 000 euros e as convenções com vários beneficiários signatários de um acto de responsabilidade solidária.

4.6.1 O CESE compreende a vontade de se simplificar ao máximo os procedimentos e, em princípio, só pode estar de acordo. Todavia, interroga-se se não se estará a ir demasiado longe. Uma coisa é dispensar os sujeitos de apresentarem documentação onerosa e por vezes prolixa, outra é renunciar a

conhecer a situação financeira dos subvencionados, com limites que — sobretudo nos casos previstos no artigo 173.º — parecem demasiado elevados. O critério de orientação deveria ser sempre o de lograr um **justo equilíbrio entre os benefícios estimados** (poupança de tempo e dinheiro para a Comissão e para os cidadãos) e **os eventuais custos** (perda de dinheiro público, calculado em termos de probabilidades e de volume de risco).

4.7 O critério da **prudente ponderação dos riscos**, evocado no ponto anterior, parece antes ter sido adoptado em relação aos **pré-financiamentos**, pois, regra geral, é **exigida uma garantia** (fidejussória ou outra) para *todos* os pré-financiamentos de *valor igual à subvenção*, bem como para os que *excedam 80 % da subvenção e tenham um valor superior a 60 000 euros*.

4.7.1 O CESE considera que a norma retromencionada se inspirou em critérios de prudência, como os evocados no ponto 4.6.1, embora se pergunte se não podiam ser adoptados também esses mesmos critérios para as verdadeiras subvenções (por exemplo, nos casos a que alude o ponto 4.6), visto que a

diferença entre **pré-financiamento e subvenção, no que respeita aos riscos concretos**, é muitas vezes mais burocrática do que real — embora com algumas excepções, por vezes relevantes.

4.8 O artigo 165.º introduz um critério perfeitamente aceitável mas nem sempre seguido no passado: se os beneficiários das subvenções forem **organismos que prosseguem um fim de interesse geral europeu**, a Comissão tem o **direito de recuperar a quota dos lucros anuais** correspondente à percentagem da sua participação no orçamento desses organismos. Todavia, esta disposição só é válida nos casos em que o resto do orçamento é **financiado por autoridades dos Estados-Membros**, também elas obrigadas a recuperar a sua percentagem de lucro.

4.8.1 O CESE concorda inteiramente com esta norma, mas atendendo ao modo como o texto está redigido, duvida que a recuperação dos lucros pela Comissão não esteja prevista *também* nos casos em que o resto do orçamento não é financiado por autoridades públicas, mas sim por entidades privadas.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Matérias-primas renováveis — Perspectivas de desenvolvimento para o seu aproveitamento material e energético»

(2006/C 110/10)

Em 14 de Julho de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre: «*Matérias-primas renováveis — Perspectivas de desenvolvimento para o seu aproveitamento material e energético*».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2006, tendo sido relator B. VOSS.

Na 425.ª reunião plenária, de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 95 votos a favor, 19 votos contra e 15 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Com o relançamento da **Estratégia de Lisboa**, os critérios da sustentabilidade passaram a fazer parte dos objectivos prioritários da política da UE. Na opinião do CESE, o presente parecer de iniciativa sobre matérias-primas renováveis pode imprimir um novo impulso em áreas determinantes, nomeadamente:

— disponibilização de matérias-primas sustentáveis e respeitadoras do ambiente, tendo por corolário a criação de postos de trabalho nas regiões da Europa;

— a Europa enquanto espaço económico dinâmico assente no conhecimento e utilizando tecnologias de futuro, num contexto de procura mundial em alta;

— aumento dos requisitos de segurança e de desenvolvimento na busca de soluções sustentáveis;

— garantia do fornecimento e diversificação das matérias-primas na Europa;

— mudança radical na utilização das matérias-primas para o desenvolvimento de uma estratégia de protecção do clima e da biodiversidade.

1.1.1 Independentemente de uma utilização mais generalizada das matérias-primas renováveis, o desafio central continua a ser a exploração mais eficiente e racional das matérias-primas em todos os sectores.

1.1.2 O Comité reconhece que a exploração das matérias-primas renováveis encerra um elevado potencial de emprego para as regiões e aponta para a necessidade de desenvolvimento de uma política adequada de qualificação e formação contínua dos profissionais e agentes intervenientes na produção e utilização dessas matérias-primas.

1.2 Dada a circunstância de haver na Comissão vários serviços que, no âmbito das suas competências, tratam este tema, o Comité defende a criação de uma **estrutura coordenadora** comunitária ou de uma *task-force* para este domínio de política. Insta, portanto, a Comissão a assegurar, através da respectiva reestruturação, a nova orientação para a política sobre matérias-primas renováveis.

1.3 A **dissociação** das ajudas directas, que constitui o cerne das Conclusões do Luxemburgo de 2003 sobre a reforma da PAC, bem como o Regulamento de Desenvolvimento Rural (FEADER) e a utilização, no futuro, da beterraba sacarina como matéria-prima renovável são pontos importantes para o incremento do cultivo na Europa.

1.3.1 Ao avaliar-se, em 2006, o prémio às culturas energéticas, há que adaptá-lo nos seguintes aspectos:

- possibilidade de solicitá-lo igualmente nos novos Estados-Membros com processos simplificados de PAC;
- possibilidade também de o receber na sequência do processo de transformação em locais sem prémio;
- simplificação administrativa e
- valor dos prémios.

1.4 O Comité espera que, quando da atribuição dos **Fundos Estruturais**, se preveja um montante elevado para o desenvolvimento deste sector económico.

1.5 Depois de a **investigação e o desenvolvimento** de tecnologias relacionadas com matérias-primas renováveis não terem sido suficientemente tidos em conta no sexto programa-quadro de investigação, o CESE espera que esta lacuna seja colmatada no sétimo programa-quadro, nomeadamente através de acções específicas para o desenvolvimento das matérias-primas renováveis e respectivo aproveitamento material, prevendo-se meios para a energia produzida através da biomassa. Para o efeito, afigura-se indispensável um reforço das dotações orçamentais.

1.6 O Comité constata que o factor inibidor do desenvolvimento **não é a quantidade de oferta** das matérias-primas renováveis actualmente disponíveis ou produzidas, mas sim o

atraso nas **tecnologias de transformação** dos possíveis produtos de mercado.

1.7 O Comité acolhe favoravelmente o **plano de acção da UE para uso da biomassa**. Lamenta, no entanto, que apenas a energia produzida através da biomassa tenha sido abordada e não o aspecto do aproveitamento material, e aguarda uma avaliação do plano de acção, bem como impulsos para planos de acção nacionais e regionais.

1.7.1 Na maioria dos Estados-Membros, os potenciais das energias regenerativas e, em particular, da biomassa não são aproveitados ao máximo devido a um enquadramento jurídico insuficiente. Por conseguinte, o Comité insta a Comissão e o Conselho a aplicarem uma política mais eficaz.

1.8 O CESE defende, expressamente, a **definição pela UE de objectivos** para a percentagem das fontes de matérias-primas renováveis. Propõe quatro fracções, de 25 % cada, até 2020, nomeadamente para a produção de electricidade, calor, combustível e novos materiais, como, por exemplo, materiais compósitos, plásticos reforçados com fibras naturais ou outros produtos petroquímicos.

1.9 O Comité salienta a importância decisiva de **medidas de comercialização** eficazes para cada uma das utilidades (produção de electricidade, calor e combustível, e aproveitamento material). Há exemplos bem sucedidos, como é o caso da legislação sobre acumulação de energia em vigor em alguns Estados-Membros. O importante é haver flexibilidade que permita a segurança do investimento e criar incentivos à utilização de novas tecnologias, tendo em consideração as diferentes situações de partida, por exemplo, no que diz respeito à tecnologia e à redução dos custos.

1.10 No respeitante à identificação das **abordagens políticas e dos obstáculos políticos**, o parecer foca ainda os seguintes aspectos: legislação em matéria de emissões e resíduos, regulamento sobre embalagens e veículos usados, direito fiscal, normalização e organização do mercado no sector das plantas fibrosas. O Regulamento REACH sobre produtos químicos abre novas perspectivas para processos baseados na biomassa. A complexidade dos obstáculos políticos e administrativos varia muito entre os 25 Estados-Membros devido a diferentes sistemas e modos de fazer política. O Comité insta a Comissão a identificar os obstáculos políticos e a propor soluções concretas.

1.11 Relativamente ao cultivo, o Comité define **requisitos para a concorrência das terras** utilizadas na produção de culturas alimentares, bem como para a energia, o balanço energético, a protecção da natureza e do ambiente e a preservação da paisagem. Propõe a introdução de um sistema de acreditação que indique a origem e a transformação dos produtos.

1.12 **Ao nível internacional**, são também salientadas as oportunidades que a exportação de tecnologia proporciona à UE. No plano do comércio internacional de fontes de bioenergia, o CESE insiste em que as regras da OMC devem ser explícitas, nomeadamente no que diz respeito à soberania alimentar e às normas ecológicas e sociais.

1.13 O Comité emitirá um parecer separado sobre o plano de acção comum para uso da biomassa.

2. Utilização de matérias-primas renováveis: pressupostos e panorama da situação

2.1 **Objectivos da política da UE:** no contexto do relançamento da Estratégia de Lisboa e à luz dos critérios da sustentabilidade, é necessário imprimir novos impulsos nas seguintes áreas:

- disponibilização de matérias-primas sustentáveis e respeitadoras do ambiente, tendo por corolário a criação de postos de trabalho nas regiões da Europa;
- a Europa enquanto espaço económico dinâmico assente no conhecimento e utilizando tecnologias de futuro, num contexto de procura mundial;
- aumento dos requisitos de segurança e de desenvolvimento na busca de soluções sustentáveis na Europa.
- obter uma maior independência económica através da garantia do fornecimento e diversificação das matérias-primas na Europa;
- mudança na utilização das matérias-primas como medida de protecção do clima e da biodiversidade.

O presente parecer de iniciativa faz uma apresentação dos elementos fundamentais do ponto de vista da sociedade civil.

2.2 **Definição:** matérias-primas renováveis são produtos provenientes das actividades agrícola, silvícola e piscícola não utilizados para fins alimentares, nem para forragens. Esta definição inclui tudo o que resulta da fotosíntese e dos subsequentes processos. Trata-se de energia solar acumulada. A biomassa pode ser aproveitada de dois modos: aproveitamento material e aproveitamento energético.

2.3 **Historial:** a produção de matérias-primas renováveis, para além da produção de culturas alimentares e forrageiras, é uma das principais funções da actividade agrícola. O declínio da produção destes bens agrícolas começou com a Revolução Industrial. A partir de meados do século XX, os produtos fabricados a partir da biomassa foram sendo gradualmente substituídos por produtos petroquímicos. Graças aos conhecimentos adquiridos ao longo dos anos, às novas tecnologias e à investigação criativa, tornaram-se possíveis novas utilizações nas áreas da produção energética, da indústria farmacêutica e química, da construção civil e dos transportes.

2.4 **Enquadramento mundial da política de gestão dos recursos:** o grau de dependência das economias da UE em relação às importações de fontes de matérias-primas e energia é extremamente elevado. O aumento do consumo e a dependência de matérias-primas fósseis, como o petróleo, o gás natural e o carvão, estão a atingir os seus limites, com várias consequências nefastas.

2.4.1 A falta de tecnologias inovadoras e de investimentos que permitam uma «mudança radical» na utilização das matérias-primas nos países industrializados são o resultado de uma orientação unilateral das políticas. A dependência de matérias-primas fósseis tem consequências dramáticas: não só danos ecológicos e alterações climáticas, mas também riscos para a política externa e de segurança.

2.4.2 Os efeitos das alterações climáticas mundiais, o aumento do preço da energia e a falta de alternativas eficazes são outras das consequências de desenvolvimentos errados, que, entre outros problemas, agravam a pobreza nos países em vias de desenvolvimento.

2.4.3 **A dimensão dramática das alterações climáticas**, as dificuldades em aplicar o protocolo de Quioto, mas também as grandes expectativas e os resultados limitados da conferência sobre as alterações climáticas, em Montreal, foram aspectos detalhadamente analisados em anteriores pareceres do CESE. Por toda a parte, fazem-se ouvir as vozes de todos quantos clamam pela adopção de soluções aos níveis europeu e internacional.

2.5 As **matérias-primas renováveis** são fontes de recursos e de energia renováveis susceptíveis de reduzir os danos ambientais, sobretudo o aumento do CO₂, com base num balanço energético positivo. Estes recursos renováveis constituem oportunidades para as economias regionais e para as cadeias de valor, para além de contribuírem para a criação e manutenção de postos de trabalho nas zonas rurais da Europa. Deste modo, podem ser o motor de uma dinâmica económica não só nestas zonas, como também nos sectores da agricultura e silvicultura e domínios conexos. Um outro aspecto importante é que podem servir como opção de rotação de culturas e contribuir, assim, para a biodiversidade. Por outro lado, os seus potenciais de inovação podem ser explorados de diversas formas, podendo inclusivamente ser utilizados no fabrico de produtos químicos.

2.6 Políticas nacionais como reacção às alterações da situação das matérias-primas na UE

Muitos países europeus dispõem de legislação sobre energias renováveis, nomeadamente sobre acumulação de electricidade renovável. Neste domínio, estão a ser praticados preços mais elevados em função de diferentes critérios tecnológicos e económicos, cujos efeitos vão da produção e colocação no mercado de novas tecnologias até à redução dos custos em sequência da experiência acumulada e do aperfeiçoamento das tecnologias. Como salientado nas comunicações da Comissão (COM (2005) 627 e 628), verifica-se que em muitos países europeus muito há ainda a fazer para introduzir incentivos eficazes ao desenvolvimento e à comercialização.

2.7 Políticas a nível mundial: as matérias-primas renováveis têm cada vez mais um papel de relevo nas culturas e nos países, sobretudo nas zonas rurais. Exemplos de iniciativas políticas e económicas são o programa de etanol no Brasil, experiências com oleaginosas, nomeadamente com sementes de purgeira (*Jatropha curcas* L.) em zonas áridas na Índia e em África. No entanto, verificam-se tendências de desenvolvimento preocupantes, por exemplo no Sudeste Asiático e na América do Sul, onde extensas áreas de floresta são destruídas para dar lugar a culturas energéticas (óleos combustíveis), cuja procura é cada vez maior em todo o mundo. Tudo isto tem efeitos extremamente negativos sobre o clima. Os EUA estão a planear uma nova orientação da política energética, suprimindo assim uma lacuna desde há muito sentida. O objectivo consiste em produzir até 20 % dos combustíveis e 25 % dos produtos químicos a partir da biomassa até 2030. Através da lei de segurança do aprovisionamento energético, o Presidente e o Congresso americanos pretendem tornar a utilização da biomassa num dos pilares da economia norte-americana.

2.8 Enfoque da UE nas matérias-primas renováveis: na Comissão Europeia, mais de dez direcções-gerais desenvolvem actividades nesta área, sob diferentes perspectivas. As mais directamente ligadas à questão das matérias-primas renováveis são a DG Agricultura, a DG Energia e a DG Transportes. Mas também as direcções-gerais Empresas e Indústria, Desenvolvimento, Investigação, Política Regional, Comércio, Concorrência e Fiscalidade intervêm nesta área. A Agência Europeia do Ambiente, sediada em Copenhaga, tem dado também importantes contributos.

2.8.1 Iniciativas da UE para o desenvolvimento das matérias-primas renováveis:

- Directiva 2001/77/CE relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes renováveis de energia;
- Directiva 2003/30/CE relativa à promoção da utilização de biocombustíveis;
- Directiva 2003/96/CE relativa à tributação dos produtos energéticos e da electricidade;
- Directiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel;
- Livro Branco da Comissão Europeia que prevê a duplicação da quota-parte das energias renováveis até 2010;
- Reforma da organização do mercado no sector das plantas fibrosas;
- Retirada de terras da produção na UE, desde 1992, para produção de matérias-primas não alimentares;
- Reforma da PAC acordada em 2003, no Luxemburgo: mantém-se a retirada de terras da produção com opção de cultivo, a dissociação permite escolher livremente o tipo de culturas a produzir, sem afectar os pagamentos directos, a

exigência de 1,5 milhões de hectares para culturas energéticas na UE é nova;

- O Regulamento de Desenvolvimento Rural (FEADER) prevê igualmente a promoção desta prática;
- Fundos Estruturais;
- Sexto programa-quadro de investigação.

Em 7 de Dezembro de 2005, a Comissão adoptou os seguintes documentos:

- Plano de acção Biomassa (COM (2005) 628);
- Comunicação da Comissão «Promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis» (COM (2005) 627).

Aguardam-se decisões das instituições europeias nos seguintes domínios:

- Orientações estratégicas da UE em matéria de desenvolvimento rural;
- Reconhecimento da cultura da beterraba sacarina como cultura energética, nos termos da nova reforma do mercado do açúcar;
- Sétimo Programa-Quadro de Investigação;
- Comunicação da Comissão sobre biocombustíveis (em 2006);
- Regulamento sobre produtos químicos (REACH) (com novas perspectivas de utilização de matérias-primas renováveis, especialmente na hipótese de substituição).

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE salienta que as matérias-primas renováveis são um importante factor para a sustentabilidade das economias nacionais. Ao mesmo tempo constata que o valor energético de determinados produtos agrícolas essenciais é actualmente superior ao seu valor enquanto produtos alimentares ou forragens. Sem se pretender iniciar um debate sobre valores, refira-se que, não raro, o nível no mercado é estipulado pelo preço da energia, enquanto que os preços dos produtos agrícolas atingem um limite mínimo. Neste contexto, abrem-se novas alternativas ao aproveitamento material e energético, daí resultando a necessidade de desenvolver e aplicar novas técnicas.

3.2 Utilização integrada das terras: o Comité reconhece, em princípio, a concorrência entre as diversas utilizações das terras para produção de culturas alimentares, os objectivos da biodiversidade, da conservação da natureza e da protecção ambiental, ou para plantas forrageiras e matérias-primas para fins não alimentares. Esta concorrência varia de região para região e evoluirá de modo diverso. Também no que respeita a superfícies disponíveis para produções deste tipo, a situação não é homogénea.

3.2.1 Devido ao **aumento da produtividade** e à diminuição do consumo de alimentos, espera-se que na UE, a médio prazo, dos actuais 104 milhões de hectares de terrenos aráveis 13,7 milhões de hectares sejam libertados, a que acrescem ainda as terras em pousio no âmbito da PAC. Face à estrutura de consumo de produtos de origem animal, grande parte das terras aráveis na Europa vão simultaneamente ter de ser ocupadas por superfícies forrageiras.

3.2.2 Mas também do ponto de vista europeu, os terrenos agrícolas e silvícolas são escassos. A Europa é o principal importador mundial de produtos alimentares e forragens. Preocupa o CESE que as **terras aráveis se tornem cada vez mais escassas**. Anualmente, em todo o mundo, perdem-se cerca de 7 milhões de hectares de terras destinadas à agricultura. Pensa-se que 25 % do total das terras cultivadas estão em risco. Em 1970, a superfície de terra arável *per capita* era de 0,18 ha, ao passo que hoje esse valor é de 0,11 ha. Esta situação é ainda agravada pelas incertezas que subsistem quanto aos efeitos negativos causados pelas alterações climáticas, a nível mundial, na produtividade agrícola, que trariam perdas de produtividade.

3.2.3 O Comité conclui que o importante não é só aumentar a produtividade, devendo também ser prestada especial atenção à utilização eficiente de culturas lenhino-celulósicas como as herbáceas e as madeiras e de co-produtos agrícolas como a palha. Acresce que os subprodutos e os produtos residuais gerados no ciclo de materiais, como por exemplo o chorume nas instalações de biogás, devem ser utilizados para aproveitamento energético. Actualmente, impõem-se novas exigências ao desenvolvimento de tecnologias de aproveitamento e de conversão mais eficientes. Estes desafios devem fazer parte integrante da política de investigação e desenvolvimento europeia.

3.2.4 O Comité constata que nos **países candidatos da Europa Central e Oriental** há extensas superfícies agrícolas e que grande parte dos recursos provenientes dos Fundos Estruturais são escoados para estes países. Assim, estão criadas condições favoráveis para que as políticas comunitárias e nacionais dêem prioridade aos incentivos ao investimento e à investigação na área das matérias-primas renováveis. O CESE insta veementemente a UE e, em particular, os Estados-Membros a afectarem uma parte significativa dos Fundos Estruturais às matérias-primas renováveis, prevendo-se, para o efeito, legislação e planos adequados.

3.2.4.1 Na sequência das transformações em alguns Estados-Membros, há extensas superfícies agrícolas que não foram exploradas. Como estas superfícies, de modo geral, não beneficiam de apoios no âmbito da PAC, o Comité chama a atenção para o facto de que a sua posição concorrencial é mais desfavorável. Assim, insta a Comissão, o Conselho e os Estados-Membros a perspectivarem uma intervenção dos Fundos Estruturais que vise especificamente a utilização estrutural destas terras e a criação de emprego nas regiões.

3.2.4.2 O prémio às culturas energéticas (45 euros por hectare) para 1,5 milhões de hectares, decidido nas conclusões do Luxemburgo sobre a reforma agrária da UE, em 2003, será objecto de avaliação já em finais de 2006. O CESE convida a Comissão a examinar se o valor do prémio é suficiente. O Comité considera o actual processo de candidatura demasiado burocrático e propõe uma urgente adaptação administrativa. Presentemente, o prémio às culturas energéticas não pode ser requerido nos novos Estados-Membros que tenham optado por um processo simplificado para a PAC (oito dos dez novos Estados-Membros). O Comité solicita que, no âmbito da adaptação a ser feita até finais de 2006, seja dada a possibilidade a estes países de acederem a estas ajudas por superfície. Tendo em conta o valor, há que ponderar uma adaptação específica para os locais que, na sequência do processo de transformação, não tenham direito a receber qualquer ajuda.

3.3 Valor acrescentado regional — Criação de novos postos de trabalho

3.3.1 O Comité entende que para o reforço da economia regional nas zonas rurais é essencial sobretudo que as primeiras fases do processo de transformação da matéria-prima ocorram, na medida do possível, nessas regiões. Neste contexto, a descentralização das tecnologias desempenha um papel central no desenvolvimento e reforço das regiões, uma vez que permite, por um lado, reduzir os custos do transporte de matérias-primas biogénicas e, por outro lado, desenvolver a indústria de transformação regional, garantindo assim a criação de maior valor acrescentado para a região. Estes circuitos económicos regionais permitem não só manter postos de trabalho no sector agrícola, como também criar emprego adicional nas áreas relacionadas com esta actividade.

3.3.1.1 Um aumento de 5 % das fontes de energia renováveis até 2010, só no respeitante à biomassa, permitiria a criação de 250 000 a 300 000 novos postos de trabalho maioritariamente nas zonas rurais, na condição de que 70 % da biomassa sejam produzidos na Europa. O factor de intensidade de emprego dos biocombustíveis oscila entre cerca de 50 e 100 no respeitante aos combustíveis fósseis. A intensidade de emprego no sector da produção de electricidade a partir da biomassa é 10 a 20 vezes superior. E no sector da produção de calor, a intensidade de emprego é duas vezes superior. Em muitas regiões, os maiores efeitos na criação de emprego são gerados pela remodelação e instalação de sistemas de aquecimento. Segundo o relatório de síntese MITRE (2003), se a UE seguir uma estratégia ambiciosa na área das matérias-primas, baseada nas energias renováveis, só nos «antigos» 15 Estados-Membros serão criados, até 2020, quase 2,5 milhões de novos postos de trabalho. Os prognósticos apontam que cerca de dois terços dos empregos estarão ligados à utilização da biomassa. O CESE salienta, portanto, os elevados potenciais de emprego na área da biomassa, desde que acompanhados por políticas idóneas de incentivos, atendendo aos custos superiores previsíveis. Importa, portanto, criar condições para uma evolução dinâmica e segura.

3.3.1.2 Estas perspectivas de emprego positivas são susceptíveis de produzir um impacto favorável nas regiões rurais. Por um lado, surgirá a necessidade de mão-de-obra altamente qualificada, em particular nas áreas da investigação e do desenvolvimento. As estimativas apontam para cerca de 400 000 postos de trabalho. Por outro lado, haverá necessidade de empregar indivíduos com qualificações médias ou baixas. Tudo isto implica um leque muito variado de novas medidas de formação e qualificação profissional para produtores e utilizadores em todos os domínios.

3.3.1.3 Simultaneamente, o CESE constata que nas áreas da investigação e do ensino superior, da indústria, do artesanato, da agricultura, da administração, dos meios de comunicação social e dos consumidores é necessário promover uma maior oferta de educação e formação contínua na área das matérias-primas renováveis.

3.3.2 Tendo como pano de fundo as reestruturações nas regiões rurais, como, por exemplo, a actual reforma da organização do mercado no sector do açúcar, o Comité solicita veementemente que se desenvolvam as potencialidades comerciais e industriais para o aproveitamento das matérias-primas renováveis. O fundo de reconversão e os fundos estruturais da UE são, respectivamente, os instrumentos mais apropriados para a nova orientação e requalificação dos locais de produção. O CESE lamenta que a atribuição dos meios do fundo de reconversão não esteja condicionada a aspectos de localização, como a inovação e a criação de emprego.

3.4 Aproveitamento sequencial das matérias-primas renováveis

O aproveitamento das matérias-primas renováveis tanto pode ser energético como material. As alternativas deverão ser ponderadas de acordo com o princípio do aproveitamento sequencial. Assim, dever-se-á analisar as possibilidades de dar prioridade ao aproveitamento material sobre o energético. No caso do petróleo, o aproveitamento é de 80 %, ao passo que no processo de transformação da biomassa ele é de 59 %. O aproveitamento sequencial exige a definição de prioridades de utilização: utilização para fins alimentares, aproveitamento em função das propriedades de cada material, matérias-primas secundárias ou matérias-primas no sector energético ou, também, na produção de forragens (bagaços) — utilização de matérias-primas de baixo valor energético com decomposição de lenhinas e celulosas — utilização como adubo.

3.4.1 Aproveitamento material de matérias-primas renováveis

No que diz respeito ao aproveitamento material das matérias-primas renováveis, são várias as possibilidades de utilização. Na indústria automóvel alemã, entre 1996 e 2003, o uso de fibras naturais aumentou de 10 000 para 45 000 toneladas. A madeira e as fibras naturais podem ser utilizadas como materiais de construção biológicos, que apresentam vantagens e

permitem poupanças de energia. Lubrificantes biodegradáveis à base de óleos vegetais contribuem para evitar danos ambientais. As matérias-primas renováveis podem ser utilizadas no fabrico de detergentes, produtos de limpeza, lacas e têxteis. Na indústria automóvel, o emprego de madeiras e fibras naturais facilita a reciclagem e reduz o peso dos materiais utilizados. Através da utilização de plásticos com um ciclo de vida longo e curto, produzidos a partir de matérias-primas renováveis, abrem-se à recuperação de resíduos perspectivas completamente novas, uma vez que as chamadas matérias biodegradáveis podem ser aproveitadas mais racionalmente através de compostagem e transformadas em energia térmica ou termoelectrica (através de instalações de biogás), como é o caso dos resíduos do processamento de vegetais feculentos, do açúcar, do óleo e das lenhino-celulósicas. A sua importância tem vindo a aumentar desde 1995, sendo actualmente responsáveis por 350 000 toneladas, quase exclusivamente à base de matérias-primas renováveis.

3.4.1.1 O Comité estima que devem ser dadas novas utilidades à madeira no sector da construção. Urge, portanto, promover o planeamento silvícola. Embora já se tenha desenvolvido uma série de produtos nos domínios de utilização atrás referidos, dos quais alguns já começaram a ser comercializados, é necessário aperfeiçoar a técnica necessária a esses processos.

3.4.1.2 O Comité entrevê na aplicação do regulamento sobre produtos químicos novas possibilidades de desenvolvimento de uma química baseada na biomassa, que ainda está numa fase embrionária, pelo que carece de intensa actividade de investigação. Deverão ser encontradas alternativas para as substâncias definidas como problemáticas no âmbito do Regulamento REACH e este pode ser um campo de investigação promissor para as matérias-primas renováveis. Na Alemanha, entre 1991 e 2005, a percentagem de matérias-primas renováveis utilizadas na indústria química aumentou de 8 % para 10,4 % (apenas na indústria químico-farmacêutica, sem contar com a indústria do papel e a indústria transformadora de fibras naturais).

3.4.1.3 O Comité salienta que o desenvolvimento de linhas de produtos fabricados a partir da biomassa deverá perseguir os seguintes objectivos:

- maior eficiência energética e dos materiais;
- substituição dos recursos fósseis e demais recursos não renováveis;
- prevenção de danos ambientais;
- aproveitamento da biodegradabilidade;
- redução do peso através da utilização de materiais leves;
- tirar partido das vantagens da utilização de materiais biológicos na construção e
- promoção de condições de segurança e saúde no local de trabalho.

3.4.1.4 Um dos factores que têm travado o arranque das várias linhas de produtos é que, até à data, não se conseguiu obter uma redução de custos. O que se deve à fraca promoção e comercialização dos produtos, bem como à escassez de fundos destinados à investigação e ao desenvolvimento. Por outro lado, em alguns Estados-Membros, as matérias-primas são objecto de tratamento fiscal menos favorável. Assim, no que toca à utilização das matérias-primas, o Comité considera fundamental criar regulamentação quanto ao seu uso, como foi feito para a acumulação de electricidade, no intuito de melhorar a comercialização e a competitividade.

3.4.2 Mercado de energia térmica

No opinião do Comité, a produção de calor a partir de fontes de energia renováveis assume importância fundamental no contexto político das alterações climáticas. Este sector responde por cerca de 60 % do consumo final de energia. Do que se necessita é, tão só, de produtos e matérias-primas com baixo dispêndio de energia. O CESE constata, com preocupação, que 35 % da madeira produzida nas florestas da UE, incluindo uma parte de resíduos de madeira, não são utilizados (não contando com as superfícies abrangidas pela Rede Natura 2000). Um aspecto secundário, mas não menos importante, é que a recolha de resíduos florestais provenientes da limpeza de florestas diminui o risco de incêndios e a exploração económica da floresta contribui para impulsionar a economia regional. A substituição do petróleo por gás natural na obtenção de energia térmica, uma técnica bastante desenvolvida e economicamente viável em comparação com outros sectores, torna-se necessária quer do ponto de vista ambiental, quer do ponto de vista político e económico. Não obstante, a utilização da biomassa na produção de calor tem progredido muito lentamente.

3.4.2.1 Ao contrário do que acontece nos sectores da produção de electricidade e dos combustíveis, o sector da geração de calor a partir das energias renováveis carece de regulamentação jurídica. Para abrir caminho à produção de calor a partir da biomassa na Europa, o Comité é de opinião que terá de haver mais iniciativas legislativas sobre a produção de calor a partir de fontes renováveis e sua utilização. O CESE parte do princípio de que a existência de regulamentação específica para este sector, à semelhança do que foi feito na área da acumulação de energia, poderá ter um efeito dinamizador.

3.4.2.2 Actualmente, os sistemas de distribuição de calor à distância abastecem 56 milhões de cidadãos da UE, dos quais 61 % vivem nos novos Estados-Membros. O CESE preconiza expressamente a utilização de meios estruturais para o desenvolvimento e o saneamento destes sistemas com base nas matérias-primas renováveis. Dever-se-ia neste contexto incentivar a expansão em grande escala da co-geração.

3.4.2.3 Dado que os investimentos na técnica de geração de calor, na co-geração, na geração de calor à distância e nos sistemas de distribuição são investimentos de longo prazo, torna-se necessária a curto prazo uma maior actuação, também nos «antigos» Estados-Membros da UE. Para tanto, revela-se indispensável disponibilizar informações e proceder a adaptações administrativas.

3.4.2.4 As legislações díspares que regulam as actividades de silvicultura e a propriedade privada nos vários Estados-Membros colocam problemas ao aproveitamento dos resíduos provenientes da limpeza das florestas. Tendo em conta a actual situação da procura, há que simplificar o procedimento burocrático.

3.4.3 Mercado dos combustíveis

3.4.3.1 Os transportes são responsáveis por 30 % do consumo de energia na UE. Óleos vegetais, biodiesel, etanol e combustíveis sintéticos produzidos a partir da biomassa são uma alternativa ao petróleo. O CESE constata que a aplicação da Directiva sobre biocombustíveis tem sido lenta. O objectivo é atingir, até 2010, uma quota de mercado de 5,75 %. Em 2005, esta percentagem foi de 1,4 %, ficando muito aquém do valor de referência dos 2 %. O Comité subscreve, sem reservas, os objectivos fixados no programa «Energia Inteligente para a Europa — EIE» (Decisão n.º 1230/2003/CE), a saber:

- Disposições jurídicas, regime fiscal e normas/padrões aplicáveis aos combustíveis;
- Melhoria das cadeias de distribuição;
- Procura no mercado de veículos alimentados a combustíveis alternativos;
- Medidas de acompanhamento.

3.4.3.2 É portanto assim que, no domínio da expansão da produção de etanol na Europa, se exige actualmente a imposição de contingentes de importação para o etanol no quadro das negociações da OMC. Na ausência destas medidas, é provável que este recente sector económico não tenha perspectivas de êxito na substituição da gasolina pelo etanol na UE.

3.4.3.3 Com o objectivo de incentivar a introdução de combustíveis regenerativos, a Comissão Europeia e os Estados-Membros ponderam a hipótese de substituir o instrumento dos incentivos fiscais por quotas de mistura de biocombustíveis. O CESE receia que muitos dos recentes investimentos feitos neste sector económico emergente possam, deste modo, ser postos em risco e solicita maior estabilidade política. Salienta, ainda, que é precisamente o instrumento dos incentivos fiscais no domínio dos biocombustíveis que possibilita investimentos regionais adequados.

3.4.3.4 Mesmo as previsões mais ambiciosas indicam que, no máximo, apenas 35 % do combustível actualmente consumido pode um dia vir a ser substituído por substâncias vegetais. Os combustíveis de «segunda geração», os chamados BTL (*biomass to liquid*), estão ainda numa fase inicial de desenvolvimento no que respeita à técnica e à comercialização. Note-se que estas estimativas têm subjacente o facto de que uma superfície só pode ser planeada para uma única utilização. O Comité salienta que se deve continuar a dar prioridade aos objectivos de desenvolver uma política de transportes mais eficaz e reduzir o consumo de combustíveis, para garantir o futuro das nossas economias.

3.4.4 Mercado da electricidade

3.4.4.1 Nas próximas três décadas, será necessário substituir as capacidades das centrais eléctricas existentes na Europa, estando em causa uma produção de electricidade da ordem dos 200 000 megawatts. Isto implica investimentos de, no mínimo, 200 mil milhões de euros, que vão lançar as bases para a futura produção energética. O Comité considera que esta seria uma oportunidade para, através da adaptação da dimensão das centrais, promover a utilização de sistemas de co-geração. Deste modo, será possível aumentar significativamente a eficácia energética.

3.4.4.2 Até aqui, a biomassa utilizada para a produção de electricidade provém de madeiras usadas, chorume, resíduos biodegradáveis e outros resíduos orgânicos vegetais e animais. A percentagem da biomassa utilizada para a produção de electricidade tem evoluído a um ritmo lento. Sem uma utilização mais intensa da biomassa, os objectivos definidos na Directiva n.º 2001/77/CE relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes renováveis de energia não poderão ser atingidos.

3.4.4.3 Devido aos constrangimentos do sector da electricidade resultantes do sistema de distribuição, as condições de acumulação da electricidade poderiam ser melhoradas. Para o CESE são importantes os seguintes pontos de acção: criar condições estáveis para investimentos, formação de preços de acumulação de electricidade ao custo de aquisição e diferenciados de acordo com a técnica disponível, realização de uma avaliação quinquenal para adaptação dos preços de acumulação em caso de novos investimentos em tecnologias mais eficientes, criação de um sistema de prémios à introdução de novas tecnologias, utilização do calor e unidades mais pequenas e, por isso, mais regionais. Seria igualmente útil instaurar um sistema de prémios baseado na matéria-prima colhida, a atribuir sobretudo a pastagens e culturas intercalares e co-produtos como a palha, mas também ao aproveitamento de subprodutos como bagaços e borras.

3.4.5 Definição de metas

A UE já delineou no passado metas a cumprir no domínio da utilização dos biocombustíveis e da electricidade produzidos a partir de energias renováveis. Devido à evolução dos preços praticados nos mercados da energia fóssil, estas metas devem ser revistas. O Comité considera que a União Europeia deveria estabelecer objectivos e um plano de acção comuns no domínio do aproveitamento material e energético.

3.4.5.1 O Comité defende a concretização do **objectivo 4x25 até 2020**. Relativamente ao aproveitamento futuro da biomassa, isto significa que 25 % do aprovisionamento de electricidade, 25 % do aprovisionamento de calor, 25 % dos combustíveis e 25 % dos produtos fabricados à base de petróleo, como, por exemplo, os materiais plásticos, são substituídos por matérias-primas e energias renováveis. Estas proporções baseiam-se no consumo actual de recursos fósseis. Independentemente de uma nova orientação norteada pelos objectivos de aproveitamento dos recursos renováveis, a utili-

zação eficaz de todos os recursos continua a ser decisiva para o desenvolvimento das economias. Isto implica uma melhoria significativa da eficiência material e energética na União Europeia.

3.5 Identificação de obstáculos políticos ao desenvolvimento de linhas de produtos!

A complexidade dos obstáculos políticos e administrativos varia muito entre os 25 Estados-Membros devido a situações jurídicas dispare e modos diferentes de fazer política. Seguem-se alguns aspectos essenciais que deveriam ser objecto de análise por parte da UE e dos Estados-Membros, no sentido de verificar até que ponto têm razão de existir e constituem um entrave à utilização das matérias-primas renováveis.

3.5.1 Plantas fibrosas

Os contingentes nacionais aplicáveis ao sector das fibras curtas e longas constituem um obstáculo ao investimento. Relativamente aos tipos de ajuda à transformação de fibras curtas, o Comité apoia os resultados do estudo encomendado pela Comissão Europeia à consultora internacional Ernst & Young sobre a organização do mercado no sector do cânhamo e do linho. Este estudo propõe que se mantenha o apoio às fibras curtas, inserindo-o numa ajuda destinada a todos os tipos de fibras. O Comité considera que o desenvolvimento dinâmico da economia do sector das fibras naturais na UE pressupõe uma segurança de planeamento.

3.5.2 Materiais de construção

Relativamente à legislação do sector da construção, o importante é que o regime de concessão de licenças seja adaptado por forma a incitar a utilização de matérias-primas renováveis como material de construção, com base nas características do produto e nas propriedades de reciclagem. Neste contexto, o Comité insta a Comissão Europeia a examinar até que ponto o enquadramento jurídico impede a utilização de matérias-primas renováveis no sector da construção, convidando-a a apresentar propostas para melhorar a situação.

3.5.3 Legislação sobre emissões e resíduos

A legislação em matéria de emissões, sobretudo as resultantes de instalações de incineração de pequena dimensão, bem como as regras impostas pela legislação sobre resíduos à electricidade produzida a partir da biomassa e a regulamentação aplicável ao sector das matérias biodegradáveis, muitas vezes limitam as possibilidades de utilização das matérias-primas renováveis. Por conseguinte, o Comité defende que as normas que visam salvaguardar o ambiente devem permitir uma comercialização dinâmica destes produtos e o aproveitamento da biomassa de forma compatível com o ambiente. Isto é igualmente válido para o cumprimento da Directiva sobre a qualidade do ar. O Comité solicita, ainda, que se adapte a Directiva sobre veículos usados no sentido de uma melhor reciclagem dos resíduos e se analise a eficiência energética neste sector relativamente a novos materiais, à sua leveza e respectivas propriedades de reciclagem.

3.5.4 Direito fiscal

No tocante à harmonização fiscal europeia, o Comité considera fundamental criar sistemas fiscais orientados para o ambiente e para os recursos. O objectivo deverá ser, também, suprimir os privilégios fiscais como incentivo à utilização de matérias-primas fósseis. Em contrapartida, há que analisar a possibilidade de, por exemplo, o sector das fibras naturais beneficiar de reduções do imposto sobre o valor acrescentado. Um outro exemplo é a redução da taxa de imposto sobre o valor acrescentado incidente nos sistemas de aquecimento urbano baseados no aproveitamento das matérias-primas renováveis.

3.5.5 Normalização na Europa

Embora as normas de transformação estejam regulamentadas por lei, é necessário aperfeiçoar e efectuar uma adaptação constante dos sistemas de normalização aos novos materiais e tecnologias no domínio da biomassa. O importante é assegurar, principalmente, um balanço positivo da origem através da normalização dos processos. Para tal, haverá necessidade de um sistema de acreditação. Por exemplo, a desflorestação da floresta tropical com vista a utilizar o solo para plantações de óleo de palma tem um efeito negativo no balanço do dióxido de carbono durante um período de 30 anos. Por outro lado, os sistemas de normas no contexto europeu deveriam contemplar as características positivas do produto e as propriedades de reciclagem da biomassa.

3.6 Utilização mais intensiva de matérias-primas renováveis na UE

O CESE está preocupado com a estagnação na política europeia de energia e matérias-primas.

Constata que o tema das matérias-primas renováveis tem vindo a ser estudado por diversos serviços da Comissão. Uma vez que se trata de um domínio de política fundamentalmente importante, o Comité solicita que se crie uma estrutura de coordenação ou uma *task-force* na Comissão, sendo absolutamente indispensável, como referido atrás no ponto 3.4.5.1, definir objectivos ambiciosos.

3.6.1 Plano de acção para uso da biomassa

3.6.1.1 O CESE felicita a Comissão por ter elaborado um plano de acção comum, com base no qual deverão ser definidos planos de acção nacionais/regionais. Será também necessário assegurar o acompanhamento dos objectivos definidos. O CESE acolhe favoravelmente o facto de o plano de acção referir que há um grande potencial inexplorado no domínio da produção de calor. Mas lamenta que o plano de acção, no domínio da biomassa, se centre exclusivamente no seu aproveitamento energético. Assim, solicita a inclusão da componente do aproveitamento como matéria-prima no plano de acção, bem como a procura de novas utilizações e a promoção de múltiplas acções de informação, sensibilização e aconselhamento. Na área da política económica, impõe-se o lançamento de uma iniciativa de criação de empresas no domínio das matérias-primas

renováveis destinada, sobretudo, a reforçar as PME, dada a dificuldade em obterem de capital de risco. O Comité lamenta que no plano de acção não seja proposta uma adaptação adequada às condições de acesso ao mercado, a fim de resolver os problemas do comércio internacional.

3.6.1.2 Na Comunicação da Comissão intitulada «Promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis» COM(2005) 627, de 7 de Dezembro de 2005, refere-se que, na maioria dos países europeus, os potenciais da biomassa e do biogás não são aproveitados ao máximo devido a um enquadramento jurídico insuficiente. Os sistemas de acumulação com preços orientados para os custos têm-se revelado muito eficazes na comercialização de energias regenerativas. O CESE espera que a Comissão aja de acordo com as conclusões do relatório.

3.6.2 Investigação e desenvolvimento

3.6.2.1 O Comité constata que o 7.º Programa-Quadro de Investigação não dedica especial atenção à utilização da biomassa. Tanto no que diz respeito à investigação no domínio da energia, como no que diz respeito ao aproveitamento material das matérias-primas renováveis, há necessidade de programas mais abrangentes, que integrem outras áreas de investigação, como a investigação de materiais, a investigação química e a nanotecnologia. Em sua opinião, o Regulamento REACH servirá de motivação ulterior para avançar com actividades de investigação no domínio da química baseada na biomassa.

3.6.2.2 Abrir caminho, na UE, para uma nova atitude em relação às matérias-primas pressupõe uma mudança de paradigmas no novo programa-quadro de investigação, nos moldes definidos pelo CESE. Actualmente o factor inibidor não é a quantidade de oferta das matérias-primas renováveis. O problema está antes de mais no atraso no desenvolvimento das tecnologias de transformação e conservação de um dado produto a comercializar. É, portanto, necessário desenvolver actividades de investigação neste domínio.

3.6.3 Fundos estruturais

O Comité espera que, nas próximas perspectivas financeiras, os fundos estruturais prevejam um montante mínimo para investimentos na área das matérias-primas renováveis.

3.7 Proteger o ambiente e a natureza, preservar a paisagem e a biodiversidade

O Comité defende que a utilização mais intensiva das matérias-primas renováveis não pode afectar a realização de outros objectivos ecológicos. É, pois, importante respeitar os seguintes princípios:

— O cultivo de matérias-primas renováveis deve seguir os mesmos princípios de boas práticas que orientam a produção alimentar;

- As terras utilizadas para produção de matérias-primas não alimentares devem manter-se em boas condições para posterior produção de culturas alimentares, a qual se deve fazer de acordo com as modalidades referidas nos pontos 3.2 a 3.2.3;
- As matérias-primas renováveis devem ser plantadas apenas em superfícies agrícolas cultivadas e em terras retiradas da produção, incluindo superfícies que, por exemplo, não são temporariamente exploradas devido a transformações. Há que evitar a redução das terras ocupadas por pastagens permanentes;
- Redução do transporte de mercadorias, cujas consequências nefastas para o ambiente são sobejamente conhecidas, através da produção aos níveis regional e local;
- Superfícies com valor ecológico devem ser preservadas e exploradas de acordo com os objectivos de protecção da natureza;
- Devem ser promovidas e cultivadas principalmente matérias-primas renováveis que apresentem um balanço ecológico positivo.

As normas de acreditação nacionais e internacionais deverão basear também nestes princípios.

Da observância destes princípios na exploração de matérias-primas regenerativas resultarão vantagens para todos, no desenvolvimento económico e no ambiente, o que equivale a dizer que acabam por convergir os objectivos interligados entre si.

3.8 Dimensão internacional do desenvolvimento das matérias-primas renováveis

Dada a possibilidade de conflitos aliados às matérias-primas como o petróleo, o desenvolvimento das matérias-primas renováveis na União Europeia ganha dimensão especial nas políticas externa, de ajuda ao desenvolvimento e em prol da paz.

3.8.1 A principal prioridade de todos os países deveria ser assegurar alimentos para todos os grupos da população. Por conseguinte, no contexto do comércio internacional, o Comité considera que o cultivo e a exportação de fontes de bioenergia não deverá, de forma alguma, pôr em risco a **produção alimentar** de um país. Quanto a este ponto, as **regras da OMC** devem ser explícitas. Os respectivos governos deverão criar as condições políticas necessárias para assegurarem a segurança alimentar nos respectivos países. Do mesmo modo, o CESE considera ser necessário introduzir normas laborais e padrões ecológicos nas regras não pautais da Organização Mundial do Comércio aplicáveis ao comércio internacional de matérias-primas renováveis. O Comité apoia a criação de IRENA, a Agência Internacional das Energias Renováveis, e solicita que haja mais transparência na economia internacional das matérias-primas.

3.8.2 O CESE salienta que a economia **da UE depende do desenvolvimento e da exportação de tecnologias inovadoras**. Processos inovadores e produtos derivados das matérias-primas renováveis são essenciais para que a UE possa assumir no sector das tecnologias do futuro uma posição de liderança no comércio mundial. O quadro político para o desenvolvimento das matérias-primas renováveis reveste-se, portanto, de importância capital para o desenvolvimento económico da União Europeia.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Na reunião plenária, foram rejeitadas as seguintes alterações, que recolheram contudo mais de um quarto dos votos expressos:

Ponto 1.8 — Elidir:

~~«O CESE defende, expressamente, a definição pela UE de objectivos para a percentagem das fontes de matérias-primas renováveis. Propõe quatro fracções, de 25 % cada, até 2020, nomeadamente para a produção de electricidade, calor, combustível e novos materiais, como, por exemplo, materiais compósitos, plásticos reforçados com fibras naturais ou outros produtos petroquímicos»~~

Justificação

É demasiado ambicioso o objectivo 4x25 até 2020, o qual, de resto, não considera os interesses dos sectores intensivos em energia, como, por exemplo, a indústria do papel ou a indústria química.

Resultado da votação

Votos a favor: 43

Votos contra: 66

Abstenções: 14

Ponto 3.4.5.1 — alterar como segue:

~~O Comité defende a concretização do **objectivo 4x25 até 2020**. Relativamente ao aproveitamento futuro da biomassa, isto significa que 25 % do aprovisionamento de electricidade, 25 % do aprovisionamento de calor, 25 % dos combustíveis e 25 % dos produtos fabricados à base de petróleo, como, por exemplo, os materiais plásticos, são substituídos por matérias-primas e energias renováveis. Estas proporções baseiam-se no consumo actual de recursos fósseis. Independentemente de uma nova orientação norteadas pelos objectivos de aproveitamento dos recursos renováveis, a utilização eficaz de todos os recursos continua a ser decisiva para o desenvolvimento das economias. Isto implica uma melhoria significativa da eficiência material e energética na União Europeia.~~

Justificação

É demasiado ambicioso o objectivo 4x25 até 2020, o qual, de resto, não considera os interesses dos sectores intensivos em energia, como, por exemplo, a indústria do papel ou a indústria química.

Resultado da votação

Votos a favor: 44

Votos contra: 70

Abstenções: 12

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A madeira como fonte de energia na Europa alargada»

(2006/C 110/11)

Por carta de 11 de Abril de 2005, assinada por Olli REHN, Mariann FISCHER BOEL e Andris PIEBALGS, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer sobre: «A madeira como fonte de energia na Europa alargada».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 27 de Fevereiro de 2006, sendo relator Seppo KALLIO.

Na 425.^a reunião plenária realizada em 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março de 2006), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 130 votos a favor e 6 abstenções o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que a utilização da madeira como combustível representa, em grande medida, o aproveitamento de um potencial energético europeu ⁽¹⁾ pouco utilizado, que contribuiria para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, como o dióxido de carbono e garante as funções de interesse geral desempenhadas pelas florestas (protecção e diversidade das florestas (diversidade biológica)). O aumento da utilização da madeira como combustível disponibiliza matérias-primas inexploradas para a transformação industrial. A utilização energética da madeira contribui para combater as alterações climáticas, melhorar a fraca auto-suficiência da UE em matéria de energia e aumentar a segurança de abastecimento energético, que são objectivos da política energética comunitária. Todavia, a madeira só contribui de forma restrita para a resolução dos problemas energéticos e tem sentido apenas num contexto de poupança maciça de energia (por exemplo, isolamento térmico dos edifícios. Durante o seu crescimento, as árvores absorvem o dióxido de carbono da atmosfera. Um metro cúbico de madeira absorve uma média de 800 kg de dióxido de carbono. Em princípio, as grandes reservas de madeira revestem-se também de grande importância para a fixação do carbono a longo prazo nas florestas. O aumento da utilização da madeira contribui para substituir as fontes de energia não-renováveis e, simultaneamente, para reduzir as emissões de combustíveis fósseis. A utilização energética da madeira reforça a gestão das florestas e contribui para o aumento das reservas de madeira a longo prazo.

1.2 O CESE considera ainda que o aumento da utilização da madeira como combustível requer uma estratégia a longo prazo, baseada na renovação de regulamentos que impedem e restringem o aumento da utilização. A utilização da energia da madeira requer condições equitativas, através da supressão de impostos e apoios que beneficiam os combustíveis fósseis. A especificação europeia CEN/TS 14961, já publicada, estabelece exigências e categorias de qualidade para combustível sólido de madeira.

1.3 O CESE considera importante aumentar a utilização sustentável da madeira em todos os países, bem como a abertura dos mercados de combustível aos produtos derivados da indústria, aos produtos florestais destinados à produção de energia e aos combustíveis de madeira refinados. A produção e utilização de combustíveis têm muitas vezes uma estreita relação com a indústria da madeira. Já há mercados internacionais para os modernos combustíveis derivados da madeira, como granulados, briquetes e combustíveis líquidos. Para desenvolver mercados de combustível da madeira, há necessidade de orientações económicas que favoreçam a entrada de novos actores no sector. As orientações poderão incidir no aumento da procura e da oferta. Os impostos que incidem no teor de dióxido de carbono dos combustíveis fósseis e a baixa taxa de IVA que incide no combustível da madeira aumentam a procura da energia da madeira. Os apoios ao investimento poderão aumentar a procura por parte dos produtores de energia. Deve-se, simultaneamente, reforçar a informação sobre a energia da madeira, a formação e a actividade de investigação e desenvolvimento. As orientações económicas devem incidir, em primeiro lugar, nos sectores não abrangidos pela transacção de emissões. Em muitos Estados-Membros poderão ter particular importância as acções de apoio à transferência de tecnologia e ao intercâmbio de boas práticas, bem como à criação de uma estratégia de informação.

1.4 O CESE entende que a utilização e mobilização de tais recursos inaproveitados requerem actores que disponham de possibilidades económicas para actuarem nos mercados. A sobrevivência económica dos actores deve ser provisoriamente apoiada, por exemplo, através dos fundos de desenvolvimento rural, nos países com mercados de energia da madeira pouco desenvolvidos. É vital apoiar o arranque e o reforço da actividade das organizações de proprietários florestais, de empresários e de pequenas indústrias locais.

1.5 O CESE desejaria ver aumentar a procura de combustíveis da madeira através de instrumentos económicos orientados para o ambiente que coloquem os diferentes utilizadores num pé de igualdade e que incentivem a utilização daqueles combustíveis em todos os sectores de mercado: aquecimento das habitações com lenha e combustíveis de madeira refinados, aquecimento de grandes edifícios individuais, unidades de produção

⁽¹⁾ Directiva 2001/77/CE, JO L 283 de 27/10/2001, p. 35, art. 2.º(b).

de calor à distância e electricidade para povoações, centros municipais e cidades, indústria florestal, bem como outras instalações industriais com possibilidade de aproveitarem o combustível da madeira de produção local ou regional. Só se deve recorrer a volumes maiores de madeira como fonte de energia quando se tiverem esgotado todas as possibilidades de isolamento térmico e se tenha elaborado um plano para o calor recorrendo a outros tipos de energia alternativa (por exemplo, a energia solar).

1.6 O CESE considera que há necessidade de medidas particulares de incentivo ao arranque da actividade empresarial ligada à produção de combustíveis da madeira e de calor e electricidade em quase todos os Estados-Membros mas, em particular, nos novos Estados-Membros e nos países candidatos com florestas de pequenas dimensões, e em que são fracas as taxas de organização de proprietários florestais e de exploração das florestas. Em muitos casos, são demasiado grandes os obstáculos subjacentes à criação de empresas. A redução dos obstáculos conduz ao aumento da actividade empresarial e é propícia à criação e ao desenvolvimento dos mercados. Os Fundos Estruturais comunitários poderiam apoiar de modo activo a criação de actividades empresariais e de mercados locais e regionais.

1.7 No entender do CESE, todos os biocombustíveis devem beneficiar do mesmo tratamento. As orientações dos outros sectores de política comunitários não devem prejudicar a competitividade da madeira em relação aos outros biocombustíveis. Em virtude das modernas tecnologias, a biomassa da madeira pode ser utilizada em todas as produções de energia, inclusivamente como matéria-prima para combustíveis de veículos automóveis.

1.8 O CESE entende que se devem revogar os acordos e actos legislativos que limitam a livre circulação dos combustíveis derivados da madeira, bem como se devem eliminar os outros obstáculos ao comércio na UE. A madeira pode ter um papel considerável no aumento da concorrência no sector da energia. Particularmente à escala local e regional, a madeira pode ser competitiva em relação às outras fontes de energia.

1.9 O Comité constata que na UE são escassos os conhecimentos sobre o potencial e a utilização da madeira como combustível. Deve-se efectuar uma melhor inventariação dos recursos de madeira para fins energéticos em todos os actuais e futuros Estados-Membros, uma vez que o conhecimento constitui a base do desenvolvimento sustentável. Para tal, há que proceder de diferentes formas. Assim, por exemplo, nas zonas extensas de floresta de folha caduca da Europa Central há que deixar potencial de madeira suficiente para garantir a diversidade florestal. Não há conhecimentos suficientes sobre recursos florestais inutilizáveis pela indústria em virtude da sua localização, pelo que aqueles recursos devem ser objecto de definição, classificação e normalização claras a fim de evitar distorções internas no mercado da madeira na UE. Há necessi-

dade de inventariar o potencial nacional de combustível de madeira e de acompanhar a utilização, e devem-se clarificar as possibilidades de oferta com maior precisão e com base em critérios comuns. Deste modo, podem-se definir os objectivos a atingir e quantificar os resultados das diferentes orientações económicas.

1.10 O CESE considera ainda que o aumento da utilização da madeira como combustível, em algumas regiões, é parte essencial do controlo dos incêndios florestais *nas zonas de monocultivo de coníferas de condicionamento antropogénico*. A intensificação da utilização, em particular para fins energéticos, ajudará, provavelmente, a reduzir o risco e a ocorrência de incêndios florestais.

1.11 O programa de utilização da madeira como fonte de energia deve ser completado por estudos sobre a selecção de variedades e de ecotipos eficientes, os métodos de cultura intensiva ou o encurtamento dos ciclos de produção. Convirá desenvolver uma vertente de economia florestal dedicada à silvicultura de plantação. A procura de métodos eficazes para a obtenção de madeira para fins energéticos não deve ter implicações negativas na preservação da biodiversidade, nem deve suscitar problemas para a gestão da água no plano local ou regional. O CESE é de opinião que se devem desenvolver técnicas de combustão, bem como técnicas e logísticas susceptíveis de favorecer o aproveitamento dos recursos de madeira de combustão das florestas. Os apoios à investigação e desenvolvimento, à comunicação e à transferência de tecnologia poderão conduzir a resultados duradouros. As pequenas caldeiras de combustível sólido devem beneficiar de normas comuns europeias, por forma a não distorcer a concorrência.

1.12 No entender do CESE, devem ser prestadas mais informações sobre as possibilidades energéticas da madeira. Tal abrange todo o sector, desde a utilização de granulados em pequenas habitações até à utilização em grande escala de estilhas de madeira e de subprodutos florestais na indústria e nas cidades. Em muitas centrais térmicas modernas é possível utilizar a madeira em simultâneo com outros combustíveis sólidos.

1.13 Os combustíveis derivados da madeira, bem como os subprodutos da indústria florestal (copas, troncos, cepos e pequenas árvores provenientes de desbastes das florestas), poderão melhorar a viabilidade da silvicultura sustentável e a competitividade do sector florestal, sem comprometer de modo considerável o fornecimento de matéria-prima à indústria florestal, nem os postos de trabalho na silvicultura e na indústria utilizadora da matéria-prima da madeira. O crescimento da energia da madeira estimulará o sector florestal a atingir os objectivos da estratégia de Lisboa.

1.14 Para a utilização da madeira como fonte de energia devem ser previstas superfícies prioritárias separadas da exploração agrícola (reflorestação para fins energéticos).

2. Observações na generalidade

2.1 A União Europeia não tem uma política energética comum. Em anos recentes, tomaram-se decisões relativas aos mercados da energia eléctrica (Directiva 96/92/CE ⁽²⁾) e do gás natural (Directiva 98/30/CE ⁽³⁾), à segurança energética, a uma maior utilização de fontes de energia renováveis, bem como a questões ambientais relacionadas com a produção de energia. Não se conseguiu um acordo sobre uma taxa de imposição comum sobre os combustíveis fósseis propícia a um aumento sensível da utilização de fontes de energia renováveis.

2.2 O Livro Branco publicado em 1997 ⁽⁴⁾ estabelece objectivos para o aumento do nível de 1995 de 45 Mtoe para 135 Mtoe (Mtoe = quantidade de energia correspondente a um milhão de toneladas de petróleo). O objectivo foi estabelecido para a UE-15 e corresponde a um aumento da quota de fontes de energia renováveis de 5,2 % para 12 % até 2010. Em 2001, a quota era de 6 %. Na melhor das hipóteses, pode aumentar para 10 % mas, na pior das hipóteses, poderá ficar pelos 8 %. As acções realizadas para este fim não foram suficientes para dar um impulso eficaz na boa via. A comunicação da Comissão ⁽⁵⁾ apresenta pontos de vista semelhantes.

2.3 O Livro Verde de 2000 «Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético» ⁽⁶⁾ veicula uma forte vontade de reduzir a dependência energética da União Europeia e de aumentar a auto-suficiência. Actualmente, a auto-suficiência cifra-se em 50 %, o que, de um ponto de vista estratégico, é demasiado baixo.

2.4 A Directiva 2001/77/CE ⁽⁷⁾ relativa à promoção da produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis estabelece o objectivo de produzir 22 % da electricidade para o mercado interno a partir de fontes de energia renováveis até 2010. As avaliações efectuadas e os resultados disponíveis apontam para cerca de 18-19 % até àquele prazo. Tornou-se evidente o crescimento da parte da electricidade produzida a partir da biomassa. Todavia, são consideráveis as diferenças entre os países.

2.5 A Directiva 2003/30/CE ⁽⁸⁾ relativa ao aumento da utilização de biocombustíveis estabelece o objectivo de 5,75 % para a quota dos biocombustíveis entre todos os combustíveis até 2010. O objectivo intercalar da directiva era de 2 % até 2005, mas o resultado foi apenas 1,4 %.

2.6 Em virtude da directiva relativa à imposição dos produtos energéticos e da electricidade (2003/96/CE) ⁽⁹⁾, os

Estados-Membros têm a possibilidade de isentar os combustíveis de madeira ou de aplicar uma taxa menos elevada. Isso dá a possibilidade de isentar total ou parcialmente os combustíveis de madeira, e a imposição global poderá ser inferior ao mínimo estabelecido. A isenção de imposto pode ser concedida por um período máximo de seis anos, renovável. A partir de 31 de Dezembro de 2012 não serão concedidas isenções de imposto, e as isenções concedidas ao abrigo da referida directiva chegarão ao seu termo em 2018.

2.7 A directiva relativa às transacções de emissões (2003/87/CE ⁽¹⁰⁾) foi aprovada no Outono de 2003. A chamada directiva articulada (2004/101/CE ⁽¹¹⁾) foi aprovada em Setembro de 2004. A directiva oferece a possibilidade de transacção de direitos de emissão com países terceiros não membros da UE em projectos de desenvolvimento (MDL, Mecanismo do Desenvolvimento Limpo) e entre países industriais (EC, Execução Conjunta).

2.8 Em Dezembro de 2005, a Comissão publicou uma comunicação — *EU biomass action plan* ⁽¹²⁾ — cujo objectivo consiste em conferir uma nova dinâmica na utilização de biocombustíveis nos Estados-Membros.

2.9 A maior parte da biomassa envolvida na produção de energia é utilizada para a produção térmica. Deve-se preparar uma directiva relativa à promoção da biomassa para a produção térmica.

2.10 Do ponto de vista da eficácia energética, a melhor modalidade é a produção simultânea de electricidade e calor em simultâneo em centrais de produção de energia. É extremamente importante a cogeração na produção de calor à distância, aumentando-se a utilização da biomassa. A Directiva 2004/8/CE ⁽¹³⁾ foi adoptada para a promoção da cogeração de calor e electricidade.

2.11 Encontra-se em fase de elaboração o 7.º programa-quadro de IDT para 2007-2013. O sector florestal europeu criou uma Plataforma de Tecnologia do Sector Florestal cujo programa de investigação dá igualmente grande prioridade à investigação e desenvolvimento da energia da madeira.

2.12 Nos mercados da energia a concorrência evoluiu de bem diferentes maneiras nas diferentes partes da Europa. E isso, em particular, no sector de produção e abastecimento de electricidade mas, na maior parte dos casos, no sector de distribuição de combustíveis fósseis. No sector da energia, a concorrência funciona mal. No plano local e regional, a madeira pode contribuir para uma maior concorrência nos mercados.

⁽²⁾ Directiva 96/92/CE, JO L 27, 30/01/1997, p. 20-29.

⁽³⁾ Directiva 98/30/CE, JO L 204, 21/07/1998, p. 20-29.

⁽⁴⁾ COM(97) 599 final de 26/11/1997.

⁽⁵⁾ COM(2004) 366 final de 26/05/2004.

⁽⁶⁾ COM(2000) 769 final de 01/12/2000.

⁽⁷⁾ Directiva 2001/77/CE, JO L 283 de 27/10/2001, p. 33-40.

⁽⁸⁾ Directiva 2003/30/CE, JO L 123 de 17/05/03, p. 42-46.

⁽⁹⁾ Directiva 2003/96/CE, JO L 283 de 31/10/2003, p. 51-70.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2003/87/CE, JO L 275 de 25/10/2003, p. 32-46.

⁽¹¹⁾ Directiva 2004/101/CE, JO L 338 de 13/11/2004, p. 18-23.

⁽¹²⁾ COM (2005) 628 final de 07/12/2005.

⁽¹³⁾ Directiva 2004/8/CE, JO L 52 de 21/02/2004, p. 50-66.

2.13 Os novos actores, em particular os pequenos actores, que desejam fornecer electricidade para as redes num pé de igualdade com os outros têm dificuldades em defender-se no sector da energia. A situação varia de modo considerável conforme os Estados-Membros.

2.14 Em 30 de Setembro de 2005, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução que estabelece o objectivo de aumentar para 20 % a quota de fontes de energia renováveis até 2020. O texto adoptado chama a atenção para o facto de que as fontes de energia renováveis não beneficiam de acesso livre aos mercados. Devem-se eliminar as medidas administrativas que prejudicam o desenvolvimento. Os custos externos subjacentes à utilização dos combustíveis fósseis devem ser incluídos no preço, e devem-se eliminar os apoios às modalidades tradicionais de energia bem como as medidas fiscais que sobrecarregam as fontes de energia renováveis.

2.15 As organizações da sociedade civil europeia coordenam de modo activo, através de indicadores ambientais, as perspectivas da electricidade produzida por fontes de energia renováveis. A madeira, fonte natural de energia renovável, preenche os critérios da produção sustentável de energia. A utilização energética da madeira contribui para melhorar as condições de actividade da silvicultura. Do ponto de vista da utilização sustentável da madeira, é importante que os abates não excedam a capacidade de crescimento. A Conferência Ministerial sobre a Protecção das Florestas na Europa constitui a base e garante da gestão sustentável das florestas, através das decisões da conferência de ministros da Floresta em favor da silvicultura sustentável na Europa. A silvicultura sustentável também se garante através de sistemas de certificação de florestas. Segundo os critérios aprovados na reunião de Lisboa dos ministros da Floresta, deve-se planificar a extracção de biomassa das florestas por forma a garantir, todavia, a continuação do ciclo do carbono nos solos. Igualmente nos processos de evolução, deve-se garantir a disponibilidade de nutrientes e a conservação das condições físico-químicas dos solos. Nesta fase, há que concentrar esforços no aumento sustentável da utilização e produção da madeira. Simultaneamente, há que desenvolver bons métodos de aproveitamento da energia da madeira. Há, em muitos países da UE, bons exemplos de sistemas de menção da energia da madeira que garantem o controlo da produção de energia e sensibilizam os consumidores em matéria de critérios ambientais.

2.16 Os recursos florestais europeus (volume de troncos em metros cúbicos sem resíduos de biomassa = *stem volume without residuals*) aumentaram em cerca de 30 % em virtude da adesão dos novos Estados-Membros em 2004. A UE tem actualmente uma superfície florestal de 140 milhões de hectares, e os países candidatos têm 22 milhões de hectares. A superfície das florestas de produção (*forests available for wood supply* = florestas em que a produção de madeira não é afectada de modo significativo por restrições de ordem económica e ambiental) é de 117 milhões de hectares nos Estados-Membros da UE, e de 19

milhões de hectares nos países candidatos. O crescimento líquido em termos de madeira (crescimento bruto menos os desgastes de ordem natural) na UE é de 560 milhões de metros cúbicos. Em 2002, os abates elevaram-se a 350 milhões de m³, dos quais 41 milhões de m³ se destinavam a lenha. As importações de madeira elevam-se a 25 milhões de metros cúbicos. A indústria e os agregados familiares consomem, em conjunto, 62 % do crescimento anual, dos quais 7 % consiste em lenha tradicional para os agregados familiares. Do crescimento total, 10 % são abrangidos pela protecção das florestas ou por actividades não silvícolas.

2.16.1 Assim, quase 30 % do crescimento não são aproveitados, o que significa que o capital-madeira da UE aumenta, como tem aumentado nos últimos 50 anos. Parte deste volume de madeira inutilizado (170 milhões de m³) consiste em árvores de pequenas dimensões que apenas servem para produzir energia. Deste volume, 30 milhões de m³ podem-se canalizar para a produção de energia além das outras matérias-primas de madeira. Anualmente ficam nas florestas 170 milhões de m³ de material residual proveniente dos abates de troncos, e adequado para a produção de energia. Tendo em conta as restrições de ordem técnica, económica e ambiental, 70 milhões de m³ deste material residual podem ser aproveitados.

2.16.2 Os produtos derivados da indústria florestal (lixívia negra, cascas, serradura, etc.) e a madeira reciclável constituem o maior potencial, já eficazmente aproveitado em muitos países, em particular na indústria florestal integrada. A utilização de energia aproveitada dos produtos derivados e da madeira reciclável pode atingir 30-50 % da matéria-prima de madeira (o que corresponde a 100-167 milhões de m³).

2.16.3 Assim, o potencial sustentável da energia de madeira na UE é de 267 milhões de m³, que inclui a parte de produtos derivados da indústria já aproveitada. Este volume de madeira corresponde a 50 Mtoe de energia. Cifra-se em 100 milhões de metros cúbicos o potencial inutilizado de energia de madeira das florestas comunitárias. O aumento da utilização da matéria-prima da madeira pela indústria florestal traduz-se igualmente num aumento do volume de produtos derivados. Podem-se igualmente aproveitar as pequenas quantidades de energia de madeira provenientes da gestão de paisagens culturais. O *Timber Committee* da FAO/UNECE está a preparar um acompanhamento da utilização de combustível de madeira em dez países, encontrando-se igualmente numa fase experimental um sistema de recolha de dados sobre a matéria.

2.16.4 Em 2001, a União Europeia (25 Estados-Membros) consumiu energia na ordem de 1668 Mtoe, tendo sido de 101,3 Mtoe a energia produzida a partir de fontes de energia renováveis. Na maior parte dos países à excepção de quatro países — a maior parte das fontes de energia renováveis era constituída pela biomassa. Em 11 países a biomassa representava 75 %. A quota-parte era particularmente grande nos outros novos Estados-Membros, com excepção de Malta e Chipre.

3. Gases com efeito de estufa e a utilização da madeira como substituto

3.1 O impacto indirecto mais importante das fontes de energia fósseis decorre das alterações climáticas. O dióxido de carbono é o mais importante gás com efeito de estufa. Alguns países têm tentado abrandar as emissões de gases com efeito de estufa através de impostos sobre o dióxido de carbono. O enxofre, o dióxido de azoto e as emissões de partículas contribuem igualmente para os impactos externos. A madeira é um combustível neutro em relação ao dióxido de carbono, a qual não aumenta as emissões líquidas para a atmosfera. Em comparação com outros combustíveis, tem um baixo teor de enxofre e de azoto. As fontes mais importantes das emissões de partículas da madeira são as tradicionais utilizações em pequena escala.

3.2 A actual prosperidade do planeta baseia-se quase exclusivamente na utilização, designadamente, de fontes de energia não renováveis. É o caso, sobretudo, da produção e consumo de energia cujas matérias-primas são principalmente combustíveis fósseis como lignite, carvão, petróleo, xisto betuminoso e gás natural.

3.3 O consumo de energia é o principal responsável (59 %) das emissões de gases com efeito de estufa. As emissões subjacentes ao consumo de energia consistem principalmente de dióxido de carbono, cujo teor na atmosfera aumentou durante várias dezenas de anos.

3.4 O consumo de combustíveis fósseis produz emissões de substâncias prejudiciais ao ambiente, como o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e partículas de várias dimensões. A madeira utilizada como combustível reduz aquelas emissões. Os combustíveis da madeira podem substituir, na produção de energia, os combustíveis fósseis particularmente prejudiciais ao ambiente.

3.5 A utilização da madeira em diferentes produtos é um modo eficaz para reduzir as emissões de dióxido de carbono, uma vez que a fabricação de produtos de madeira requer consideravelmente menos energia do que os outros materiais concorrentes. Como material, a madeira pode substituir as fontes de energia não renováveis. Em comparação com produtos de energia intensiva, como o aço e o betão, a competitividade dos produtos de madeira melhora com a possibilidade de transacções de emissões.

3.6 A utilização de fontes de energia renováveis em vez de combustíveis fósseis pode reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Essa redução dependerá dos combustíveis e métodos de produção substituídos por fontes de energia renováveis. Os diferentes combustíveis fósseis têm diferentes teores de emissões de dióxido de carbono. Do ponto de vista da redução das emissões, será importante recorrer a processos de produção de energia cujas emissões tenham um fraco impacto externo.

3.7 Do ponto de vista ambiental, a produção de electricidade exclusivamente a partir de combustíveis fósseis é uma má solução. Muitos processos industriais têm grande necessidade de calor, vapor e electricidade, pelo que se justifica, assim, a produção de electricidade pelos processos supra referidos.

3.8 As indústrias florestais mecânica e química utilizam a madeira principalmente para a fabricação de produtos de madeira e papel. Esta produção gera diferentes produtos derivados que podem muito bem ser utilizados como combustível na produção de energia. As modernas indústrias de pasta química e de serração são, na maior parte dos casos, produtores líquidos de energia, ou seja, produzem mais energia do que precisam. Os mercados de biocombustíveis podem absorver os produtos derivados não necessários à produção própria.

3.9 O mais importante produto derivado das fábricas de pasta de sulfato é a lixívia negra com teor de lignina, que pode utilizada na produção de calor e electricidade. A lixívia será igualmente no futuro uma matéria-prima dos combustíveis utilizados por veículos. Tal exige mais esforços de investigação e desenvolvimento. O etanol proveniente da lignocelulose e da gaseificação, e a subsequente produção de gásóleo sintético, constituem outras fontes prováveis de energia.

3.10 Há, nos novos Estados-Membros, um potencial considerável de ampliação da indústria florestal, bem como de utilização da madeira como matéria-prima na produção de produtos de madeira e de energia.

3.11 Em virtude dos custos de transporte, os mercados de biocombustíveis são, normalmente, locais ou regionais. Por exemplo, a transformação dos produtos derivados das indústrias de carpintaria e de serração em granulados, bio-óleo de pirólise ou briquetes pode facilitar o acesso a novos mercados. Deve-se igualmente desenvolver redes de distribuição e garantir a sua actividade por forma a facilitar o consumo daqueles produtos pelos consumidores. A nova classificação CEN facilita a distribuição e o comércio.

3.12 Os incêndios florestais constituem um grande problema, em particular nos países mediterrânicos como Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia. Também são um pequeno risco nos países do norte da Europa. A limpeza das áreas e a recolha de materiais susceptíveis de aumentar os riscos de incêndios florestais reduzem as perdas económicas. As causas dos incêndios são inúmeras, mas há que destacar em particular três causas de importância: estado das florestas — devem-se recolher das florestas os resíduos dos abates a fim de reduzir os riscos de incêndio — o comportamento humano e as lacunas que se verificam no controlo e nos sistemas de extinção dos incêndios. Os incêndios são grandes catástrofes naturais que devem ser objecto de prevenção e de combate por todos os meios possíveis, tanto nos Estados-Membros como na UE.

4. Política e evolução internacional

4.1 Em 2005, os mercados de energia depararam-se com dificuldades em virtude da subida dos preços e da falta de capacidade de refinação dos produtos petrolíferos. Verificou-se, ao mesmo tempo, um aumento generalizado do preço da electricidade. Uma das causas será a transacção de emissões, cujo impacto global é actualmente impossível de avaliar. Além disso, a liberalização dos mercados de electricidade progrediu de modo muito fraco.

4.2 A política climática internacional é um factor central para o aumento da utilização de fontes de energia renováveis. Nos termos do Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 18 de Fevereiro de 2005, a UE comprometeu-se a reduzir as emissões de dióxido de carbono em 8 % em relação ao nível de emissões de 1992. A responsabilidade da redução foi repartida entre os Estados-Membros conforme as possibilidades de cada país em reduzir as emissões. A transacção de emissões comunitária faz parte da estratégia climática da UE, e só em parte se vincula ao Protocolo de Quioto.

4.3 As transacções intracomunitárias tiveram início em 1 de Janeiro de 2005. A primeira fase cobre os anos 2005-2007 e abrange apenas o dióxido de carbono. A repartição intracomunitária na UE-15 aplica-se de tal modo que a UE-15 consiga, na globalidade, reduzir efectivamente as emissões. Noutros casos, os Estados-Membros da UE-15 deverão cada um velar pela redução de 8 %, como os restantes Estados-Membros. Alguns Estados-Membros são mais ambiciosos nesta matéria no respeitante ao período 2008-2012. É pouco claro que regras prevalecerão nos mercados internacionais após 2012. Alguns Estados-Membros manifestaram diferentes objectivos para toda a UE e para os respectivos países.

4.4 A União Europeia não tem uma política florestal comum, executando cada Estado-Membro os seus próprios programas e políticas florestais. O Conselho de ministros da União Europeia aprovou uma estratégia florestal comunitária em 1998. Um dos fundamentos da estratégia florestal é o princípio de subsidiariedade, nos termos do qual a política florestal é da competência dos Estados-Membros. Em Março de 2005, a Comissão publicou um relatório sobre a execução da estratégia florestal ⁽¹⁴⁾ A Comissão salienta, no relatório, que o desenvolvimento do sector da energia de madeira representa um valor acrescentado para a política de desenvolvimento sustentável da UE. Em Outubro de 2005, o CESE emitiu um parecer de apoio ao relatório da Comissão ⁽¹⁵⁾ A Comissão está a preparar um plano de acção comunitário para a silvicultura sustentável, cuja publicação está prevista para 2006.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 84 final, 10/03/2005.

⁽¹⁵⁾ CESE 1252/2005, JO C 28 de 3/2/2006, pp. 57-65.

4.5 A superfície florestal da UE cresceu 20 % desde 1998, e o número de proprietários privados de florestas passou de 12 milhões para 16 milhões. Na maior parte dos novos Estados-Membros o Estado é proprietário de uma parte considerável das florestas. Urge melhorar as condições de actividade da silvicultura privada nos novos Estados-Membros e nos países candidatos. Em muitos países, os mercados da madeira estão subdesenvolvidos. O desenvolvimento da actividade económica florestal é ainda modesto naqueles países, mas são boas as condições para uma maior eficácia da silvicultura se os países elaborarem uma política florestal efectiva e eficaz. Simultaneamente, poderá aumentar o interesse pela produção de energia a partir da madeira. A produção de energia da madeira requer uma vasta mobilização de toda a silvicultura, em particular nos estágios iniciais da cadeia de produção.

4.6 Há, na UE, muitas explorações florestais de pequenas dimensões e deve-se estimular a sua organização e cooperação para desenvolver a silvicultura e reforçar a produção de energia da madeira. A UE poderia prestar apoio ao aumento dos conhecimentos e da capacidade das organizações activas no sector florestal.

4.7 As modalidades energéticas concorrentes desenvolvem-se, muitas vezes, em situações de mercado com características de monopólio, nas quais é extremamente difícil criar mercados eficientes de combustíveis de madeira à escala local e regional.

4.8 Os mercados de combustíveis são globais. Também a electricidade se pode transportar em larga escala através das fronteiras. Não obstante, a Europa não poderá, nem conseguirá, no futuro, ser totalmente auto-suficiente em matéria de produção de energia. A fim de melhorar a gestão da energia na UE, há que reforçar, em particular, os objectivos que consistem em aumentar a quota-parte da produção de energia própria da UE e em reduzir a dependência das importações.

5. Promoção da utilização dos combustíveis de madeira

5.1 É considerável a importância da madeira na gestão da energia nos países que têm muita floresta. Uma vez que as necessidades da indústria absorvem apenas 50 % das potencialidades oferecidas pelas florestas, há que aproveitar, na produção de energia, os produtos derivados dos abates florestais e o potencial não utilizado. Do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, a energia da madeira, fonte renovável, é uma melhor alternativa para se substituir à produção baseada em matérias-primas fósseis. Tal contribui igualmente para uma boa silvicultura sustentável, em particular na regeneração de florestas e nos desbastes de florestas jovens.

5.2 A madeira é um recurso natural renovável e os produtos de madeira são reservatórios de carbono. Verifica-se um aumento crescente da reciclagem de produtos de madeira.

5.3 O produto final dos processos de reciclagem da madeira pode ser utilizado na produção de energia. Simultaneamente, podem-se utilizar como matérias-primas na produção de energia todos os produtos das indústrias florestais e madeiras. A indústria florestal e a produção de energia constituem uma associação de produção eficaz e ecológica.

5.4 A madeira pode servir de combustível para satisfazer as necessidades de energia dos lares, imóveis, produção de calor à distância e da indústria. Produz-se electricidade com maior eficácia em combinação com a produção de calor à distância ou no processo de produção de vapor de aquecimento desenvolvido pela indústria, ou seja, na cogeração de electricidade e calor.

5.5 A imposição do dióxido de carbono seria uma modalidade para melhorar a competitividade da energia da madeira nos mercados de energia. Além disso, pode-se incentivar a utilização da madeira através de apoios à produção de combustíveis, por exemplo, através de apoios aos proprietários de florestas para os custos de abate em áreas que não concorrem com a gestão de matéria-prima da indústria. Todavia, esses apoios não devem levar a uma redução das reservas de madeira, limitando a função das florestas como poços de dióxido de carbono. Como complemento, os proprietários das florestas devem ser compensados fiscalmente pelo aumento do volume de madeira e pela consequente fixação do dióxido de carbono.

5.6 Os mecanismos de apoio à utilização da madeira como combustível contribuem para aumentar a oferta dessa matéria-prima, que pode igualmente ser transformada em placas de madeira para a indústria de construção. Produz-se calor apenas à escala regional onde há necessidade de energia, pelo que se deve desenvolver a indústria florestal mecânica de modo integrado na produção de energia, por forma a aproveitar igualmente a madeira reciclada.

5.7 Uma grande vantagem da indústria florestal é que as unidades de produção já possuem a logística necessária que pode igualmente ser aplicada para o abastecimento e utilização de combustíveis da madeira.

5.8 Pode-se igualmente melhorar a competitividade da energia da madeira através de regalias fiscais, por exemplo, reduzindo a taxa de IVA aplicada aos granulados de madeira, à lenha ou à electricidade produzida a partir da madeira.

5.9 Por exemplo, para acelerar a produção de electricidade a partir da madeira, os produtores dessa electricidade deveriam beneficiar de preços competitivos. Os investidores em unidades de produção devem ter a possibilidade de avaliar a disponibilidade de matéria-prima renovável e a viabilidade dos investimentos na produção.

5.10 Para aumentar a disponibilidade de modalidades de energia renováveis, alguns Estados-Membros introduziram um sistema de apoios à utilização baseado em quotas ou em tarifas de abastecimento (preços fixos garantidos para a energia renovável). Estes sistemas são fundamentais em muitos países para promover a utilização da energia da madeira. Os certificados ambientais atribuídos à electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis e, em particular, da madeira, contribuem para a utilização da energia da madeira.

5.11 Numa fase inicial, devem-se atribuir apoios ao investimento em unidades de produção de energia da madeira, bem como nas necessárias maquinarias e instrumentos especiais, uma vez que podem ser bastante elevados os custos adjacentes à criação de tais unidades de produção.

5.12 Devem-se igualmente apoiar as actividades de investigação e desenvolvimento. Incluem-se, em particular, o abate, a tecnologia, a produção de energia, bem como o esforço de desenvolvimento relacionado com a utilização de combustíveis de madeira. Há que desenvolver projectos e previsões para a gestão silvícola que garantam a sustentabilidade geral das florestas e a sua função para a diversidade biológica. Deve-se igualmente investigar o aproveitamento de produtos derivados da indústria de celulose, por exemplo, para o desenvolvimento de combustíveis líquidos altamente refinados para consumo em veículos.

5.13 Pode-se aumentar a utilização da madeira como combustível, por exemplo, através de limites mais estritos das emissões de enxofre. A utilização da madeira como combustível pode ser ainda promovida através de impostos sobre as emissões, escórias e outros resíduos produzidos pela utilização de outros combustíveis.

5.14 Os mercados do combustível da madeira e, em particular da lenha, são locais, mas o incremento da utilização da energia da madeira na UE cria empregos nos mercados de máquinas e instrumentos uma vez que os equipamentos de transporte mecânico da madeira das florestas são idênticos nos diferentes países. A produção de granulados, briquetes e outros combustíveis de madeira refinados requer igualmente máquinas e equipamentos especializados. A produção de energia requer uma quantidade considerável de caldeiras e outros equipamentos cujo valor económico e potencial de crescimento são grandes. O aumento da utilização da energia da madeira oferece possibilidades consideráveis de exportação da tecnologia para países terceiros.

5.15 A transferência de tecnologia e a divulgação de conhecimentos entre os Estados-Membros da UE requerem vastas acções de informação. As diferentes organizações independentes podem igualmente exercer esta actividade. As diferentes campanhas podem ser financiadas, em parte ou na globalidade, através de fundos públicos.

5.16 A aplicação mais eficaz possível das orientações económicas é garantida da melhor maneira através de decisões dos Estados-Membros, cabendo à UE um papel de coordenação.

6. Emprego e desenvolvimento rural

6.1 A madeira é um importante recurso natural renovável que deve ser aproveitado para o desenvolvimento rural e a criação de empregos. Estima-se que o impacto directo no emprego seria superior a 1000 unidades homem/trabalho/ano por milhão de metros cúbicos, e o impacto indirecto, com efeito multiplicador, seria de 1500-2000 unidades homem/trabalho/ano ⁽¹⁶⁾ Estes números não incluem a utilização de lenha própria por particulares.

6.2 A substituição de combustíveis importados por combustíveis de madeira significa que o custo do combustível financiado por capitais estrangeiros será substituído por trabalho local e por outros contributos locais e regionais. O impacto global depende do volume de combustível importado substituído por combustíveis produzidos local ou regionalmente.

6.3 A substituição de combustíveis importados por combustíveis da madeira cria empregos, acima de tudo, para a população rural local. As empresas são de pequenas dimensões e o seu crescimento requer melhor perícia bem como apoios para o seu desenvolvimento. O desenvolvimento das empresas de abate de árvores e de modalidades de empresas é um factor-chave para aumentar a utilização da energia da madeira.

6.4 A lenha utilizada pelas famílias ainda tem uma importância relativamente grande nas zonas rurais florestais dos novos Estados-Membros, onde é bastante fraca a utilização da madeira para fins industriais. O aproveitamento da energia da madeira complementa igualmente da melhor maneira a utilização de produtos derivados da actividade de serração de pequenas dimensões.

6.5 Para promover a participação activa dos pequenos proprietários florestais europeus nos mercados de energia da madeira torna-se necessário incentivar a cooperação nos mercados, por exemplo, através de associações ou de empresas comuns. Tal é, segundo opinião generalizada, a chave para abrir o potencial «latente» da madeira. Uma melhor cooperação, em particular na fase primária da cadeia de produção de madeira, entre os diferentes actores contribuiria para o objectivo. Em particular nos novos Estados-Membros e nos países candidatos, as organizações de proprietários florestais estão pouco desenvolvidas. Em muitos dos Estados-Membros da UE-15, as organizações de proprietários florestais, e outras, têm demonstrado a sua eficácia em matéria de formação dos proprietários florestais e de sensibilização para a comercialização da energia da madeira nos mercados da madeira. Uma cooperação bem efectiva pode traduzir-se numa considerável redução de custos na aquisição de matéria-prima.

6.6 As oficinas mecânicas também podem criar um número considerável de postos de trabalho a par do aumento da utilização de combustível de madeira e do grau de transformação.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Ver lista de fontes em anexo.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Relações entre a União Europeia e a China: O contributo da sociedade civil»

(2006/C 110/12)

Por ofício de 7 de Fevereiro de 2005, a Presidência britânica solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a elaboração de um parecer sobre as «Relações entre a União Europeia e a China: O contributo da sociedade civil».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 20 de Fevereiro de 2006. Foi relator S. Sharma e co-relator T. Etty.

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 93 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Historial

1.1 O presente parecer exploratório é elaborado a pedido da Presidência britânica. O desenvolvimento de uma parceria estratégica com a China é uma das prioridades desta Presidência. O comissário Mandelson salientou a necessidade de desenvolver relações com a China com base nos direitos humanos e na noção de uma sociedade civil mais desenvolvida e plural.

1.2 A UE baseia-se em valores comuns a todos os seus Estados-Membros, os quais afirma e promove nas suas relações com o resto do mundo. Estes valores incluem o respeito da dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e os direitos humanos. Com base nestes valores, a UE esforça-se por criar parcerias com países terceiros e organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem os princípios da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

1.3 A Europa tem grande interesse político e económico em apoiar uma transição bem sucedida da China para um país estável, próspero e aberto, que adira plenamente à democracia, aos princípios do mercado livre e ao Estado de direito.

1.4 A China tem registado um crescimento económico e alterações na estrutura social extremamente rápidos, que contribuíram para uma aumento do rendimento em segmentos da sua população mas que foram acompanhados de desigualdades crescentes nas condições de vida, no ambiente, na saúde e no trabalho, uma vez que foram deixados para trás grupos menos favorecidos. A ausência de canais através dos quais os afectados possam articular, legítima e efectivamente, os seus direitos e aspirações conduziu a uma crescente vaga de agitação social, que põe em risco as expectativas do Governo chinês, inteiramente partilhadas pela UE, de construir uma sociedade próspera e harmoniosa.

1.5 O Comité já anteriormente exprimiu a opinião de que uma sociedade civil forte e independente representa um importante contributo para a boa governação e para a estabilidade política, económica e social. Os seus contactos com as sociedades civis exteriores à UE, tanto de países desenvolvidos como

de países em desenvolvimento, confirmam esta convicção. O Comité tem, por isso, defendido o desenvolvimento de organizações não governamentais livres e representativas de empresários, trabalhadores, agricultores, consumidores, ambientalistas, de cooperativas, etc. e exorta à adopção de legislação que garanta os direitos destas organizações e à ratificação, na lei e na prática, de instrumentos internacionais de protecção destes direitos. Estes pontos de vista fundamentais estão subjacentes ao grande interesse do Comité em cooperar com a sociedade civil chinesa, tanto a já organizada como a emergente. O Comité procurará envolver neste processo as federações europeias das organizações nele representadas.

1.6 O objectivo do presente parecer é examinar a natureza, a função e o quadro operacional no qual funcionam as organizações da sociedade civil chinesas e formular recomendações que permitam à UE e à sociedade civil chinesa promover as relações entre a UE e a China. Antes de focar brevemente as questões principais, o Comité deseja acentuar que as suas observações serão feitas num espírito de respeito mútuo. Se forem estabelecidas normas internacionais que vinculem os Estados-Membros mas também a China, qualquer violação a estas normas não poderá ser tratada como um assunto interno do país em questão. Nestes casos, o respeito das normas, tanto na lei como na prática, é uma responsabilidade partilhada pela comunidade internacional.

2. Observações na generalidade

2.1 Organizações não governamentais (ONG)

2.1.1 A situação das ONG na China

2.1.1.1 Na China, as organizações não governamentais só se desenvolveram a partir do início das reformas, em 1978. No final de 2004, havia 289.476 ONG registadas na China. Destas, não se sabe quais são suficientemente fortes para poderem funcionar como organizações parceiras de organismos da UE. Além disso, calcula-se que operem na China entre 3.000 e 6.500 ONG estrangeiras.

2.1.1.2 A definição chinesa de ONG inclui organizações tanto da esfera económica como social, pelo que são classificadas como ONG as federações empresariais e os sindicatos. O Comité considera que as federações empresariais e os sindicatos são partes importantes da sociedade civil organizada, embora não sejam ONG no sentido exacto do termo.

2.1.1.3 As ONG chinesas dividem-se em «organizações sociais», que são organizações representativas, e «unidades privadas não empresariais», que são organizações não representativas e sem fins lucrativos prestadoras de serviços sociais, como as escolas e hospitais privados.

2.1.1.4 Há oito grandes organizações sociais nacionais, referidas muitas vezes mais especificamente como «organizações do povo» ou «organizações de massas». Estas organizações, que incluem a Confederação Geral dos Sindicatos da China, a Liga da Juventude Comunista e a Federação das Mulheres da China, foram, na realidade, criadas pelo Estado e exercem funções administrativas e outras em seu nome. As três organizações funcionam, respectivamente, como departamentos do trabalho, da juventude e das mulheres do Partido Comunista. Designar tais organizações como ONG é, portanto, enganador.

2.1.1.5 Para poderem existir legalmente, as ONG têm de ser aprovadas e registadas pelo Ministério dos Assuntos Cívicos ou seus departamentos locais. O registo de ONG rege-se por três regulamentos:

— Regulamento do Registo e Gestão de Organizações Sociais (1998);

— Regulamento Provisório do Registo e Gestão de Unidades Privadas Não-Empresariais (1998);

— Regulamento da Gestão de Fundações (2004).

2.1.1.6 Os actuais regulamentos tornam difícil o registo de algumas ONG, devido, principalmente, a duas razões:

— É exigido às ONG que encontrem uma «unidade de gestão profissional» que funcionam como sua agência de supervisão. Só depois de obterem a aprovação da sua agência de supervisão, as ONG podem pedir o registo nos departamentos de Assuntos Cívicos. O supervisor tem de ser um organismo estatal ou uma organização autorizada por um desses organismos. Tem também de ser «pertinente» para as actividades propostas pela ONG, ou seja, tem de ter responsabilidades no mesmo domínio em que opera a ONG. Por exemplo, uma sociedade literária deve ser supervisionada pelo Gabinete da Cultura, não pela Comissão da Educação. Por outro lado, os organismos estatais não têm a obrigação de aceitar pedidos de patrocínio de ONG nas suas áreas de actividade. Por exemplo, o Gabinete da Cultura pode

recusar-se a patrocinar uma sociedade literária que pretenda registar-se.

— Não são autorizadas a coexistir na mesma região ONG com idênticos objectivos. Por exemplo, se já existir uma associação de pessoas com deficiência em Pequim, nenhuma nova associação do mesmo tipo será autorizada nessa cidade.

2.1.1.7 Em resultado destas regras, muitas ONG de base têm sido impedidas de se registar, seja porque não conseguem encontrar agências governamentais dispostas a funcionar como suas unidades de gestão profissional, seja porque outras ONG com objectivos similares já se registaram na região onde pretendem basear as suas operações. Para poderem existir legalmente, algumas ONG registaram-se nos Serviços de Indústria e Comércio, apesar de desenvolverem actividades de interesse público e sem fins lucrativos.

2.1.1.8 Outras ONG optam mesmo por não se registarem. Embora a falta de registo as torne ilegais, muitas destas organizações têm sido toleradas pelo Governo, geralmente por este considerar as suas actividades inofensivas. No entanto, o seu estatuto de não legalidade implica que essas ONG são especialmente vulneráveis aos esforços governamentais periódicos para «limpar e rectificar» o sector das ONG. Há sinais evidentes de que, no último ano, as autoridades chinesas têm tido uma intervenção mais activa na supervisão e controlo destas ONG, por acreditarem que organizações não governamentais não autorizadas são organizações efectiva ou potencialmente anti-governamentais e podem revelar-se como uma força destabilizadora.

2.1.1.9 O Comité tem conhecimento de que está em preparação um novo regulamento das ONG. Pela primeira vez, será exigido a todas as ONG estrangeiras que também se registem.

2.1.1.10 Na China, é frequentemente feita uma distinção entre ONG «organizadas pelo Governo» e ONG «populares». As primeiras (GONGO) são criadas pelo Governo, do qual recebem subsídios. Os salários do seu pessoal são muitas vezes pagos pelo Governo, e os seus cargos de direcção são normalmente ocupados por funcionários governamentais reformados. Em contrapartida, as ONG populares são criadas por cidadãos a título individual e não recebem subsídios governamentais. O seu pessoal não é constituído por funcionários do Estado nem estes ocupam os lugares cimeiros da sua gestão.

2.1.1.11 Por vezes, as GONGO têm melhores ligações ao Governo. Devido a estas ligações, o Governo pode ter mais confiança nas GONGO e adopta uma atitude menos interventiva, permitindo-lhes assim uma maior autonomia efectiva. As GONGO têm também melhor acesso ao Governo e mais possibilidades de participar na tomada de decisões.

2.1.1.12 A grande maioria das ONG populares procuram colaborar com o Governo, em vez de vincarem a sua independência. Após mais de duas décadas de reforma do mercado, o Governo chinês reduziu o seu controlo directo sobre as actividades económicas e sociais, mas ainda mantém uma presença considerável nestas esferas. Sem um certo grau de aprovação e apoio por parte de agências e funcionários governamentais, nenhuma ONG pode funcionar normalmente. As ONG só podem desenvolver um trabalho efectivo se obtiverem acesso ao Governo. Por esse motivo, as ONG chinesas, de uma maneira geral, valorizam mais o acesso e a influência do que a independência, sabendo que o Governo ainda tem o poder de as controlar e que o exercerá se ultrapassarem determinados limites.

2.1.1.13 Na sua relação com as ONG, o Governo chinês está dividido entre dois objectivos contraditórios. Por um lado, incentiva o crescimento de ONG para transferir para estas algumas funções que o próprio Governo exercia sob o modelo de economia planificada. Espera, por exemplo, que as ONG possam partilhar a tarefa de assegurar o bem-estar social e ajudem a mobilizar recursos sociais que suplementem as despesas sociais do Governo. Por outro lado, receia que o activismo das ONG evolua para movimentos sociais que o possam desafiar politicamente e causar instabilidade. Em consequência, durante as últimas duas décadas, o Governo lançou várias campanhas de «limpeza e rectificação», para consolidar o seu controlo sobre as actividades das ONG, sempre que sentiu que esse controlo estava a afrouxar. Apesar destas campanhas periódicas, a tendência de crescimento e expansão da sociedade civil não se deteve, como o demonstra a número sempre crescente de ONG.

2.1.1.14 O Governo declara, nas suas publicações oficiais, que facilita o trabalho de centenas de ONG estrangeiras, activas na China em mais de vinte domínios diferentes, atribuindo-lhes um estatuto jurídico.

No entanto, tem também revelado uma grande preocupação com as ONG sediadas no estrangeiro e com as organizações chinesas suas parceiras. Várias ONG chinesas informaram que têm sido alvo de um controlo mais apertado. Chamaram igualmente a atenção para o facto de as questões ambientais e de género serem agora consideradas «sensíveis» pelas autoridades.

2.1.1.15 A principal justificação avançada pelo Governo é que a estabilidade e a criação de uma «sociedade harmoniosa» são prioridades absolutas. As mesmas razões têm sido invocadas para a prisão de dissidentes e para a censura da Internet. O Comité regista o facto de empresas ocidentais terem vendido à China ferramentas de segurança e corta-fogos (*firewalls*) destinados a controlar e restringir a liberdade de expressão e de informação. Algumas destas empresas chegaram ao ponto de assinar compromissos de «auto-disciplina», prometendo seguir as leis chinesas em matéria de censura.

2.1.1.16 É surpreendente que, apesar de a corrupção estar generalizada e ser um tema actual na China, as ONG locais ainda não tenham começado a abordar esta questão.

2.1.1.17 Os membros do universo académico chinês, tanto no país como no estrangeiro, são contactos importantes para as ONG. As ONG estrangeiras, assim como a Comissão Europeia, cooperam frequentemente com eles e apoiam as suas actividades de investigação.

2.1.1.18 Hong Kong continua a ter uma florescente comunidade de ONG na prestação de serviços e na defesa de causas, que mantêm contactos, nestes dois domínios, com ONG das regiões vizinhas da China continental.

2.2 O papel actual da sociedade civil nas relações entre a UE e a China

2.2.1 Tanto a UE como a China declararam que desejam promover interacções entre as suas respectivas organizações da sociedade civil. O documento político da UE sobre a China, de 2003, afirma que devem ser incentivados os intercâmbios inter-pessoais e entre organizações não governamentais da China e da UE.

2.2.2 Embora tenha havido intercâmbio entre organizações da sociedade civil da UE e da China, este ainda não teve impacto significativo nas relações bilaterais. No parecer do CESE sobre as relações entre a UE e a China elaborado em 2003 formulavam-se diversas recomendações sobre o reforço do diálogo das sociedades civis. O ponto 4.7, por exemplo, sugeria: «A UE deve apoiar e incentivar o diálogo entre a sociedade civil organizada e os grupos de interesses económicos e sociais da China e da UE sobre temas como a justiça social (redução da pobreza, igualdade entre os sexos, reforço da participação, protecção do ambiente, etc.), os direitos humanos, a boa governação e as políticas relativas às minorias.»

2.2.3 O ponto 4.14 propunha: «As futuras visitas do Comité à China devem servir, não só para reforçar os contactos com o Conselho Económico e Social da China, mas também para renovar e alargar os contactos com a comunidade das ONG (em especial, com as ONG livres e independentes) activas neste país em áreas como os cuidados de saúde e a protecção do ambiente, de acordo com as orientações já seguidas por ocasião da visita de Julho de 2002.»

2.2.4 Até agora, não tem havido progressos substanciais nestes aspectos. Durante a visita do CESE à China em Outubro de 2005, os presidentes do CESE e do CESC assinaram uma adenda à Declaração Conjunta dos Presidentes de 2002. A adenda propõe o estabelecimento de um sistema de reuniões anuais, com vista a intensificar os contactos ao nível da sociedade civil entre a UE e a China. Propõe ainda que se solicite à próxima cimeira UE-China a organização de uma Mesa Redonda da Sociedade Civil UE-China.

2.2.5 Estas propostas representam passos concretos para o reforço dos laços entre a sociedade civil da UE e a da China e podem contribuir para habilitar a sociedade civil a desempenhar um papel mais significativo nas relações entre a UE e a China, «incluindo as RAE de Hong Kong e Macau».

2.2.6 Direitos dos trabalhadores e dos sindicatos, diálogo tripartido e relações laborais

2.2.7 Na China, a legislação relativa aos direitos dos trabalhadores e dos sindicatos é muito mais restritiva do que os regulamentos aplicáveis às ONG. A Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o próprio Comité chamaram repetidamente a atenção para estas restrições, que violam as normas internacionais do trabalho, às quais tanto a China como os Estados-Membros da UE estão vinculados. Especificamente, a China viola regularmente as normas internacionais das Convenções 87 e 98 da OIT relativas à liberdade de associação e à negociação colectiva.

2.2.8 O Governo chinês alega haver uma vasta legislação em matéria de direitos dos trabalhadores e dos sindicatos, mas há uma grande diferença entre a legislação e a prática prevalente, facto que reconheceu recentemente. Uma comissão do Congresso do Povo Chinês estudou a situação em 200 empresas e concluiu que, em 80 % destas, os direitos dos trabalhadores reconhecidos por lei eram seriamente violados. Os problemas são mais graves na indústria ligeira, na construção civil e obras públicas e no sector das minas.

2.2.9 Na opinião do Comité, uma discussão global sobre o papel da sociedade civil nas relações entre a UE e a China tem de incluir o debate sobre estes problemas. É importante que o Comité exprima os seus pontos de vista sobre esta matéria e que formule propostas de cooperação entre a UE e a China que contribuam para melhorias neste domínio. Estas propostas devem ser estudadas e discutidas no quadro da cooperação CESE-CESC.

2.2.10 Como membro da OIT, a China tem de respeitar os direitos consagrados nas Convenções 87 e 98. Estes direitos estão incorporados na Declaração de Filadélfia, que faz parte da Constituição da OIT. As violações destes direitos por Estados-Membros que ainda não ratificaram as Convenções 87 e 98 podem ser discutidas no âmbito do sistema de supervisão da OIT, mais especificamente, da Comissão de Liberdade Sindical do seu Conselho de Administração. A base das avaliações feitas por esta Comissão é a extensa jurisprudência sobre liberdade de associação e negociação colectiva, desenvolvida ao longo de décadas e universalmente considerada como o resultado de uma análise jurídica objectiva, imparcial e independente.

2.2.11 A China foi repetidamente criticada, nos últimos anos, por vezes severamente, por violação dos direitos consagrados nas Convenções 87 e 98. O principal ponto de discrepância entre a legislação sindical chinesa e a Convenção 87 consiste no monopólio concedido à Confederação Geral dos

Sindicatos da China. A Convenção não exclui a existência de um sindicato único que represente os interesses dos trabalhadores, se essa for a vontade destes, o que está perfeitamente em conformidade com as normas da OIT. O que está em conflito com a Convenção é o estabelecimento de um monopólio sindical, com força de lei, que ilegaliza quaisquer esforços de trabalhadores que pretendam criar uma organização alternativa, fora do quadro da Confederação.

2.2.12 A lei sindical também define a orientação política do sindicato único, estipulando, *inter alia*, que deve apoiar a liderança do Partido Comunista da China. Além disso, prescreve o princípio do «centralismo democrático» que, tal como é praticado na China, é contrário a qualquer organização democrática.

2.2.13 Não existe na China legislação sobre negociação colectiva. Há regulamentos para contratos colectivos, que têm um carácter mais consultivo do que negocial. A «consulta colectiva» é considerada o instrumento apropriado para regular diferenças de interesses entre trabalhadores e empregadores. Nada nestes regulamentos reflecte as componentes essenciais da Convenção 98 da OIT sobre o direito à negociação colectiva, como a promoção da negociação colectiva pelo Governo e o princípio de que as partes na negociação não podem interferir nos assuntos internos das outras partes.

2.2.14 Quanto à aplicação do direito de associação, na prática, não são autorizados na China sindicatos independentes, e todas as tentativas para os constituir são severamente reprimidas. Os autores de tais iniciativas arriscam-se a ser detidos, são habitualmente condenados a penas de prisão e, por vezes, a campos de «reeducação pelo trabalho» ou a internamento em hospitais psiquiátricos. Apesar desta repressão, existe uma clara tendência de desenvolvimento de acções colectivas à margem da central sindical, nomeadamente de actividades organizativas. Activistas independentes e trabalhadores de ONG que procuram defender os seus direitos legais têm tido um papel importante na defesa do Estado de direito na China, mas foram sujeitos, em 2005, a crescentes pressões administrativas e policiais.

Quanto à aplicação prática da lei de 1995 sobre contratos colectivos, o relatório da Comissão do Congresso do Povo acima referido constata que, em 80 % das empresas do sector privado, não existiam os contratos exigidos pela lei. Quando há contrato, a sua validade é, normalmente, de menos de um ano. Os contratos contêm mais artigos sobre as obrigações dos trabalhadores do que sobre os seus direitos. Segundo o relatório, a situação é ligeiramente melhor nas empresas do Estado.

2.2.15 Um domínio dos direitos dos trabalhadores frequentemente, referido nas publicações sobre as condições no local de trabalho onde não existe actividade sindical, é o da saúde e segurança no trabalho. Um exemplo bem conhecido é o da indústria mineira.

2.2.16 Este é um interessante tema de discussão e de cooperação quando se refere o papel que a sociedade civil pode ter nas relações entre a UE e a China. A questão da saúde e segurança no trabalho é, naturalmente, de natureza diferente da dos direitos dos trabalhadores e sindicatos. A China não ratificou qualquer das Convenções da OIT a este respeito, e muitas destas não foram sequer ratificadas por Estados-Membros da UE. É óbvio que o direito de associação é importante para a aplicação de determinadas disposições em matéria de saúde e segurança no trabalho.

2.2.17 Neste contexto, o Comité congratula-se com a decisão do Governo chinês de designar 100.00 delegados de segurança no trabalho nas 24 000 minas de carvão da China e com a sua disponibilidade para contribuir para a respectiva formação.

2.2.18 A respeito dos direitos dos trabalhadores e dos sindicatos, o Conselho Económico e Social das Nações Unidas referiu, na sua reacção ao primeiro relatório da China sobre a aplicação do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, os seguintes principais motivos de preocupação, para além da proibição do direito de associação e das condições de trabalho perigosas:

- discriminação no trabalho e no emprego;
- utilização de trabalho forçado como medida correcional, sem acusação, julgamento ou recurso;
- utilização de crianças em trabalhos perigosos;
- violações dos direitos dos trabalhadores migrantes internos;
- salários insuficientes para assegurar um nível de vida digno, em especial nas zonas rurais, e um problema persistente de salários em atraso, principalmente no sector da construção.

2.3 Organizações dos direitos dos empregadores

2.3.1 As Convenções 87 e 98 da OIT não protegem apenas os direitos dos trabalhadores, mas também os dos empregadores. Desde finais da década de 1990, a Confederação dos Empregadores da China (CEC) tem procurado desenvolver algumas funções básicas de uma organização representativa dos empregadores. Até agora, os progressos têm sido lentos, embora não devido a interferências do Governo. As debilidades financeiras, a preponderância das grandes empresas estatais e a ausência de um sistema de relações laborais no qual a organização poderia desempenhar um papel são as principais causas do seu fraco desenvolvimento. As filiais de multinacionais sediadas no estrangeiro não têm qualquer papel na CEC.

2.3.2 A CEC não parece estar inclinada a assumir uma representação de pleno direito dos interesses dos seus membros. Considera que o Partido é capaz de representar todos os interesses na China, sem contradições, e, consequentemente, define o seu papel em termos modestos: orientar os membros no cumprimento da regulamentação macro e micro do Governo, ajudá-los a resolver problemas específicos e, quando necessário, pedir tratamento justo. A outra grande organização empresarial, Federações da Indústria e do Comércio da China, tem os mesmos pontos de vista.

No entanto, é interessante constatar que uma série de novas organizações, como a Federação dos Proprietários de Empresas da China, representam os interesses dos «novos capitalistas». Há ainda um certo número de organizações socioprofissionais que representam interesses académicos e profissionais, estabelecem uma ligação estreita entre os profissionais e o Governo e constituem fóruns para discussão de ideias e progressos.

2.4 Relações laborais e diálogo tripartido

2.4.1 Neste contexto, o Comité reitera a sua preocupação com a crescente insatisfação e agitação social. Segundo estatísticas oficiais, em 2004 registaram-se cerca de 74.000 grandes acções de protesto de trabalhadores, envolvendo mais de 3,7 milhões de pessoas. Em 2003, o Governo contabilizou 50 000 acções. Desde 1994, quando se verificaram 10.000, o seu número tem vindo constantemente a aumentar. A agitação social generalizada constitui uma grave ameaça à estabilidade. Aparentemente, o Partido e o Governo ainda consideram que a persistência de um crescimento económico elevado e algumas tentativas de reduzir as desigualdades mais gritantes bastarão para ganhar a aceitação da força de trabalho chinesa. Assim, caminham numa corda bamba entre o desenvolvimento rápido e a estabilidade.

2.4.2 O Comité continua convicto de que o desenvolvimento a curto prazo de um sistema moderno de relações laborais, com actores livres e independentes, constitui uma das garantias essenciais para uma transição económica estável. Consultas tripartidas genuínas, em conformidade com a definição da Convenção 144 da OIT, que se baseia na noção de organizações de trabalhadores e de empregadores autónomas, poderão ser a pedra angular deste sistema.

2.4.3 Nas condições actuais, a sociedade civil só poderá ter um papel muito limitado no processo conducente a esse sistema.

Do lado dos empregadores, as filiais de multinacionais estrangeiras e a Câmara de Comércio Europeia em Pequim poderiam empenhar-se mais no processo. Até agora, porém, não têm mostrado grande empenhamento. Talvez o instrumento da responsabilidade social das empresas, pelo qual o Governo chinês tem mostrado até à data algum interesse, possa ter alguma influência.

De uma maneira geral, os sindicatos da UE têm relutância em cooperar com a Confederação dos Sindicatos chinesa enquanto esta organização não se mostrar inclinada a entrar no domínio da representação dos interesses dos seus membros. Há interesse em apoiar actividades na China que ajudem os trabalhadores a ganhar consciência dos seus direitos, que lhes dêem formação em áreas como a saúde e segurança no trabalho e lhes prestem assistência jurídica nos tribunais. Por vezes, os sindicatos europeus cooperam com ONG chinesas. Se estas acções puderem vir a conduzir ao estabelecimento de um sistema adequado de relações laborais, serão os primeiros (e, necessariamente, muito cautelosos) passos de um caminho muito longo.

3. Conclusões e recomendações

3.1 É evidente que não será fácil estabelecer um relacionamento efectivo entre as sociedades civis da UE e da China. As duas culturas e os dois sistemas políticos são muito diferentes, e ainda não nos compreendemos muito bem uns aos outros. Nestas circunstâncias, há o risco de a China responder às preocupações da UE alegando que a nossa experiência não é relevante para eles e dizer-lhes que deviam ser «mais como nós» não resultará. No entanto, as relações serão benéficas e devem ser estabelecidas.

3.2 A UE precisa de compreender melhor a complexidade do desenvolvimento da sociedade civil na China. Embora a importância que se atribui à colaboração e ao apoio a organizações genuinamente independentes da sociedade civil chinesa seja compreensível e deva ser mantida, a UE tem de ter em conta que mesmo as ONG populares (em oposição às governamentais) tendem a ter ligações informais com o Governo e a atribuir mais importância ao acesso ao Governo do que à sua independência. A Comissão Europeia deve continuar a explorar as potencialidades de algumas das «organizações estatais de massas», como a Federação das Mulheres de Toda a China (ACWF — sigla inglesa de All-China Womens Federation), para a promoção da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito na China. Nos últimos anos, algumas iniciativas e projectos inovadores nestes domínios foram lançados pelas organizações de massas GONGO e suas ramificações locais.

3.3 Assim, recomenda-se que a UE adopte uma abordagem multifacetada, trabalhando em simultâneo com diferentes tipos de ONG e estabelecendo com elas diferentes formas de relação, que tenham em conta as suas diferentes capacidades e competências. Deverá igualmente alargar os seus contactos com organizações da sociedade civil a nível regional e local.

O acordo adicional sobre a cooperação reforçada entre o CES europeu e o CES da China visa intensificar as suas relações de trabalho, promovendo reuniões a nível presidencial entre delegações de ambas as partes, com a participação de representantes de diversas componentes económicas e sociais da sociedade civil organizada. Prevê igualmente uma abordagem conjunta para solicitar à cimeira UE-China que institua uma Mesa Redonda bilateral, com base na cooperação existente entre o CES europeu e o seu homólogo chinês. Recomenda-se que, se esta proposta for aprovada, a participação da parte chinesa inclua, não só organizações governamentais, mas também uma representação significativa de organizações da sociedade civil, e que seja possível aos delegados contactarem organizações da sociedade civil independentes à margem das reuniões da Mesa Redonda.

3.4 Em relação ao Estado de direito na China, muitos representantes da sociedade civil que contactaram o CESE sugeriram que a prioridade deve ser a aplicação das leis existentes, mais do que a elaboração de leis novas. Muitos problemas e deficiências da governação, da protecção dos direitos humanos e da democratização podem ser atribuídos ao desrespeito e à não aplicação das disposições legais existentes. Recomenda-se, portanto, que, ao defender melhorias nestes domínios, a UE

ponha a tónica na necessidade do cumprimento das leis em vigor. Pedir ao Governo chinês que cumpra as suas próprias leis pode reforçar as posições defendidas pela UE.

3.5 O CESE reconhece que o Governo chinês continua profundamente empenhado em manter a estabilidade política e social e que receia que a actividade irrestrita das ONG possa gerar instabilidade. Recomenda-se que a UE continue a procurar persuadir o Governo chinês de que a estabilidade não é incompatível com uma sociedade dinâmica, desde que seja respeitado o primado da lei. Para esse efeito, a UE pode usar os seus próprios exemplos, especialmente os dados pelos seus novos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, demonstrando ao Governo chinês que uma sociedade civil bem desenvolvida pode servir para melhorar a governação e aumentar a estabilidade.

3.6 Dada a actual extrema sensibilidade das questões laborais na China, o Governo chinês pode não estar disposto a afrouxar o controlo sobre as organizações laborais. Só é possível esperar que o Governo diminua o seu controlo sobre os sindicatos se a questão da liberdade de associação for sistematicamente suscitada no diálogo internacional com a China.

3.7 Tendo em conta que o Governo chinês deseja desenvolver as associações comerciais e industriais, recomenda-se que a UE aproveite esta oportunidade para ajudar as associações comerciais e industriais chinesas a aprenderem com a experiência das suas homólogas europeias. A longo prazo, uma evolução positiva em qualquer segmento da sociedade civil poderia repercutir-se noutros segmentos.

3.8 No contexto de uma possível redução da assistência ao desenvolvimento da UE à China, tanto dirigentes de ONG chinesas como representantes de ONG estrangeiras na China defendem que a UE deverá, pelo menos, manter o nível actual de apoio financeiro às organizações da sociedade civil na China. Presentemente, a assistência financeira do Governo chinês às organizações da sociedade civil é muito limitada, e o patrocínio do sector privado às actividades das ONG é igualmente incipiente. Recomenda-se, portanto, que a UE considere a possibilidade de manter ou mesmo aumentar o seu apoio financeiro às organizações da sociedade civil chinesas, mas orientando-o para acções eficazes também para a promoção dos direitos fundamentais e dos trabalhadores. O CESE congratula-se com os programas de ajuda ao desenvolvimento da sociedade civil na China elaborados e propostos pela Comissão e recomenda que a UE considere a possibilidade de aumentar o seu apoio financeiro às organizações da sociedade civil na China, mas sublinha a importância de incorporar o apoio a organizações de base, atribuindo pequenas subvenções através de um processo de candidatura simplificado, incluindo a prestação de apoio técnico à preparação das candidaturas.

3.9 Igualmente importante é a continuação do apoio da UE a programas de desenvolvimento de capacidades das ONG chinesas. Recomenda-se que seja melhorada a concepção desses programas, de forma a adequá-los às necessidades específicas das ONG chinesas, devendo incluir consultoria.

3.10 Representantes da sociedade civil chinesa defendem igualmente que a UE deve usar a sua influência para promover parcerias ONG-Governo e ONG-empresas na China. A UE deve incentivar o Governo chinês a criar canais pelos quais as ONG possam fazer chegar ao Governo os seus pontos de vista sobre assuntos de interesse público. Esta é uma questão que a UE deve levantar. No seu parecer de 2003 sobre as relações entre a UE e a China, o CESE declarou que a representação de interesses só se pode materializar realmente com base na liberdade de associação (ponto 3.13). Embora a liberdade de associação seja actualmente limitada na China, há ainda margem para uma maior participação das ONG na tomada de decisões. A UE pode mostrar ao Governo e às ONG chinesas a forma como as organizações da sociedade civil na Europa defendem causas, acompanham a acção governativa e dão contributos para as políticas públicas, permitindo assim que a China colha alguns ensinamentos positivos da experiência europeia.

3.11 Apesar das diversas restrições à liberdade de imprensa, a comunicação social chinesa tem desempenhado um papel crucial na promoção do crescimento da sociedade civil nos últimos anos. Recomenda-se que a UE procure formas de apoiar a manutenção de um papel activo da comunicação social na China, incluindo um possível intercâmbio de visitas de jornalistas entre a UE e a China.

3.12 O CESE reconhece que a sociedade civil em Hong Kong continua a desempenhar um papel indispensável na defesa da democracia e dos direitos humanos no território, constituindo uma importante fonte de inspiração e apoio para a sociedade civil na China continental. É recomendável que sejam mantidos os contactos e a cooperação com a sociedade civil em Hong Kong.

3.13 Recomenda-se que o CESE, e outras organizações europeias da sociedade civil relevantes, acompanhem e incentivem a Comissão a seguir de perto também, de forma adequada, as violações dos direitos fundamentais, juntamente com o Parlamento Europeu e o Conselho Económico e Social da China (CESC).

3.14 A discussão do direito de associação e de negociação colectiva deve ter um lugar central no trabalho do Comité com o CESC em matéria de direitos humanos.

A Comissão deve prosseguir o seu diálogo com o Governo chinês, com vista a ajudar este a ultrapassar a sua profunda desconfiança em relação a «organizações anti-governamentais», ao «efeito Solidariedade» e às «revoluções coloridas». Deve procurar dar um conteúdo positivo aos «vários tipos de cooperação laboral», que o Governo chinês identificou como um aspecto importante para a cooperação económica e o comércio no seu «documento de política da UE» de Outubro de 2003. O diálogo estrutural UE-China sobre trabalho, emprego e assuntos sociais, acordado entre o Comissário Špidla e o Ministro chinês da Trabalho e Segurança Social, pode constituir uma boa oportunidade para o fazer. O Comité procurará utilizar os seus próprios contactos com o CESC para o mesmo fim.

3.15 O CESE explorará o papel que a responsabilidade social das empresas e os códigos de conduta das empresas multinacionais (em especial as orientações da OCDE) podem desempenhar na contribuição de empresas estrangeiras para o desenvolvimento de um sistema de relações laborais na China.

Recomenda-se que seja dada atenção especial ao papel que os sindicatos, as organizações patronais e, quando for caso disso, as ONG podem desempenhar na promoção de condições mais seguras e saudáveis no local de trabalho.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A prevenção da delinquência juvenil, as formas de tratamento da mesma e o papel da justiça de menores na União Europeia»

(2006/C 110/13)

Em 10 de Fevereiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «A prevenção da delinquência juvenil, as formas de tratamento da mesma e o papel da justiça de menores na União Europeia».

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 22 de Fevereiro de 2006 (relator: Zufiar NARVAIZA).

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 15 de Março), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por 98 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção o presente parecer.

1. Introdução

1.1 A delinquência juvenil é, actualmente, um dos fenómenos que mais preocupação causa às sociedades europeias e, desde o século passado, um dos problemas criminais observados internacionalmente a título permanente. É, porém, de assinalar que os comportamentos dos jovens obtêm, com frequência, uma importância social maior do que os dos adultos, especialmente quando revestem carácter negativo, gerando-se uma percepção social bastante adversa em relação aos menores infractores. Note-se, também, que, em muitos casos, são os próprios jovens as vítimas da delinquência juvenil. Neste sentido, a importância que a sociedade europeia atribui ao fenómeno da delinquência juvenil exige respostas eficazes que devem ser elaboradas com base em três pilares ou linhas de acção: prevenção, medidas tutelares educativas e integração e reinserção social dos menores e jovens infractores.

1.2 Na opinião do CESE, a elaboração de uma estratégia comum de luta contra a delinquência juvenil devia ser um objectivo alvo de maior atenção no seio da União Europeia. Não só porque afecta uma parte especialmente sensível da sua população (os menores e os jovens e, frequentemente, nesse âmbito, os que pertencem a grupos em risco de exclusão social), mas também porque prevenir e intervir junto dos menores e jovens infractores significa não só tentar reinseri-los socialmente como também prevenir a delinquência adulta de amanhã. Apesar de já existirem alguns projectos e políticas europeus que abrangem colateralmente a prevenção da delinquência juvenil (Estratégia Europeia para o Emprego adoptada no Conselho Europeu do Luxemburgo de Novembro de 1997, Agenda Social Europeia adoptada no Conselho de Nice de Dezembro de 2000, o Pacto Europeu para a Juventude e a Promoção da Cidadania Activa adoptado pelo Conselho Europeu de Bruxelas de Março de 2005, etc.). Assim como diversos acordos e resoluções orientados para a juventude ⁽¹⁾

que também promovem o processo normal de inserção deste sector da população nas respectivas sociedades, faltam, porém, instrumentos e medidas orientados para o fenómeno específico da delinquência protagonizada por jovens.

1.3 Analisar a situação nos países da UE não é fácil pois cada um define como entende a delinquência juvenil com base em variáveis diferentes. Assim, para alguns países, esse conceito abrange os comportamentos dos menores de idade que encaixem nalguma das figuras previstas na sua legislação ou Código Penal. Noutros países, em que o sistema de justiça juvenil se funda no modelo educativo ou de bem-estar, o âmbito de comportamentos sancionados pelo sistema de justiça quando cometidos por menores é mais amplo, incluindo actos que se forem cometidos por adultos seriam sancionados apenas por via administrativa ou civil ou até nem seriam sancionados ⁽²⁾. Há importantes diferenças no regime sancionatório, dado que uns países elaboraram um direito penal juvenil com sanções específicas e, outros, aplicam aos menores as mesmas penas que aos adultos, embora prevendo limites e atenuações das penas. A isso acresce os diferentes limites de idade para a exigência de responsabilidade penal juvenil. O seu limite máximo é quase unânime (18 anos, com possibilidade em alguns países de ser aos 21 anos), mas o mesmo não acontece com o seu limite mínimo, onde as divergências são mais patentes (situa-se entre os 7 e os 16 anos) ⁽³⁾.

1.4 Tendo em conta as limitações provocadas por estas divergências, há que assinalar que, segundo as estatísticas comparadas dos Estados-Membros da UE, a delinquência juvenil representa em média 15 % do total de delinquência geral,

⁽²⁾ Seria o caso do que actualmente se designa por «delitos de estado», tais como fugir do domicílio, viver nas ruas, etc.

⁽³⁾ No tocante ao limite máximo, há maior proximidade entre os países da UE, aplicando-se o sistema penal de menores em todos os casos de forma plena até aos 18 anos. Há, porém, países que contemplam a possibilidade dessa aplicação, em diferentes graus e segundo os casos, a jovens até aos 21 anos (Austria, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda e Portugal). No que se refere ao limite mínimo, as diferenças na idade penal são mais vincadas: Irlanda – 7 anos; Escócia e Grécia – 8 anos; Inglaterra, País de Gales e França – 10 anos; Países Baixos e Portugal – 12 anos; Polónia – 13 anos; Áustria, Estónia, Alemanha, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Eslovénia e Espanha – 14 anos; República Checa, Dinamarca, Finlândia, Eslováquia e Suécia – 15 anos; e Bélgica – 16 anos. Contudo, há que ter presente que, na maioria dos casos, para as idades compreendidas entre 7 e 13-15 anos, as medidas previstas não são propriamente penais ou são mais benevolentes do que as previstas para as idades compreendidas entre esse grupo e os 18-21 anos, estando excluído quase totalmente o internamento em centros.

⁽¹⁾ Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho de 14 de Dezembro de 2000 relativa à integração social dos jovens (JO C 374, de 28 de Dezembro de 2000); Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho de 27 de Julho de 2002 relativa ao quadro para a cooperação europeia em matéria de juventude (JO C 168, de 13 de Julho de 2002); Livro branco da Comissão Europeia – Um novo impulso à juventude europeia, de 21 de Novembro de 2001, COM(2001)681 final; Comunicação da Comissão ao Conselho sobre as políticas europeias de juventude, COM(2005) 206 final.

apesar de em alguns países poder atingir os 22 %. Em todo o caso, é também de assinalar que o dito «valor negro» da criminalidade (percentagem ou número de actos delinquentes que não chegam ao conhecimento das instâncias de controlo social formal, ou seja, polícia e tribunais) existe em maior medida na delinquência cometida por menores, primeiramente devido à natureza em geral leve das acções. Além disso, muitas vezes as vítimas são também menores de idade, menos propensos a recorrer àquelas instâncias.

1.5 Independentemente do resultado que as estatísticas apresentam neste momento, a verdade é que nos países europeus há cada vez mais a percepção de um aumento da delinquência juvenil bem como da gravidade dos delitos cometidos por jovens. Perante esta situação, os cidadãos exigem mecanismos de controlo mais eficazes, o que está a levar, em muitos países, a um endurecimento da legislação de menores. Há uma grande necessidade não só de medidas de coordenação e orientação que facilitem uma gestão europeia do fenómeno, mas também de políticas de informação adequadas que contribuam para desdramatizar e ajustar a percepção exageradamente negativa referida no primeiro ponto do presente parecer.

1.6 Sem menosprezar a importância do exame das causas do fenómeno da delinquência juvenil (tema tratado resumidamente no próximo ponto) e a necessidade de aprofundar as políticas de prevenção (que também são referidas ao longo do documento, mas que de qualquer forma procurarão eliminar as causas mencionadas), o objectivo do presente parecer é analisar a situação dos menores que, pelo seu comportamento contrário à lei penal, se vêem sujeitos aos respectivos sistemas de justiça juvenil. Analisamos igualmente os instrumentos de intervenção que se podem utilizar para conseguir a sua protecção, reeducação e reinserção na sociedade, evitando dessa forma comportamentos reincidentes.

2. Causas da delinquência juvenil

2.1 São múltiplas e variadas as causas ou circunstâncias que podem levar um menor a adoptar comportamentos impróprios, não havendo, porém, entre os estudiosos da matéria, um consenso geral sobre aquelas. No entanto, partindo das mais aceites e concentrando-nos em especial nas que se referem aos factores económicos, sociais e ambientais por serem as mais pertinentes para o presente parecer, podemos assinalar as seguintes:

2.1.1 A pertença do menor a famílias desestruturadas (*broken homes*), incluindo as próprias dificuldades por vezes em conciliar a vida familiar e profissional, situações em que cada vez mais surgem casos de desatenção e falta de limites e de

controlo dos filhos. Isto leva por vezes a que alguns jovens procurem compensar essas carências através da adesão a bandos ou grupos de jovens com os quais têm algumas afinidades (ideológica, musical, étnica, desportiva, etc.), mas habitualmente caracterizados pelas suas atitudes transgressoras. Neste tipo de grupo, desenrolam-se múltiplos comportamentos anti-sociais (vandalismo, *graffitis*) ou violentos e criminosos.

2.1.2 A exclusão socioeconómica ou a pobreza, que também dificulta o processo adequado de socialização do menor. Esta exclusão produz-se em grande parte entre os jovens de famílias imigrantes (sendo especialmente vulneráveis os imigrantes menores não acompanhados) e em certos «guetos» das grandes cidades, muitas vezes locais com concepções urbanas desumanizadas que favorecem o aparecimento nos seus habitantes de sentimentos de angústia e agressividade.

2.1.3 O absentismo e o insucesso escolar, iniciando-se logo na escola a colagem de um rótulo ou «estigmatização» social que em muitos casos facilitará o caminho para comportamentos anticívicos ou para a delinquência.

2.1.4 O desemprego, cujas taxas mais elevadas ocorrem entre os jovens, criando muitas vezes situações de frustração e desespero que também incentivarão a comportamentos impróprios⁽⁴⁾.

2.1.5 A transmissão de imagens e atitudes violentas por certos programas em alguns meios de comunicação social ou em jogos de vídeo destinados aos menores, que contribui para inculcar naqueles um sistema de valores em que a violência é um recurso aceitável.

2.1.6 O consumo de drogas e de substâncias tóxicas, que, em muitos casos, leva o toxicodependente à delinquência como forma de obter os meios económicos para sustentar a sua dependência. Sob os efeitos do seu consumo ou de um estado de carência, os travões inibitórios habituais diminuem ou desaparecem. É também de referir o consumo moderado de álcool (mesmo que de forma esporádica), com especial incidência na realização de actos de vandalismo e de infracções à segurança rodoviária.

2.1.7 Em associação ou independentemente do factor assinalado no ponto anterior encontram-se as perturbações de personalidade e comportamento, geralmente acompanhadas de outros factores sociais ou ambientais, que levam o jovem a actuar de forma impulsiva ou irreflectida sem se deixar inspirar pelas normas de conduta socialmente aceites.

⁽⁴⁾ Em relação a este factor e ao da pobreza referido no ponto 2.1.2, é de citar o estudo «*Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*», a ser elaborado pela Direcção-Geral de Emprego e Assuntos Sociais da Comissão Europeia, com a coordenação do Institute for Regional Innovative and Social Research (IRIS).

2.1.8 A deficiência no ensino e na transmissão de valores sociais ou cívicos, tais como o respeito pelas normas, a solidariedade, generosidade, tolerância, respeito pelos outros, sentido de autocritica, empatia, trabalho bem feito, etc., que se vêem substituídos nas nossas sociedades «globalizadas» por valores mais utilitaristas, como o individualismo, a competitividade, o consumo desmedido de bens, e que provocam em determinadas circunstâncias o aparecimento de uma certa anomalia social.

2.2 Este conjunto de factores está presente, em maior ou menor medida, em todos os países da União Europeia, em sociedades com níveis elevados de bem-estar, mas onde se geram elementos de desestruturação e falta de coesão social que explicam este tipo de comportamentos anti-sociais ou impróprios.

2.3 Para prevenir o comportamento violento e fazer frente à delinquência juvenil, as sociedades devem adoptar estratégias que associem medidas de prevenção, intervenção e repressão. As estratégias preventivas e de intervenção devem ter por objectivo socializar e integrar todos os menores e jovens, principalmente através da família, comunidade, grupo de iguais, escola, formação profissional e mercado de trabalho.

As medidas ou reacções judiciais e de repressão devem, de qualquer forma, basear-se nos princípios da legalidade, presunção de inocência, direito a defesa, julgamento com todas as garantias, respeito pela vida privada, proporcionalidade e flexibilidade. O **superior interesse do menor** deverá estar sempre subjacente à evolução do processo e à sentença e sua execução posterior⁽⁷⁾.

3. Limitações dos sistemas tradicionais de justiça juvenil

3.1 Os modelos clássicos de justiça juvenil têm muitas dificuldades em responder e adaptar-se à realidade moderna da delinquência. De facto, os sistemas europeus de justiça criminal de menores eram lentos, ineficientes e economicamente deficientes: eram comuns longos prazos de espera, e a taxa de menores reincidentes era muito elevada. Simultaneamente, as fontes tradicionais de controlo social informal (escola, família, local de trabalho, etc.) foram enfraquecendo progressivamente.

3.2 Do chamado *modelo de protecção*, que surgiu nos primeiros anos do século XX, paternalista e que considerava o menor infractor como um doente social (misturando-o e confundindo-o com outros menores desprotegidos), passou-se, em alguns países (especialmente nos nórdicos) para o chamado *modelo educativo ou de bem-estar*. Este era um modelo social ou comunitário de resposta à delinquência juvenil, mas que, ao se encontrar à margem do sistema judicial, privava o menor das garantias jurídicas necessárias.

3.2.1 Diversas convenções e tratados internacionais relacionados com a justiça juvenil (Normas Mínimas das Nações

Unidas para a Administração da Justiça de Menores ou «Regras de Pequim», de 1985, Orientações das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil ou «Orientações de Riade», de 1990, Regras das Nações Unidas para a Protecção dos Menores Privados de Liberdade, de 1990, e Recomendação n.º R(87) 20 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre reacções sociais face à delinquência juvenil) foram produzindo, desde os anos 80, uma mudança gradual nos sistemas de justiça de jovens dos países europeus, introduzindo o chamado *modelo de responsabilidade*. É de salientar em especial, nesse processo, a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de Novembro de 1989, que foi ratificada por todos os Estados-Membros da UE, convertendo-se portanto numa norma de cumprimento obrigatório para esses países, e cujos artigos 37.º e 40.º abrangem a matéria aqui abordada. O modelo de responsabilidade reforça a posição legal do menor, e a justiça juvenil aproxima-se da justiça penal dos adultos, ao reconhecer àquele os mesmos direitos e garantias que a estes últimos. Conjugam-se o educativo e o judicial, aplicando um modelo de garantias e medidas principalmente educativas. O objectivo, era, em suma, «educar na responsabilidade».

3.3 O referido modelo, com origem nas normas internacionais já citadas, foi sendo progressivamente integrado nas legislações dos vinte e cinco países que actualmente fazem parte da UE.

3.3.1 O *modelo de responsabilidade* baseia-se nos seguintes princípios:

- Prevenção em detrimento da repressão: a melhor forma de lutar contra a delinquência juvenil é impedir que surjam delinquentes juvenis. Para isso são necessários programas adequados de assistência social, laboral, económica e educativa (não esquecendo os programas destinados a facilitar e tornar mais acessível a ocupação adequada dos tempos livres e ociosos).
- O recurso ao sistema judicial tradicional deve limitar-se ao mínimo indispensável. Há que criar novos sistemas de justiça especialmente orientados e concebidos para o fenómeno da delinquência de menores, deixando para outros âmbitos (de assistência e sociais) a resolução de outros problemas dos menores (menores abandonados, maltratados, inadaptados, etc.).
- Reduzir a intervenção punitiva do Estado, activando simultaneamente estratégias preventivas nos domínios da assistência social a menores, política social, mercado de trabalho, ofertas para ocupação dos tempos livres e política municipal em geral. A comunidade e outros grupos da vida social, tais como a família, os assistentes sociais, a escola, as organizações sociais, etc., devem ter maior protagonismo na solução do conflito e na procura de alternativas viáveis.

⁽⁷⁾ Artigo 40.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989.

- As medidas ou penas privativas de liberdade devem ser reduzidas ao mínimo, limitando-as a casos excepcionais.
- Flexibilizar e diversificar a reacção penal com medidas flexíveis, ajustáveis às circunstâncias do menor, de acordo com as condições, a evolução e os progressos no tratamento ou na execução da sentença, como alternativas à privação de liberdade.
- Aplicar aos menores infractores todos os direitos e garantias reconhecidos aos adultos no processo penal (julgamento justo, imparcial e equitativo).
- Profissionalizar e especializar os órgãos de controlo social que intervêm no sistema de justiça juvenil. Neste sentido, é necessário oferecer uma formação especializada a todos os actores envolvidos na administração da justiça de menores (polícia, juizes, fiscais, advogados e profissionais que executam as sentenças).

4. As novas tendências da justiça de menores

4.1 Há, portanto, outras alternativas possíveis para responder à delinquência juvenil, deixando de parte o sistema de internamento tradicional. Assim, sem porem em causa as necessárias medidas educativas de privação da liberdade quando imprescindível, as novas orientações internacionais avançam para sistemas substitutos ou complementares das mesmas, de forma que o tratamento dos menores seja mais eficaz e sobretudo mais educativo para o seu desenvolvimento pessoal e socioprofissional.

4.2 As boas práticas europeias no âmbito da justiça de menores dividem-se em três grandes eixos: a prevenção, a intervenção educativa na própria comunidade ou em centros e a integração sociolaboral.

4.2.1 Passando da prevenção, que já foi tratada, para a intervenção educativa em centros, esta deverá efectuar-se em centros ou instituições da própria envolvente social do menor, procurando as carências nas capacidades ou as necessidades formativas que o levaram a entrar em conflito com a lei penal. O menor deverá ser objecto de um estudo completo por profissionais de diferentes áreas, a fim de conhecer quais as suas carências e de que forma proporcionar-lhe os elementos que permitam reduzir o risco de reincidência no seu comportamento desviante. Com o mesmo objectivo, seria de trabalhar com as famílias dos menores, procurando a sua colaboração e compromisso no processo educativo e resocializador daqueles.

4.2.2 Por outro lado, os menores infractores encontram-se entre os grupos em situação ou em risco de exclusão social, como acontece, por exemplo, com as pessoas com deficiência, as minorias étnicas, as pessoas idosas, etc. As suas carências e dificuldades especiais já referidas requerem um apoio específico na busca da sua autonomia pessoal, vindo-se, caso contrário,

votados ao fracasso e à consequente inadaptação ao meio, o que aumentará os riscos de reincidência, acabando por entrar no sistema penal dos adultos.

4.2.3 Por isso estes jovens precisam de ajuda e orientação no seu processo de inserção através de vias muito diversas (inserção social, cultural, linguística, etc.). Não há uma via única para garantir a integração social dos jovens infractores, e também não há fórmulas infalíveis que garantam que uma pessoa perfeitamente integrada não adopta comportamentos anti-sociais. Todavia, existe um amplo consenso sobre o facto de a **inserção laboral** ser uma via fundamental para aproximar os jovens infractores de espaços de integração e estabilidade económica e social.

4.3 No que se refere à evolução dos sistemas de justiça de menores, e retomando o referido nos pontos 3.2 e 3.3, há que assinalar, em primeiro lugar, que além do conceito de **justiça retributiva** (pagar pelos danos causados) surgiu um **conceito de justiça reparadora** (*restorative justice*), nascido com o movimento político e criminal a favor da vítima — vitimologia — e a recuperação do papel da mesma no processo penal. A justiça retributiva é o paradigma de uma justiça que envolve a vítima, o arguido e a comunidade na busca de soluções para as consequências do conflito gerado pelo acto criminoso, a fim de promover a reparação dos danos causados, a reconciliação entre as partes e o reforço do sentido de segurança colectiva. A justiça retributiva procura proteger tanto o interesse da vítima (o ofensor deve reconhecer os danos causados à mesma e deve tentar repará-los), como o da comunidade (procurando reabilitar o ofensor, prevenir a reincidência e reduzir os custos da justiça penal) e do arguido (não entrará no circuito penal, sendo respeitadas as suas garantias constitucionais).

4.4 Além disso, no tocante a este último, a reparação representa uma acção educativa específica, estimulando ao mesmo tempo a reflexão do menor sobre a sua culpa, ao enfrentar directamente a vítima, podendo dissuadi-lo de repetir comportamentos semelhantes no futuro. É, pois, um modelo idóneo para o sistema de justiça de menores pelo seu fraco valor estigmatizante, o seu elevado valor pedagógico e o seu carácter menos repressivo.

4.5 Em resumo, nas últimas duas décadas, o procedimento, os tipos de sanções e as sentenças mudaram efectivamente no domínio da justiça de menores. Vão ganhando terreno as sanções não punitivas, como o serviço comunitário, a compensação e a reparação, a mediação com a vítima ou com a comunidade de origem, a formação profissional em práticas, ou tratamentos especiais para as toxicodependências e outras dependências, como o alcoolismo. Este tipo de medidas exige um controlo e fiscalização permanentes da evolução e dos resultados obtidos pelo menor. Hoje em dia, o recurso a estas medidas é cada vez mais corrente e adopta com frequência a forma de internamento em regime aberto ou semiaberto, o controlo e fiscalização permanentes, liberdade vigiada, vigilância electrónica das deslocações, etc., ou a combinação de várias medidas. Apesar disso, a privação de liberdade, num centro educativo ou na prisão, continua a ser uma modalidade muito utilizada.

4.6 Opostamente, a importância pública dos novos fenómenos que foram aparecendo em especial nas grandes cidades europeias (delinquência organizada, gangues de jovens, vandalismo nas ruas, violência no desporto, assédio nas escolas, violência exercida sobre os pais, comportamentos xenófobos e de grupos extremistas, associação entre novas formas de delinquência e a imigração, toxicodependência, etc.) levaram a que, nos últimos anos, se observasse em alguns países europeus uma tendência para o *endurecimento* do direito penal de menores, com o aumento das penas máximas aplicáveis e a introdução de diversas formas de internamento em centros de regime fechado, incluindo a exigência de certas responsabilidades aos pais do menor autor da infracção.

4.6.1 Nesse domínio, há que referir as reformas do direito penal de menores introduzidas nos Países Baixos em 1995 e em França em 1996, assim como o *Criminal Justice Act* (lei sobre a justiça criminal) de 1994 em Inglaterra, que aumenta em um ou dois anos a pena máxima aplicável a menores entre os 15 e os 18 anos e estabelece um internamento em centros de regime fechado de entre seis meses e dois anos também para menores entre os 12 e os 14 anos. Foi também introduzido o chamado *parenting order*, segundo o qual os pais dos menores que cometerem infracções ou de menores que, por exemplo, tenham sido incluídos nos registos policiais por faltarem à escola sem justificação, podem ser obrigados a assistir a cursos de educação uma vez por semana durante um máximo de três meses. Os pais que repetidamente não cumpram os deveres educacionais podem ser castigados com multas até 1 000 libras.

4.6.2 O problema das disposições deste tipo é que envolvem a «desresponsabilização» do menor, que, em conformidade com as abordagens modernas «responsabilizadoras» do direito penal, seria quem deveria reparar ou compensar os danos causados. Além disso, em determinadas circunstâncias, os pais, em especial os que dispõem de recursos económicos escassos e, portanto, com menores possibilidades de atenção e controlo dos filhos, vêem-se injustificadamente prejudicados se não conseguirem apresentar uma prova exculpatória da sua responsabilidade. Na realidade, os pais precisam de ajuda para educar adequadamente os filhos e não que se transfira para eles uma culpa que não lhes pertence.

4.6.3 Por seu lado, em alguns países volta-se aos conceitos que se julgavam ultrapassados na década de 80, como o internamento em centros de regime fechado, destinados de qualquer forma à prestação de assistência social a menores desprotegidos. Ou seja, volta-se a amalgamar menores sujeitos ao sistema de protecção e ao sistema penal juvenil.

5. Tratamento actual no âmbito da UE

5.1 O Conselho da Europa já teve ocasião de abordar especificamente a questão da delinquência juvenil por diversas vezes (destacando especialmente a já referida *Recomendação n.º R(87)*

20 do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre reacções sociais face à delinquência juvenil e, mais recentemente, na *Recomendação Rec(2003) 20 do Conselho de Ministros sobre novas formas de tratar a delinquência juvenil e o papel da justiça juvenil* ⁽⁶⁾). O mesmo não aconteceu nas instituições da UE, que o fizeram apenas de forma superficial ao tratarem de outros assuntos mais gerais, como a prevenção da delinquência.

5.2 Os textos essenciais da União Europeia e da Comunidade Europeia permitem aproximarmo-nos da questão abordada no presente parecer através do Título VI do Tratado da UE (TUE), sobre *Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal*, e do Título XI do Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), dedicado à *política social, a educação, a formação profissional e a juventude*.

5.2.1 No âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, temos o disposto nos artigos 29.º e seguintes do TUE, que têm como objectivo facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça. Estas disposições prevêm formas de colaboração intergovernamental em matéria penal, a nível policial e judiciário, contemplando-se, entre outros, a prevenção e o combate à criminalidade, organizada ou não. Neste contexto, a Comissão apresentou, em 30 de Abril de 2004, o *Livro Verde sobre a aproximação, o reconhecimento mútuo e a execução das sanções penais na União Europeia*. Com este documento de consulta, a Comissão pretendia analisar se a existência de diferentes sistemas na UE levantava problemas em relação à cooperação judiciária entre os Estados-Membros e identificar os obstáculos à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo. Esse documento não faz qualquer referência à delinquência juvenil e aos sistemas de justiça de menores. Contudo, não haveria nenhum impedimento em aplicar-lhes os objectivos perseguidos, enumerados na introdução, e as referências às sanções penais, tanto privativas de liberdade como alternativas, e à mediação.

5.2.2 É também de referir o *Programa-quadro AGIS* ⁽⁷⁾, adoptado pela Comissão Europeia em 22 de Julho de 2002, que promove a cooperação policial, aduaneira e judicial em matéria penal e apoia os esforços dos profissionais para contribuir para o desenvolvimento da política europeia neste domínio. Nesta base, surgiram algumas iniciativas sobre o reconhecimento mútuo de legislações e boas práticas no âmbito da delinquência e da justiça de menores.

⁽⁶⁾ Também poderia citar aqui a Resolução (66) 25 sobre métodos de tratamento de curta duração para jovens delinquentes menores de 21 anos, a Resolução (78) 62 sobre transformação social e delinquência juvenil, a Recomendação (88) 6 sobre reacções sociais à delinquência juvenil protagonizada por jovens procedentes de famílias imigrantes e a Recomendação (2000) 20 sobre o papel da intervenção psicossocial precoce para prevenir a criminalidade.

⁽⁷⁾ Este programa prossegue e amplia o trabalho dos programas anteriores que cumpriam o Título VI: *Grotius II – Penal*, *Oisín II*, *Stop II*, *Hipócrates* e *Falcone*.

5.2.3 No âmbito do Título VI do TUE, foi elaborada a Decisão do Conselho da UE, de 28 de Maio de 2001, que criou uma *Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade* ⁽⁸⁾, que embora abranja todos os tipos de criminalidade, consagra-se particularmente aos domínios da delinquência juvenil ⁽⁹⁾, da criminalidade em meio urbano e da criminalidade associada à droga.

5.2.4 Nos domínios da política social, educação, formação profissional e juventude, o artigo 137.º do TCE destaca a acção das instituições comunitárias a favor da integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, bem como o combate à exclusão social. Indubitavelmente e tendo em conta o atrás referido, a inserção social e laboral e a integração social constituem dois dos eixos fundamentais para a prevenção e o combate à delinquência juvenil. Neste contexto, foram numerosas as estratégias, agendas, projectos e programas adoptados pelos sucessivos Conselhos Europeus e pelas instituições comunitárias, alguns deles referidos no ponto 1.2, sendo de salientar pela sua relação mais próxima com os menores infractores o *Programa Operacional de combate à discriminação* ⁽¹⁰⁾, que faz parte do Objectivo n.º 1 do Fundo Social Europeu.

5.3 Por seu lado, o Parlamento Europeu tem vindo a desenvolver uma ampla actividade no âmbito da protecção dos menores, apesar de ser com carácter programático, mediante várias resoluções, designadamente a *Carta Europeia dos Direitos da Criança*, aprovada pelo PE na Resolução A3-0172/1992, de 8 de Julho. Os seus pontos 8.22 e 8.23 reconhecem um conjunto de garantias a favor dos menores envolvidos em processos penais, assim como os princípios e critérios que devem estar na base das sanções penais a impor e os recursos a utilizar no tratamento dos menores infractores.

6. A conveniência de um quadro europeu de referência sobre a justiça juvenil

6.1 Como se disse, a delinquência juvenil é motivo de preocupação para uma boa parte dos cidadãos europeus. Existe mesmo uma clara consciência de que é um problema comum aos países europeus e que seria conveniente as instituições da União estarem envolvidas na sua resolução. Essa opinião está reflectida no Eurobarómetro de 2001, o primeiro que incluiu a

⁽⁸⁾ JO L 153, de 8 de Junho de 2001.

⁽⁹⁾ Exemplo dos trabalhos desenvolvidos na Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade é o relatório «*A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states*», Fitzgerald, Stevens e Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Para citar um exemplo da sua aplicação no domínio da justiça de menores, em Espanha a ONG *Fundación Diagrama* (entidade que administra, em várias Comunidades Autónomas, medidas judiciais privativas de liberdade impostas a menores infractores) co-administra com as referidas comunidades um programa operacional dirigido aos menores que estejam a cumprir ou tenham cumprido medidas ou sanções privativas de liberdade impostas pelo sistema de reforma juvenil. O objectivo desse programa é preparar, de modo individualizado e integral, um itinerário de inserção social e laboral para os referidos jovens, começando até antes de o menor abandonar o centro de internamento. Os resultados obtidos até ao momento são notáveis.

segurança interna nos Estados-Membros, segundo o qual, cerca de 45 % dos cidadãos europeus consideram que a política de prevenção da delinquência juvenil devia ser uma competência conjunta das autoridades nacionais e das instituições da UE.

6.2 Como referido, existem diversas normas internacionais, no âmbito da ONU e do Conselho da Europa, sobre a delinquência juvenil e justiça de menores. Contudo, a sua força vinculativa é escassa ou nula (com a excepção já referida da Convenção sobre os Direitos da Criança) e apresentam apenas normas mínimas comuns para toda a comunidade internacional. Partindo sem dúvida das bases estabelecidas por essas normas, e dado o seu nível de desenvolvimento e o seu nível mais elevado de homogeneidade interna, a União Europeia devia aspirar e ter como objectivo melhorar e tornar mais eficazes no seu território os princípios estabelecidos internacionalmente.

6.3 Os países da UE, por seu lado, beneficiariam das experiências e boas práticas dos diferentes Estados-Membros no momento da definição das suas políticas de tratamento da delinquência juvenil, nas suas diferentes vertentes de prevenção, justiça, protecção e inserção. Em especial quando se assiste a uma semelhança cada vez maior nas diversas causas e formas de manifestação da delinquência juvenil nos referidos países (toxicodependência, comportamentos xenófobos, violência no desporto, utilização de novas tecnologias para cometer delitos, vandalismo em meio urbano, etc.).

6.4 Da mesma forma, os factores derivados do processo de integração europeia, como a supressão das fronteiras e a livre circulação de pessoas, demonstram a conveniência de regras comuns sobre justiça de menores. Os jovens podem deslocar-se livremente entre os países comunitários, já para não falar entre as regiões fronteiriças que abrangem milhares de quilómetros entre os 25 Estados-Membros. A maior homogeneidade ou coordenação entre as legislações e as políticas nacionais sobre a matéria poderia evitar ou reduzir alguns riscos ou situações novas associadas a essa maior mobilidade (como, por exemplo, a possibilidade de um jovem infractor residir num país e ser condenado por um delito noutro, dentro da UE).

6.5 Por outro lado, e dado que os países «utilizam» com frequência os seus sistemas de justiça de menores como banco de provas para futuras reformas da legislação penal dos adultos, a coordenação e aproximação dos sistemas de justiça de menores poderia facilitar a aproximação das legislações penais nacionais. Essa intenção, como já foi assinalado, já faz parte

dos objectivos da União Europeia e tem evoluído bastante (*euro-orden*, reconhecimento mútuo e execução de sanções penais, etc.). As legislações sobre delinquência juvenil são relativamente recentes (as mais antigas datam do século XX), por isso iniciar um processo de aproximação não suscitaria muitas reticências e problemas, como nos sistemas penais dos adultos. Estes contam com uma longa trajectória influenciada por motivos históricos, culturais e jurídicos bem enraizados.

6.6 Há também que não esquecer os efeitos que um quadro comunitário de referência podia ter para limitar ou impedir as tendências regressivas no tratamento da delinquência juvenil e do sistema penal de menores que, como anteriormente referido, são patentes em alguns Estados-Membros da UE.

6.7 Tanto de uma perspectiva de prevenção, de repressão e judicial, os fenómenos comuns que se produzem nos países da União Europeia aconselham o início de um processo de elaboração de um quadro comum de tratamento da questão. O Conselho da Europa tem vindo a solicitá-lo, assinalando nomeadamente na sua Recomendação Rec(2003)20 *a necessidade de estabelecer regras europeias sobre sanções penais e medidas aplicadas na Comunidade, bem como regras penitenciárias europeias específicas e diferentes para os menores*.

7. Algumas propostas para uma política europeia de justiça de menores

7.1 Do exposto nos pontos anteriores do presente parecer, é possível estabelecer as seguintes **directrizes ou orientações**:

7.1.1 Em todos os países da UE, dão-se, em maior ou menor grau, fenómenos relativamente semelhantes que exigem respostas também parecidas: crise das instâncias tradicionais de controlo social informal (família, escola, trabalho), aparecimento nos grandes núcleos urbanos de guetos em que uma percentagem importante dos seus habitantes se encontram em risco de exclusão social, novas formas de delinquência juvenil (violência doméstica e na escola, bandos juvenis, vandalismo urbano), abuso de drogas e de álcool, etc.

7.1.2 Desde as décadas de setenta e oitenta do séc. XX e devido ao aparecimento da regulamentação internacional referida no ponto 3.2.1 do presente parecer, registou-se uma aproximação progressiva entre os modelos de justiça juvenil dos Estados-Membros da UE, impondo-se o chamado *modelo de responsabilidade*, associado habitualmente ao de *justiça retributiva ou reparadora*. Isso não impede, porém, que continuem a existir entre eles grandes diferenças (designadamente a idade para a exigência de responsabilidade penal juvenil, como se pôde observar).

7.1.3 Motivos muito diversos, referidos ao longo do documento, tais como situações socioeconómicas e políticas semelhantes entre os Estados-Membros, tradições jurídicas em alguns casos muito similares e noutros pelo menos não irreconciliáveis, políticas sociais que incidem colateralmente na prevenção

da delinquência juvenil já financiadas ou apoiadas pelos orçamentos comunitários, aconselham que se avance para uma harmonização progressiva dos modelos e sistemas de prevenção, protecção e intervenção e tratamento do fenómeno da delinquência juvenil e da justiça de menores.

7.1.4 Neste domínio, há igualmente outros factores diversos que recomendam o referido processo de aproximação, coordenação e intercâmbio:

7.1.4.1 A intervenção no âmbito da delinquência juvenil e da justiça de menores não se efectua apenas ao nível jurídico (em que os diferentes modelos e tradições jurídicas podem representar um obstáculo ao dito processo), devendo, pelo contrário, ser multidisciplinar e multi-institucional. Deve, assim, integrar diversos domínios do saber, tais como as ciências sociais e de comportamento, e diferentes instituições, autoridades e organizações (administrações públicas, regionais e locais, serviços sociais de diferentes âmbitos, aparelho policial e judicial, organizações sem fins lucrativos, empresas privadas através de projectos de responsabilidade social empresarial, associações de famílias, actores económicos e sociais, etc.), as quais actuam frequentemente de forma pouco coordenada.

7.1.4.2 A sociedade da informação, a evolução tecnológica, a permeabilidade das fronteiras e outros factores análogos desempenham sem dúvida um papel importante na generalização dos fenómenos referidos no ponto 7.1.1 ⁽¹⁾. Porém, há que não esquecer o «efeito de contágio» desses comportamentos (fomentado pela difusão dos acontecimentos pelos meios de comunicação social). As alterações são todas extraordinariamente rápidas, e os países europeus não podem permanecer impassíveis perante as mesmas.

7.2 Assim, partindo destas premissas, o CESE considera que deviam ser dados os seguintes passos para uma política comunitária sobre a delinquência juvenil e a justiça de menores:

7.2.1 É imprescindível contar com **dados quantitativos actualizados e comparáveis** sobre a situação da delinquência juvenil nos vinte e cinco países da UE, que permitam conhecer de forma fiável aquilo que enfrentamos, qual a verdadeira dimensão do problema e as diferentes formas de resolvê-lo, tendo presentes — entre outras variáveis — as diferenças que poderiam ocorrer entre homens e mulheres infractores.

7.2.2 De uma perspectiva qualitativa, considera-se adequada a existência de **normas mínimas ou orientações comuns** entre todos os Estados-Membros em relação às políticas de prevenção, reeducação e resocialização, passando pelo tratamento policial e judicial dos menores em conflito com a lei penal. Essas normas deviam basear-se nos princípios estabelecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança, em especial nos seus artigos 37.º e 40.º, bem como nas orientações internacionais na matéria constantes das convenções referidas no ponto 3.2.1 do presente parecer, sendo depois o seu desenvolvimento e aplicação aprofundados.

⁽¹⁾ Cabe referir aqui a importância que aparentemente teve o uso das salas de conversa («chats») na Internet, correios electrónicos, blogs, telemóveis, etc. nos acontecimentos das cidades francesas no mês de Novembro de 2005.

7.2.3 O primeiro passo para a elaboração dessas normas mínimas seria reunir os conhecimentos mais exactos existentes sobre as diferentes realidades e experiências desenvolvidas em cada um dos Estados-Membros. Esse processo pode revestir várias formas, mas poderia consistir na obtenção de informações através de inquéritos enviados aos Estados-Membros, complementado posteriormente com reuniões de peritos e profissionais na matéria para a troca de experiências e boas práticas. Essas reuniões podiam ter um carácter estável com a criação de uma **rede de peritos** com uma composição e funções adaptadas ao objectivo específico perseguido. Por último, para orientar melhor a reflexão e o debate sobre a matéria e abranger o maior número possível de instituições, organizações e particulares, a Comissão devia publicar um **livro verde** sobre a matéria.

7.2.4 Simultaneamente aos passos referidos ou numa etapa seguinte do processo de conhecimento e aproximação entre os modelos de justiça de menores dos Estados-Membros, seria de criar um **observatório europeu** sobre a delinquência juvenil, o que facilitaria o estudo permanente deste fenómeno, a divulgação dos seus resultados, a assistência e o apoio às autoridades e instituições competentes na tomada de decisões. Por outras palavras, devia haver um esforço no sentido de a investigação e o conhecimento não terminarem em resultados académicos, sendo, pelo contrário, utilizados como ferramentas de ajuda à adopção de políticas e estratégias reais ⁽¹²⁾.

7.3 Sem prejuízo do exposto, e dado que as diversas questões da delinquência juvenil e justiça de menores são abordadas de forma dispersa pelas diferentes **políticas da União Europeia** (liberdade, segurança e justiça, juventude, educação e formação, emprego e assuntos sociais), é necessária uma **coordenação operacional** entre todos os serviços envolvidos, de forma a tratar o fenómeno da delinquência juvenil de um modo multidisciplinar e multi-institucional mais adequado, como já várias vezes assinalado no presente parecer.

7.4 As características específicas do fenómeno da delinquência juvenil, assim como o seu próprio carácter dinâmico e mutante, exigem uma formação o mais especializada possível e uma actualização permanente dos profissionais e actores que participam em todo o processo de intervenção junto dos menores: juizes, fiscais, advogados, polícias, funcionários, mediadores, educadores, técnicos de execução das sentenças,

etc. A eles cabe desenvolver um papel importante para as instâncias comunitárias através dos mecanismos já referidos (redes de peritos, observatório, etc.) e de outros complementares, designadamente programas de intercâmbio de profissionais entre os Estados-Membros, trabalho em rede, novas modalidades de formação à distância como a *e*-aprendizagem, etc. Com esse fim, deviam ser criados programas comunitários que abrangessem essas necessidades concretas de formação. Há também que não esquecer que a própria evolução registada na UE no âmbito da justiça juvenil contribuiria para prestigiar este sector do saber e fomentar o aparecimento de estudos especializados nas universidades europeias, com as quais se deveria contar em todo o processo.

7.5 Dado que o problema em apreço reveste igualmente uma evidente dimensão social e de cidadania, seria importante em todo este processo a participação das organizações e dos profissionais da sociedade civil directamente envolvidos neste domínio (organizações do «terceiro sector», associações, famílias, ONG, etc.). Estes contribuiriam para a concepção e posterior aplicação dos programas e estratégias a desenvolver no seio da UE.

7.6 No que se refere à integração e à reinserção social dos menores e jovens infractores, enquanto terceiro pilar a que se faz referência no ponto 1.1, as políticas comunitárias adoptadas teriam de ter também em conta o papel das organizações sindicais e empresariais e os seus específicos canais de diálogo quando se estabelecessem as vias para a concretização da integração e inserção sociolaborais e profissionais dos menores em situação de exclusão social. Para tal, é necessário um compromisso da parte de todos os actores envolvidos, dado que a integração sociolaboral é uma das vias essenciais de reinserção desses menores na nossa sociedade.

7.7 Por último, o CESE está consciente de que, para concretizar todas estas políticas, são necessárias as correspondentes dotações orçamentais. Por isso, a Comissão Europeia devia estabelecer rubricas orçamentais de apoio à protecção de menores, prevenção da delinquência juvenil e tratamento dos menores infractores, tanto nos projectos ou rubricas em curso (designadamente os destinados à eliminação da marginalização e exclusão social e ao apoio à juventude e à sua inserção sociolaboral) ⁽¹³⁾, como através de programas especificamente orientados para os objectivos referidos.

Bruxelas, 15 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Já em 21 de Fevereiro de 2003 um grupo de deputados apresentou no Parlamento Europeu uma Proposta de Resolução relativa a criação do observatório europeu sobre comportamentos desviantes de menores (B5-0155/2003).

⁽¹³⁾ Cabe mencionar projectos e programas em curso, como os Programas AGIS, *Daphne II*, *Equal* e o Programa Operacional de Combate à Discriminação.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre “i2010” — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego»

COM(2005) 229 final

(2006/C 110/14)

Em 1 de Junho de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 31 de Janeiro de 2006 (Relator G. Lagerholm).

Na 425.^a reunião plenária realizada em 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 16 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 141 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1 O CESE congratula-se com a Comunicação da Comissão Europeia sobre a proposta i2010, que considera uma componente essencial do enquadramento da estratégia futura para a sociedade da informação na UE. O CESE concorda plenamente com as três prioridades estabelecidas na proposta, a saber: em primeiro lugar, a criação de um Espaço Europeu Único da Informação que proporcione um acesso universal e um conteúdo digital rico; em segundo lugar, a melhoria do desempenho na investigação e na inovação no âmbito das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e, por último, a promoção de uma sociedade da informação inclusiva que valorize a qualidade de vida.

1.2 Sendo as TIC uma parte tão importante do processo de Lisboa, o CESE gostaria de salientar a necessidade de intensificar esforços para apoiar e pressionar os Estados-Membros, em particular os mais atrasados, para acelerar o ritmo do desenvolvimento e reunir as condições necessárias à realização do objectivo da Estratégia de Lisboa em 2010. Sem afectar recursos financeiros consideráveis, especialmente à I&D no âmbito das TIC, não poderão ser alcançados os objectivos estabelecidos na Comunicação. As políticas de I&D e de inovação são fundamentais, tanto para a indústria das TIC propriamente dita, como para os utilizadores destas tecnologias. É fundamental consagrar um orçamento mais consequente à I&D, mas também é importante procurar obter o máximo impacto dos projectos de I&D na indústria, o que proporcionará os maiores benefícios para os cidadãos europeus.

1.3 A Comunicação aborda justificadamente as questões da convergência e da interoperabilidade, que constituem um dos aspectos mais importantes da estratégia para os utilizadores finais. O CESE está convencido de que os regulamentos devem promover a interoperabilidade, mantendo embora uma abordagem tecnologicamente neutra, e, não obstante as dificuldades, devem resolver quaisquer contradições eventuais entre a interoperabilidade e a neutralidade. Na opinião do CESE, o trabalho de I&D e de normalização neste domínio é potencialmente muito produtivo e deveria continuar a ser orientado pelo mercado e envolver todas as partes interessadas.

1.4 O CESE salienta que a resolução da «clivagem digital» constitui uma condição essencial para o aproveitamento das potencialidades sociais e económicas inerentes às TIC. A «clivagem digital» apenas será ultrapassada quando houver um acesso técnico e jurídico à informação, um acesso universal e a preços razoáveis aos serviços de banda larga, conhecimentos técnicos adequados em informática e programas conviviais. Isto significa ainda que a elaboração das políticas também deverá ter em consideração as necessidades específicas das pessoas com desvantagens sociais, assegurando assim uma sociedade da informação equitativa e inclusiva. É também necessário desenvolver uma cultura de refinamento da informação e de verificação da autenticidade do conhecimento. Até agora o sistema europeu de educação não deu resposta às necessidades da era digital. O CESE recomenda, por isso, que se ligue a estratégia «i2010» a melhoramentos no sistema educativo europeu em especial, aumentando o financiamento. Só se forem satisfeitas as condições anteriores é que será possível aproveitar as oportunidades que a sociedade da informação oferece em termos não só de crescimento e de emprego, mas também de desenvolvimento pessoal.

1.5 Além disso, o conceito de acesso universal e a preços razoáveis deve ser apoiado por medidas técnicas concretas que consistem em reforçar e desenvolver a infra-estrutura das telecomunicações, que é a espinha dorsal da sociedade da informação. O CESE também gostaria de realçar a importância de uma maior sensibilização no que se prende com as questões da segurança, pois a confidencialidade das TI é um requisito essencial para a sua utilização frequente, sendo de importância particular para a exploração das potencialidades plenas da Internet. Para reforçar esta sensibilização, os poderes públicos ao nível local, nacional e comunitário devem incentivar a cooperação com as empresas para combater a cibercriminalidade.

2. Introdução: Síntese da proposta

2.1 Com esta proposta (COM(2005) 229 final), a Comissão pretende dar seguimento ao Plano de Acção para a «Europa 2005»⁽¹⁾, que se segue ao Plano de Acção para a «Europa 2002»⁽²⁾. Este último foi lançado em Junho de 2000 para apoiar a Estratégia de Lisboa, com o objectivo de, na perspectiva de

⁽¹⁾ «Europa 2005: Uma sociedade da informação para todos» (COM(2002) 263).

⁽²⁾ «Europa 2002: Acessibilidade dos sítios Web públicos e do respectivo conteúdo» (COM(2001) 529).

2010, tornar a União Europeia no espaço económico assente no conhecimento mais dinâmico e competitivo do mundo e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social. A iminente conclusão do Plano de Acção para a eEuropa 2005, os novos desafios provocados pelo sector das TIC, à medida que se torna cada vez mais desenvolvido e globalizado, e a revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, fazem com que seja uma necessidade urgente conceber uma estratégia global e holística para favorecer o crescimento deste sector.

2.2 A Comissão considera que o sector das TIC é um motor importante do crescimento e do emprego e que, como tal, desempenha um papel fundamental na elaboração das políticas comunitárias. Ao mesmo tempo, a Comissão reconhece que a convergência digital dos serviços ligados à sociedade da informação e aos média, e das redes e dos equipamentos representa um desafio importante para a elaboração das políticas, na medida em que requer uma abordagem política activa e integrada e uma certa convergência das diferentes estratégias, bem como a capacidade de adaptar rapidamente o quadro regulamentar.

2.3 A Comissão propõe um novo quadro estratégico (i2010 — Sociedade da Informação Europeia 2010), que define orientações políticas gerais. Este quadro promove uma economia digital aberta e competitiva e salienta que as TIC são um factor de inclusão e de qualidade de vida. Como elemento-chave da parceria renovada de Lisboa para o crescimento e o emprego, a iniciativa i2010 contribuirá para uma abordagem integrada da sociedade da informação e das políticas dos meios de comunicação audiovisuais na UE.

2.4 Com base numa análise global dos desafios da sociedade da informação e em consultas alargadas das partes interessadas sobre iniciativas e instrumentos anteriores⁽³⁾, a Comissão propõe três prioridades. O primeiro objectivo é criar um Espaço Europeu Único da Informação que proporcione comunicações em banda larga seguras e a preços razoáveis, conteúdos ricos e diversificados e serviços digitais que respeitem o princípio da interoperabilidade dos equipamentos e plataformas. O segundo objectivo é realizar um desempenho de craveira mundial na investigação e inovação no âmbito das TIC. Por fim, o terceiro objectivo é marcar a evolução da sociedade da informação para que passe a ser inclusiva, proporcione serviços públicos de elevada qualidade e promova a qualidade de vida.

3. Observações na generalidade

3.1 No seu parecer sobre o Plano de Acção para a eEuropa⁽⁴⁾, que precedeu a proposta de Plano de Acção i2010, o CESE fez várias observações, nomeadamente:

⁽³⁾ Por exemplo, as iniciativas eEuropa e a Comunicação sobre o futuro da política europeia de regulação audiovisual (COM(2003) 784).

⁽⁴⁾ O relator deste parecer foi Christoforos Koryfidis.

«O CES congratula-se com a iniciativa “eEuropa”, considerando-a um dos esforços mais importantes e mais ambiciosos da União Europeia para familiarizar os seus cidadãos com as novas condições criadas pela era digital e pela “nova economia” e adaptar, quanto antes, as empresas e os organismos públicos a elas. Vê essa mesma iniciativa, porém, apenas como um ponto de partida para o início da dita familiarização e adaptação. Este esforço reforça as acções que já se estão a desenvolver (lentamente) no mercado e na sociedade.»⁽⁵⁾

«O CES gostaria de esclarecer que todas as acções relacionadas com a promoção da utilização da Internet, a criação da sociedade da informação e o novo objectivo estratégico da União deverão centrar-se nas pessoas e nas suas necessidades, nos cidadãos europeus, na sociedade europeia e na economia. A criação da sociedade da informação, antecâmara da sociedade do conhecimento, adquire verdadeira substância a partir do momento em que serve o princípio supracitado.»⁽⁶⁾

«O CES compreende a amplitude e a multiplicidade de problemas associados ao desenvolvimento do plano de acção. Está especialmente consciente das dificuldades que comporta colmatar os atrasos e as lacunas resultantes de uma resposta tardia da Europa aos novos desafios tecnológicos.»⁽⁷⁾

«O CES considera que é grande e multifacetado o risco de indivíduos, grupos ou regiões inteiras serem excluídos da iniciativa, dado que o acesso sem computador aos serviços universais acabará por cair gradualmente em desuso, a favor de um crescimento da prestação de serviços por via informática. Por este motivo, o CES partilha da opinião daqueles que defendem que o programa na sua globalidade e cada uma das acções deveriam incluir medidas para fazer face a estes riscos.»⁽⁸⁾

3.2 Estas e outras observações do CESE⁽⁹⁾, juntamente com o relatório final e com outros documentos da Comissão relativos ao programa eEuropa 2002, levaram o Comité a concluir o seguinte sobre a Comunicação da Comissão sobre a proposta i2010 — Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego:

3.3 O CESE congratula-se com a Comunicação da Comissão Europeia sobre a «i2010», que vê como um exercício essencial para enquadrar a estratégia futura da sociedade da informação na UE.

⁽⁵⁾ JO C n.º 123, de 25.04.2001, p. 36.

⁽⁶⁾ Ibid. (ponto 3.1.4).

⁽⁷⁾ Ibid. (ponto 3.2).

⁽⁸⁾ Ibid. (ponto 3.2.2).

⁽⁹⁾ Vide os correspondentes pareceres do CESE, bem como os seguintes jornais oficiais: JO C n.º 123 de 25/04/2001, JO C n.º 139 de 11/05/2001, JO C n.º 80 de 03/04/2002, JO C n.º 94 de 18/04/2002, JO C n.º 116 de 20/04/2000, JO C n.º 61 de 14/03/2003, JO C n.º 133 de 06/06/2003, JO C n.º 36 de 08/02/2002, JO C n.º 311 de 07/11/2001, JO C n.º 85 de 08/04/2003, JO C n.º 36 de 08/02/2002, JO C n.º 241 de 07/10/2002, JO C n.º 221 de 07/08/2001, JO C n.º 133 de 06/06/2003, etc.

3.4 O CESE apoia a intenção da Comissão de perseverar com a iniciativa eEuropa depois de 2005 e de a reforçar.

3.5 Durante a última década, a Europa progrediu bastante na exploração das novas tecnologias da informação, tanto em termos de reforço da utilização das TI, como em termos de manutenção de uma forte indústria de TI e de telecomunicações. Esta situação foi favorecida pela adopção de iniciativas políticas importantes por parte da Comissão, nomeadamente o Plano de Acção para a eEuropa 2005, que foi decisivo neste contexto. Mas ainda há muito por fazer para retirar o máximo de benefícios da evolução da sociedade da informação e do conhecimento.

3.6 O CESE partilha da opinião da Comissão de que os investimentos nas TIC explicam em parte as diferenças de produtividade entre a UE e os Estados Unidos, e de que o aumento dos investimentos nas TIC também pode garantir maiores ganhos de produtividade na Europa, aumentando assim o crescimento, o emprego e a qualidade de vida.

3.7 A globalização programa a UE para novos desafios. A China, a Índia e a América do Sul são economias em franco crescimento em que a indústria das TIC está a desenvolver-se rapidamente. Para poder fazer face a esta concorrência, a UE precisa de desenvolver estratégias enérgicas, designadamente no domínio das TIC.

3.8 A importância das TIC no estímulo à competitividade da UE foi salientada na Estratégia de Lisboa. O CESE congratula-se com a iniciativa i2010 como componente para a realização do objectivo de Lisboa de fazer da União Europeia, «no horizonte de 2010, a economia assente no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e maior coesão social.»

3.8.1 Sendo as TIC uma parte tão importante do processo de Lisboa, o CESE gostaria de salientar a necessidade de intensificar os esforços dos Estados-Membros, de os apoiar e pressionar, em particular os mais atrasados, para acelerar o ritmo do desenvolvimento e reunir as condições necessárias para a realização do objectivo estratégico de Lisboa em 2010.

3.9 As TIC são «tecnologias de âmbito geral» (TAG). Uma TAG permite a transformação de praticamente toda a sociedade à medida que vai sendo divulgada através de múltiplas aplicações frequentemente integradas. Outro exemplo de TAG do século XX foi o motor de combustão. Quando foi inventado o automóvel, não foi tanto a indústria automóvel que provocou a expansão económica prolongada das economias ocidentais no século XX, mas as infra-estruturas que foram construídas para a utilização do automóvel (as estradas e os sectores dos novos serviços, bem como a alteração radical dos estilos de vida e dos sistemas de distribuição das mercadorias).

3.9.1 A introdução de novas tecnologias não cria, por si só, valor acrescentado ou rendimentos adicionais, isto só acontece com a reorganização dos métodos de trabalho e dos processos de produção. Frequentemente, os ganhos de produtividade

apenas aparecem muito tempo depois de ter sido introduzida a inovação. O mesmo acontece com as TIC. É essencial compreender que as potencialidades destas tecnologias apenas poderão ser plenamente concretizadas através da adopção generalizada destas tecnologias por todas as partes interessadas, tanto pelas empresas como pelos assalariados, tanto pelos cidadãos como pelos poderes públicos a todos os níveis de governação. O CESE salienta que a resolução da «clivagem digital» constitui uma condição essencial para concretizar as potencialidades sociais e económicas inerentes às TIC.

3.10 Na sua comunicação, a Comissão aborda sobretudo a necessidade de aumentar os investimentos para reforçar a vertente da oferta. O CESE entende que teria sido útil que a Comissão tivesse analisado igualmente com mais atenção as condições para que estes investimentos pudessem ser realizados. O CESE considera igualmente que o que está em jogo é a capacidade de inovação e a difusão tecnológica.

3.10.1 Para se conseguirem ganhos de eficiência e produtividade através das novas tecnologias, o trabalho deve ser organizado de modo a utilizar melhor as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias. Isto implicará alterações da gestão empresarial e a introdução de estruturas laborais abertas e inovadoras através do diálogo social. Isto também oferecerá aos trabalhadores uma gama mais vasta de responsabilidades e de conteúdo laboral. Teria sido útil que a Comissão tivesse dado mais atenção a esta dimensão.

3.10.2 Se pretendermos criar uma sociedade e uma economia do conhecimento, precisamos de considerar a aplicação das TIC na indústria e nos serviços no contexto global das alterações dos padrões de produção e de trabalho. Uma análise de exemplos de uma boa aplicação das TIC nas empresas revela que estas foram sempre realizadas em associação com uma introdução prévia de novas formas de organização do trabalho, com o nivelamento da estrutura hierárquica (*flat hierarchies*), em que se confia na experiência e nos conhecimentos dos trabalhadores, e em que os conhecimentos especializados e a tomada de decisões tendem para constituir um todo.

3.10.3 A estratégia da Comissão dá grande importância ao aumento dos investimentos para melhorar a vertente da oferta. Poderia ter sido útil uma análise mais explícita das condições-quadro e dos requisitos que se impõem aos utilizadores para converter estes investimentos em inovações eficazes.

3.11 O CESE considera que, na sua Comunicação, a Comissão deveria ter abordado a questão da produção de estatísticas sobre a sociedade da informação. Os instrumentos estatísticos utilizados até hoje não estão adaptados às novas tecnologias da comunicação e aos sectores afins. A política neste domínio exige objectivos normalizados e comparáveis no plano internacional sobre a utilização e o desenvolvimento dos serviços e das tecnologias. Embora não seja realizada qualquer análise deste tipo na Comunicação, o CESE está consciente de que a Comissão adoptou iniciativas para resolver estas questões e congratula-se com elas.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE nota que o factor decisivo para a realização dos objectivos estabelecidos na Comunicação é a melhoria e o desenvolvimento das infra-estruturas de telecomunicações, que são a coluna vertebral da sociedade da informação. Na elaboração das futuras iniciativas políticas, urge conceder a maior importância possível a medidas que favoreçam os investimentos e a criação de uma verdadeira concorrência nos diferentes sectores entre todos os intervenientes no mercado, em condições de igualdade para todas as partes envolvidas. O CESE sublinha, todavia, que convém ter especialmente em conta a existência de actores dominantes e outras condições específicas de concorrência que regem o sector das TIC, em particular as empresas que desenvolvem, produzem e comercializam suportes lógicos.

4.2 O CESE faz questão de sublinhar que o desenvolvimento da banda larga deve ser realizado segundo um ritmo que não obste à utilização das aplicações avançadas desta nova tecnologia.

4.2.1 É difícil encontrar uma definição específica e aceite por todos do conceito de banda larga, mas é evidentemente necessário delimitar a acepção do termo para se poder proceder a uma análise judiciosa da sua evolução. Este aspecto devia ter sido melhor elucidado na Comunicação da Comissão. O CESE entende que, no mínimo, deve ser considerada banda larga uma velocidade de transmissão assíncrona superior a 2mb por segundo, e que uma velocidade de 512 kbit por segundo apenas deve ser aceite como banda larga a título excepcional.

4.3 O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de rever o quadro regulamentar das comunicações electrónicas. Esta revisão é urgente para criar mais incentivos para os investimentos e a inovação.

4.4 O CESE gostaria de sublinhar que a questão da convergência gera novos desafios para a elaboração das políticas que visam reforçar a utilização das TIC. A convergência significa que os utilizadores terão a possibilidade de aceder ao mesmo conteúdo e serviço (transmissão vocal, comunicações de elevado débito e transmissão vídeo) através das mais variadas plataformas (ADSL, cabo, satélite, PLC, telecomunicações de terceira geração, etc.) a partir de vários terminais, desde o terminal mais simples do computador, telefones portáteis e televisores, até aos elementos das tecnologias da informação integrados nos veículos, nos aparelhos domésticos e nas mais diversas aplicações. Os benefícios da convergência dependerão da possibilidade de o cliente conseguir obter um conteúdo de serviço de qualidade e um acesso a conexões de elevado débito.

4.4.1 Na elaboração de novos regulamentos ou normas, importa estar consciente do rápido desenvolvimento das novas aplicações e do aparecimento das tecnologias «de ruptura» como, por exemplo, os rótulos electrónicos inteligentes (*smart*

tags) e a comunicação vocal através do Protocolo Internet (*voice over IP*). O CESE está convencido de que a regulamentação deve promover a interoperabilidade, que se considera ser a questão mais importante para os utilizadores finais, mas que deve ser adoptada uma abordagem tecnologicamente neutra, embora esteja consciente da dificuldade em resolver possíveis contradições entre interoperabilidade e neutralidade.

4.5 O sector das TIC está a atravessar uma importante fase de transformação que lhe permitirá enfrentar estes desafios, a saber, a expansão da banda larga, as mutações tecnológicas, a evolução dos padrões de consumo, os novos modelos empresariais e um aumento da concorrência entre plataformas diferentes.

4.5.1 A Comunicação aborda justificadamente a problemática da convergência e da interoperabilidade. Na opinião do CESE, a I&D e o esforço de normalização neste domínio podem ser muito produtivos. O trabalho de normalização deve continuar a ser orientado pelo mercado, envolver todas as partes interessadas e concentrar-se nas necessidades dos utentes. O CESE gostaria de apontar para experiências anteriores, por exemplo, a norma do telemóvel e o Protocolo Internet (IP).

4.6 A evolução para redes IP mais integradas, quer nas empresas quer no sector público, terá profundas implicações para as interacções entre todas as partes envolvidas: as empresas, os poderes públicos e os cidadãos. Os operadores do sector das telecomunicações terão de realizar vultosos investimentos para satisfazer as exigências da convergência, melhorar as redes existentes, simplificar as arquitecturas e desenvolver a próxima geração de redes. O CESE considera essencial para a evolução da sociedade da informação europeia que a UE e os órgãos de decisão política nacionais criem um clima favorável a estes importantes investimentos.

4.7 No debate sobre a sociedade da informação, a questão da segurança é fundamental para o desenvolvimento de atitudes de confiança na utilização das TI. A rapidez com que as empresas estão dispostas a introduzir as TIC nas suas actividades comerciais depende da concepção que tiverem da segurança das transacções em linha e do sentimento de confiança que inspiram. O grau de confiança dos consumidores determina em grande medida a vontade de revelar o seu número de cartão de crédito numa página Internet. Além disso, a confiança dos utilizadores nas TIC é um elemento essencial para a aceitação e divulgação da administração em linha.

4.7.1 A segurança das informações e a luta contra a cibercriminalidade são dois problemas cada vez mais graves que afectam tanto as empresas e as administrações, como os trabalhadores e os utilizadores. O CESE sublinha que a política da sociedade da informação deve ser concebida para reforçar a confiança e para que todos os actoresousem explorar plenamente as potencialidades da rede Internet. ⁽¹⁰⁾

⁽¹⁰⁾ Devem ter-se igualmente na devida consideração as soluções de segurança oferecidas pelos sistemas operativos e software de código-fonte aberta no combate à pirataria e às intrusões nas redes.

4.7.2 À medida que as redes de informação se tornam cada vez mais integradas, a sociedade torna-se cada vez mais dependente do funcionamento permanente (24h por dia) do sistema. Por conseguinte, o funcionamento da infra-estrutura material é essencial quando se analisa a segurança da informação e das redes. É importante que os sistemas incluam a redundância das redes.

4.7.3 Para os utilizadores das TIC, é essencial resolver o problema da cibercriminalidade, se possível de forma harmonizada ao nível internacional e aplicando rigorosamente a legislação para demonstrar que «o crime não compensa». Contudo, devem ser avaliadas as iniciativas de luta contra a cibercriminalidade para que estas não sejam em detrimento nem da indústria, nem dos direitos fundamentais, nomeadamente o direito à vida privada. Estas considerações são importantes, nomeadamente no quadro do debate actual sobre requisitos mais severos para a conservação dos dados. ⁽¹⁾

4.7.4 A Comissão reconheceu a existência deste problema de segurança em várias comunicações e recomendações, bem como através da criação da Agência Europeia da Segurança das Redes e da Informação. O CESE considera que deve ser criado um quadro comum através da Agência, no qual o sector público e privado possam trabalhar juntos na protecção dos seus sistemas de informação, tendo em conta a rapidez cada vez maior das transformações tecnológicas e sem impor uma carga administrativa ou financeira excessiva.

4.7.5 O CESE entende que uma **sensibilização reforçada** é fundamental para melhorar a segurança da informação e das redes. Para elevar esta consciência, os poderes públicos ao nível local, nacional e comunitário devem incentivar uma colaboração mais intensa com as empresas para combater a cibercriminalidade.

4.8 Por outro lado, é preciso reforçar a confiança nas transacções electrónicas. A multiplicidade de directivas e de leis nacionais sobre o comércio electrónico e o direito à vida privada não facilitam a compreensão do que é autorizado e do que não é autorizado, tanto mais que a aplicação da legislação e a jurisprudência neste domínio ainda estão pouco desenvolvidas.

4.8.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de analisar as directivas sobre o comércio electrónico e a protecção da vida privada. Muitas vezes, é possível simplificá-las, em proveito da transparência. Por vezes, é útil ir mais longe com a harmonização, por exemplo, do modo como os Estados-Membros tratam as mensagens indesejáveis nas comunicações electrónicas (*spams*).

4.9 Todavia, não são só os aspectos da segurança e o desconhecimento das regras em vigor que travam as PME na exploração de todas as possibilidades que o desenvolvimento das TIC permite. Um factor importante é a falta de programas suficientemente conviviais. O CESE está convencido de que o incentivo

ao desenvolvimento de produtos e de serviços no âmbito das TIC destinados às PME, por exemplo através do apoio à I&D, da normalização e de projectos pedagógicos, poderia ser um factor fundamental de aumento da competitividade da UE.

4.10 As políticas de I&D e inovação são fundamentais, tanto para a indústria das TIC propriamente dita, como para os utilizadores destas tecnologias. Não basta prever um orçamento mais consequente para as actividades de I&D e de inovação, também é importante procurar retirar dos projectos de I&D o impacto e o benefício máximo para os cidadãos europeus e a indústria. Neste sentido, é essencial a participação dos principais actores nos projectos de I&D, nomeadamente daqueles que têm mais influência na aplicação final das tecnologias, a saber, as indústrias, os fabricantes e os fornecedores de serviços.

4.11 O grupo de peritos independentes que redigiu o relatório de avaliação quinquenal sobre os programas-quadro de investigação concluiu, no seu recente relatório, que a investigação e o desenvolvimento das tecnologias da sociedade da informação (TSI) na Europa fazem um contributo essencial para os esforços envidados para se tornar a economia do conhecimento mais competitiva do mundo, mas que a Europa deve aumentar estes investimentos se quiser atingir a «massa crítica» nestas tecnologias. O relatório destaca igualmente a necessidade de reduzir a burocracia, que ameaça abafar a investigação. O CESE aprova esta análise.

4.12 O CESE entende que um dos pilares fundamentais da política das TIC é a utilização destas tecnologias pelos poderes públicos em sentido geral. Os poderes públicos, que são frequentemente utilizadores e compradores exigentes e competentes das TIC, representam um instrumento político fundamental para a realização dos objectivos do plano de acção i2010. Podemos contemplar toda uma série de medidas diferentes que vão dos contratos públicos electrónicos à utilização das TIC para simplificar os trâmites administrativos das empresas (administração em linha), passando pelos serviços de saúde em linha, pela aprendizagem electrónica e pelas despesas públicas no âmbito da I&D.

4.13 É importante ter em conta as consequências da «clivagem digital», bem como o aumento da utilização das TIC. Estas consequências serão económicas, sociais e culturais. A realização plena do potencial da sociedade da informação passa pelo aumento das competências em matéria de TIC, quer para as empresas, quer para os cidadãos e os trabalhadores. É uma questão de formação ao longo de toda a vida e de desenvolvimento de competências técnicas.

4.14 Com base no seu trabalho até hoje, o CESE tem para si que os motivos principais de preocupação na aposta de construir uma sociedade da informação europeia plena e eficaz são a falta de compreensão, em muito do público europeu, do papel, do valor e do potencial da informação e do conhecimento fiáveis na e para a transformação do mundo moderno

⁽¹⁾ JO C 68/16 de 21 de Março de 2006 (relator: Hernandez Bataller)

de produção e comércio, e o facto de não ter havido o desenvolvimento sistemático e em massa de «uma civilização que prime por saber decantar a informação e verificar a sua validade»⁽¹²⁾; por outras palavras, uma cultura que possa lidar com a confusão criada pelo maior volume de informação e pela velocidade a que esta circula hoje em dia.

4.14.1 O CESE crê que estes problemas resultam do fraco desempenho dos sistemas educativos europeus em responderem às necessidades da era digital. Recomenda, por isso, que se ligue a estratégia «i2010» tão estreita e eficazmente possível aos melhoramentos nos sistemas educativos europeus, em especial aumentando o financiamento.

4.14.2 Seria certamente dado um novo impulso neste sentido se fosse duplicada a percentagem da mão-de-obra que segue uma formação em tecnologias digitais. Esta formação deveria atrair uma percentagem idêntica de trabalhadores especializados e não especializados. Tanto os empregadores como os assalariados têm um papel importante a desempenhar neste contexto.

4.14.3 Todos os níveis do sector público têm igualmente um papel importante a desempenhar no estímulo e na integração da formação ao longo de toda a vida, o que se coaduna perfeitamente com o objectivo político geral da UE segundo o processo de Lisboa, que inclui o desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, os desempregados também devem ter acesso aos programas de formação em TIC que são subvencionados pelos poderes públicos, para ajudá-los a encontrar emprego.

4.14.4 Em relação a este aspecto, o CESE faz questão de recordar a posição que adoptou num parecer anterior⁽¹³⁾, insistindo fortemente na necessidade de criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento da «Aprendizagem» a todos os níveis de educação e formação.

4.15 Todavia, a criação de um acesso para as categorias sociais desfavorecidas não é unicamente uma questão de iniciativas em formação. Muitos grupos sociais são frequentemente

excluídos da utilização dos meios de comunicação modernos por motivos económicos ou geográficos ou porque têm necessidades especiais (por exemplo, as pessoas com deficiência visual ou os idosos). Ultrapassar estes obstáculos constitui um critério importante de êxito na criação de uma sociedade da informação equitativa.

4.15.1 Outro desafio é a criação de um espaço europeu da informação inclusivo, que reforce os direitos de participação de todos os cidadãos e apoie a diversidade linguística e cultural. Para tal, é preciso democratizar o fluxo da informação e inovação e garantir o livre acesso à informação. Atendendo à digitalização cada vez maior do sector da informação e à evolução tecnológica no âmbito do controlo e da limitação do fluxo da informação, são necessárias garantias jurídicas de que a informação no domínio público continua a ser acessível a todos, e ter em conta o interesse do público em aceder às informações protegidas por direitos de autor. A capacidade de inovação pode ser bastante influenciada pelas regras sobre a protecção da propriedade intelectual, desde as patentes e os direitos de autor, até à protecção dos suportes lógicos e das bases de dados. As leis sobre a protecção da propriedade intelectual por um lado, e os direitos individuais de acesso à cultura e ao conhecimento por outro lado, devem encontrar um equilíbrio que permita uma protecção temporária destinada a promover a inovação e os investimentos, autorizando embora o mais amplo acesso possível à informação e ao conhecimento, em conformidade com a Estratégia de Lisboa.

4.16 A «clivagem digital» apenas será colmatada quando houver um acesso técnico e jurídico à informação, um acesso universal e a preços razoáveis aos serviços de banda larga, conhecimentos técnicos adequados em informática e programas conviviais. Só se foram satisfeitas as condições anteriores é que poderemos aproveitar as oportunidades que a sociedade da informação oferece em termos não só de crescimento e de emprego, mas também de desenvolvimento pessoal.

Bruxelas, 16 de Março de 2006.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Isto significa o desenvolvimento, na educação, de mecanismos de filtragem da informação e de verificação da sua fiabilidade. JO C 157 de 25.5.1998 (ponto 2.3.8).

⁽¹³⁾ Parecer do CESE sobre a dimensão europeia da educação: Natureza, conteúdo e perspectivas (Christoforos Koryfidis, JO C 139 de 11.5.2001, ponto 4.5: «O Comité considera que a iniciativa «eLearning» constitui a principal iniciativa lançada pela Europa para iniciar os cidadãos na era digital e representa mais particularmente um esforço para a promoção da utilização da Internet, para a conexão à rede dos sistemas educativos e para o desenvolvimento da mobilidade virtual. O Comité recomenda, assim, que se eliminem quanto antes os obstáculos ao desenvolvimento eficaz desta iniciativa, os primeiros dos quais são o custo e as deficiências qualitativas da infra estrutura, o preço da conexão, o problema do conteúdo virtual e a situação linguística na Internet.»

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Violência doméstica contra mulheres»

(2006/C 110/15)

O Comité Económico e Social Europeu decidiu, em 14 de Julho de 2005, ao abrigo do n.º 2 do art. 29.º do Regimento, emitir, por iniciativa própria, um parecer sobre: «Violência doméstica contra mulheres».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 22 de Fevereiro de 2006, tendo sido relatora R. HEINISCH.

Na 425.ª reunião plenária de 15 e 16 de Março de 2006 (sessão de 16 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 99 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A violência doméstica, física ou moral, perpetrada por homens contra as mulheres é um dos mais graves atentados aos direitos humanos, ou seja, ao direito à vida e à integridade física e psíquica. Uma vez que esta forma de violência assenta numa relação de poder desigual entre os sexos, que continua a ser característica da nossa sociedade, o problema diz respeito a mulheres de todas as camadas sociais. O desenvolvimento da sociedade democrática no seu conjunto está bloqueado. É por isso que uma das principais missões de uma política europeia assente no respeito pelos direitos humanos fundamentais consiste em prevenir estes actos de violência e encontrar meios eficazes de educação, prevenção, penalização criminal do agressor e apoio às vítimas.

1.2 Os requisitos mínimos de segurança e igualdade de oportunidades para as mulheres, que constituem parte integrante dos direitos fundamentais, deverão, fundamentalmente, estar na base de qualquer política dos Estados que pertencem, ou pretendem vir a pertencer, à UE. Assim, o CESE insta veementemente a Presidência do Conselho da UE a prosseguir, com determinação, o seu trabalho na área da violência doméstica contra mulheres.

Destinatários: Presidências do Conselho da UE e Comissão.

1.3 Embora a principal responsabilidade no combate à violência doméstica caiba aos Estados-Membros, o CESE considera urgente que haja uma **estratégia europeia**, tanto mais que tem havido reacções muito díspares.

— Uma vez que a violência doméstica contra mulheres reflecte a desigualdade nas relações de género, que por sua vez também a fomenta, o CESE propõe que a Comissão elabore, com base nos Tratados em vigor, uma estratégia global para combater este problema.

— Para esta estratégia europeia, seria importante realizar um primeiro estudo europeu sobre a prevalência da violência

doméstica contra as mulheres e as suas consequências individuais, sociais e financeiras.

— Dado que a violência doméstica é principalmente um problema de igualdade entre homens e mulheres da competência da DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, propõe-se que seja ela a orientar a tarefa de elaborar uma estratégia europeia dentro da Comissão.

Destinatários: Comissão e DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades.

1.4 A violência doméstica contra mulheres só pode ser eficazmente combatida ao nível nacional. Assim, tendo como pano de fundo o objectivo de desenvolver uma estratégia europeia integrada, cada Estado-Membro deverá elaborar um **plano de acção nacional** para combater a violência doméstica contra as mulheres, que preveja acções e prazos concretos para a aplicação prática da estratégia. Para tanto, é essencial especificar o calendário e os meios correspondentes nos seguintes domínios:

— Regulamentação jurídica, especialmente na área da polícia e do direito.

— Análise estatística da violência doméstica.

— Medidas de apoio a vítimas (ou potenciais vítimas) desta forma de violência, sobretudo sob o ponto de vista do empoderamento («*empowerment*»). Neste contexto, há que considerar medidas relacionadas com o mercado de trabalho e, concretamente, com o local de trabalho.

— A focalização deverá incidir nas vítimas de violência doméstica oriundas de grupos populacionais específicos, como por exemplo as mulheres imigrantes, as mulheres muito jovens ou idosas.

— Deverão ainda ser alvo de especial atenção as actividades preventivas e repressivas relacionadas com o agressor.

- Articulação entre todas as medidas e todos os projectos, que deverão ser transversais às instituições e aos diversos serviços.
- Não se pretendendo retirar responsabilidade ao Estado pelo combate à violência doméstica, importa, no entanto, apoiar as organizações não governamentais, dado que desempenham um papel importante na área da prevenção da violência doméstica contra as mulheres, da realização de campanhas de informação e de acções de formação, da assistência às vítimas e da intervenção junto dos agressores, assegurando-lhes recursos financeiros e organizacionais adequados.
- Acções de formação jurídica, policial, educacional, psicológica, médica e social dirigidas a todos os profissionais directamente envolvidos, no sentido de detectarem atempadamente situações de violência doméstica e acompanharem eficazmente as vítimas.
- Designação de relatores nacionais, com a finalidade de recolher, trocar e tratar informações e dados estatísticos sobre violência doméstica contra mulheres, e de proceder ao intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros e os países candidatos à adesão.
- Divulgação dos planos de acção nacionais e das medidas e projectos previstos através de campanhas de informação.

1.5 O CESE considera urgente garantir a fiscalização da execução das medidas previstas («monitoring»). Neste contexto, há que incentivar as pessoas a denunciarem os actos de violência doméstica de que são vítimas ou de que foram testemunhas, como prova da confiança depositada na polícia, no direito em geral e nas organizações sociais.

Destinatários: Estados-Membros.

1.6 Para compreender as proporções que o fenómeno da violência doméstica atinge, para chamar a atenção da sociedade para esta problemática e para encontrar soluções eficazes ao nível institucional, é indispensável que cada Estado-Membro disponha de dados estatísticos, mesmo que se saiba, evidentemente, que as estatísticas nunca poderão reflectir fielmente o problema da violência doméstica.

1.7 Para o CESE, é urgente produzir estatísticas fiáveis e comparáveis sobre a violência doméstica contra mulheres em todos os Estados-Membros e, também, nos países candidatos à adesão. Torna-se, portanto, imperioso iniciar imediatamente a elaboração das bases e da regulamentação necessárias.

Destinatários: Comissão, Eurostat, novo Instituto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres, Estados-Membros.

1.8 O CESE considera indispensável encontrar novas soluções para a prevenção e o combate à violência doméstica

contra mulheres, e divulgar, trocando informações, os projectos de boas práticas realizados quer ao nível nacional, quer ao nível europeu. Considera ainda que a utilização sistemática dos grandes meios de comunicação nacionais para a difusão de mensagens de ajuda às vítimas a libertarem-se dos sentimentos de culpa poderia levá-las a enveredarem pela denúncia dos crimes de que são vítimas, primeiro passo para o empoderamento (*empowerment*). Os Estados-Membros deveriam utilizar os grandes meios de comunicação para informar dos direitos, procedimentos e estruturas de apoio às vítimas.

Destinatários: Estados-Membros, Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (EUCPN).

2. Exposição de motivos

2.1 Dimensão, causas e efeitos da violência perpetrada por homens contra mulheres

2.1.1 Nas últimas quatro décadas, a violência perpetrada por homens contra as mulheres deixou de ser um problema tabu da esfera privada das vítimas, para converter-se num problema social de domínio público, que tem sido muito debatido e passou a ser reconhecido como um crime. As organizações de mulheres e o movimento feminista assumiram, e assumem, um papel central na nova percepção do fenómeno, pois foram eles que alertaram para a dimensão da violência praticada contra as mulheres no espaço doméstico e chamaram a atenção para a falta de reacção das instâncias e instituições formais.

2.1.2 A violência doméstica perpetrada contra mulheres não é um problema individual. Pelo contrário, trata-se de um problema que diz respeito a toda a sociedade e está ligado a uma situação de desigualdade estrutural e discriminação das mulheres numa sociedade que continua a ser dominada pelos homens. Este tipo de violência ocorre em todos os países e em todos os estratos sociais, embora nuns mais do que noutros. Dificulta o acesso e reingresso das mulheres no mercado de trabalho e/ou a capacidade de assumirem plenamente as suas responsabilidades no local de trabalho.

2.1.3 Segundo o «Relatório Mundial sobre Violência e Saúde» da Organização Mundial da Saúde, publicado em 2002, que analisa 48 estudos sobre a prevalência da violência contra mulheres, entre 10 % e 69 % das mulheres, dependendo dos países e do método aplicado, foram, pelo menos uma vez, agredidas fisicamente pelo marido ou companheiro ⁽¹⁾. Na Europa, o estudo publicado pelo Ministério da Família, Terceira Idade, Mulheres e Juventude da República Federal da Alemanha em 2004, intitulado «Situação, Segurança e Saúde das Mulheres na Alemanha», que compreende a análise de vários estudos efectuados na Europa, revela que entre 7 % a 45 % das mulheres são vítimas de violência física ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Organização Mundial da Saúde (2002): *World Report on Violence and Health* (www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary.en.pdf).

⁽²⁾ Ministério da Família, Terceira Idade, Mulheres e Juventude da República Federal da Alemanha (2004): «Situação, Segurança e Saúde das Mulheres na Alemanha», estudo representativo sobre violência exercida sobre as mulheres na Alemanha (www.bmfsfj.de).

2.1.4 Ao analisar as estatísticas, é necessário ter em conta que a escassez de dados disponíveis não permite o estabelecimento de comparações rigorosas: os dados são recolhidos com base em definições diferentes de «violência doméstica», os métodos de recolha e de amostragem variam muito e, para além disso, há enormes diferenças na disponibilidade das mulheres para informar sobre as agressões que lhe são infligidas pelo marido/companheiro. No entanto, na interpretação destes dados, conclui-se que em todos os países do mundo, incluindo nos Estados-Membros da União Europeia, há casos de violência doméstica contra as mulheres e que a prevalência deste tipo de violência em todos os países é muito maior do que as estatísticas indicam.

2.1.5 Do que não há dúvida é de que a forma e a dimensão da violência perpetrada por homens contra as mulheres depende das estruturas de poder patriarcais e dos papéis que cumprem a homens e mulheres na respectiva sociedade, que, no fundo, são também expressão desse poder. A violência perpetrada por homens contra mulheres é um fenómeno intrínseco às estruturas da sociedade, que estão na base da desigualdade existente entre homens e mulheres. É também devido a este factor que se explica a insuficiente investigação, repressão e punição desta forma de violência. Posto isto, os processos sociais de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e o reconhecimento de direitos e liberdades iguais para as mulheres contribuem decisivamente para a redução da violência doméstica. A posição social da mulher, a formação escolar e as oportunidades de emprego, bem como a independência económica/financeira do parceiro e o nível de participação social, são factores-chave para uma vida com autonomia, que diminui os riscos de violência doméstica.

2.1.6 Os resultados do estudo são esclarecedores: a violência contra as mulheres provoca efeitos psíquicos, psicossociais e na saúde, que, por sua vez, se reflectem na saúde pública e no mercado de trabalho.

2.2 A União Europeia destaca, como tema, a violência doméstica contra as mulheres

2.2.1 A 4.^a Conferência Mundial sobre as Mulheres, organizada pelas Nações Unidas e realizada em Pequim (China), em 1995, em que participaram todos os Estados-Membros da União Europeia, foi um marco na nova abordagem da violência contra as mulheres. Os seus representantes acordaram, juntamente com todos os outros participantes na conferência, a «Declaração de Pequim e a Plataforma para Acção», tendo determinado, de entre outras medidas, prevenir e eliminar a violência contra as mulheres ⁽³⁾.

⁽³⁾ Nações Unidas: 4.^a Conferência Internacional de Mulheres: Declaração de Beijing e Plataforma para Acção (www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html).

2.2.2 A aplicação destas medidas, sendo embora da competência dos Estados-Membros, tem também recebido apoio ao nível europeu. Para além do tema do tráfico de mulheres, os interesses centraram-se na área da violência contra as mulheres (veja-se, a este respeito, o relatório publicado em 2004 pelo *Lobby Europeu das Mulheres* (LEM), intitulado «Beijing+10 1995-2005» ⁽⁴⁾).

2.2.3 Das acções mais recentes desenvolvidas a nível europeu destaca-se a intenção de pôr em prática a decisão adoptada pelo Conselho da Europa na Cimeira de Varsóvia, em 16 e 17 de Maio de 2005: «O Conselho da Europa tomará medidas para combater a violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica. Criará um grupo de trabalho incumbido de aferir os progressos alcançados em cada Estado-Membro e estabelecer instrumentos para fazer o balanço da evolução ao nível pan-europeu, tendo em vista a apresentação de propostas de acção» ⁽⁵⁾.

2.2.4 Por outro lado, a Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros enviou, para apreciação, ao Parlamento Europeu um relatório sobre a actual situação e eventuais futuras acções em matéria de combate à violência contra as mulheres ⁽⁶⁾.

2.3 Análise e propostas do CESE

2.3.1 Não há dúvida de que na União Europeia se tem assistido nos últimos anos a uma mudança de atitude em relação à violência contra as mulheres: este fenómeno é reconhecido em todos os Estados-Membros como um problema e já foram lançados programas e medidas de sensibilização para combater e prevenir esta forma de violência. Também os países candidatos à adesão têm noção de que há défices e tentam melhorar a situação ⁽⁷⁾.

2.3.2 No entanto, a informação relevante disponível é muito fragmentada e não viabiliza a comparação a nível comunitário, com a agravante de que, precisamente no que se refere à recolha de dados estatísticos, não há definições comuns nem conhecimentos precisos sobre as medidas de prevenção, intervenção e repressão da violência doméstica adoptadas em cada Estado-Membro, já para não se falar das possibilidades de avaliar a sua eficácia.

⁽⁴⁾ Lobby Europeu das Mulheres (LEM): Beijing +10. Avaliação da Implementação pela União Europeia de Medidas no Âmbito da Plataforma para Acção de Beijing (Pequim) 1995-2005 Novembro de 2004 (www.womenlobby.org).

⁽⁵⁾ CM-SUIV13(2005)7; www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp. A criação do grupo de trabalho está prevista para 2006

⁽⁶⁾ Relatório sobre a actual situação e eventuais futuras acções em matéria de combate à violência contra as mulheres (2004/2220(INI)) da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros, de 9.12.2005 (A6-0404/2005).

⁽⁷⁾ Ver, neste contexto, o relatório intitulado «Mulheres no Sudeste da Europa» (2003/2128(INI)) da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade dos Géneros do Parlamento Europeu, de 24 de Maio de 2004 (A5-0182/2004).

2.3.3 No presente parecer, a violência doméstica contra mulheres é definida como a **violência exercida sobre as mulheres pelo seu marido ou companheiro**: uma violência psicológica ou física (incluindo sexual) perpetrada contra mulheres casadas ou em situação de união de facto, mesmo após a separação. Trata-se de um tipo de violência exercida no intuito de obter controlo e poder sobre a mulher/parceira, e que viola os seus direitos de liberdade e ofende a sua integridade física, psíquica e sexual. A violência psíquica (os chamados «maus tratos emocionais») afecta profundamente a capacidade de as mulheres reagirem à violência a que estão sujeitas ou de acabarem com a relação. Ao que parece, na maioria das vezes, os agressores são homens e as vítimas são mulheres.

2.3.4 A violência afecta não só a vítima, mas também os outros membros da família, sobretudo as **crianças**. As crianças que assistem a cenas de violência doméstica são também sempre vítimas de violência psíquica, sendo mais frequentemente vítimas de violência física do que as outras crianças. Mas a violência doméstica não é uma violência exercida directamente contra as crianças.

2.3.5 A violência contra as crianças perpetrada no meio que as rodeia é um tema que, pela sua importância, merece atenção especial e não deve, portanto, ser tratado juntamente com a violência doméstica contra as mulheres.

2.3.6 Posto isto, destacam-se as seguintes recomendações:

2.3.7 Estabelecimento das bases jurídicas para a prevenção e repressão dos actos de violência doméstica contra mulheres e respectiva aplicação nos Estados-Membros

2.3.7.1 A experiência mostra que a existência de leis é decisiva para sensibilizar o público para este tipo de violência e seu combate, nomeadamente através de medidas eficazes de intervenção e prevenção. Exemplo disso são as medidas adoptadas pela Áustria desde a introdução da Lei de Protecção da Família de Actos de Violência, aprovada em 1 de Maio de 1997. Desde então, legislação semelhante têm vindo a ser produzida em vários Estados europeus. ⁽⁸⁾

2.3.7.2 Para o debate ao nível da União Europeia, é importante ter um conhecimento preciso e actual das normas jurídicas vigentes em cada país, nomeadamente no que diz respeito à intervenção dos agentes das forças policiais, à competência dos tribunais e, sobretudo, à interacção das actividades de outros actores, como os organismos que prestam apoio e aconselhamento (ONG).

⁽⁸⁾ Albin Dearing/Max Haller: *Das Österreichische Gewaltschutzgesetz*. Viena: 2000 Maria Ullmann: *Der polizeiliche Umgang mit häuslicher Gewalt in Österreich*. In: Detlef Schröder/Peter Petzolt (Edt.): *Gewalt im sozialen Nahraum I. Eine erste Zwischenbilanz nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes*. Frankfurt 2004, pág. 7 e seguintes.

2.3.7.3 Não menos importante seria dispor de conhecimentos sólidos sobre a aplicação da regulamentação jurídica. Informações recolhidas nos Estados Membros indicam que a existência de regulamentação, por si só, não é suficiente para prevenir e combater eficazmente a violência doméstica contra as mulheres.

2.3.8 Desenvolvimento e recolha de dados estatísticos sobre a «Violência doméstica contra mulheres»

2.3.8.1 A situação da informação estatística sobre violência doméstica contra as mulheres é péssima. Na UE, não há dados estatísticos válidos e significativos sobre esta problemática, que permitam comparações entre os países. Segundo se pôde apurar, os «indicadores» estabelecidos durante a Presidência dinamarquesa ainda não foram aplicados.

2.3.8.2 As estatísticas criminais de cada Estado Membro sobre violência doméstica — se é que as há —, poderiam, na melhor das hipóteses, ser compiladas pelo **Eurostat**. Segundo informações da DG Justiça Liberdade e Segurança, o Eurostat está neste momento a desenvolver um método de recolha de dados estatísticos criminais, que permite a sua comparação. O **Europol**, tal como a Interpol, ainda não analisou a fundo esta problemática. É de referir que as medidas realizadas no âmbito do programa DAPHNE muito contribuíram para melhorar a situação. Torna-se, pois, imprescindível prosseguir este trabalho.

2.3.8.3 De qualquer forma, independentemente da necessidade de assegurar a comparabilidade das estatísticas criminais sobre violência doméstica, talvez se pudesse proceder a nível nacional a **sondagens/inquéritos à população** (Victim Surveys) segundo critérios comparáveis. O projecto EIDIV (base de dados de indicadores europeus sobre violência nas relações íntimas) financiado ao abrigo do Programa DAPHNE apresenta propostas para harmonizar os «inquéritos à população europeia», relativamente fáceis de executar, mesmo a curto prazo. Neste contexto, poder-se-ia igualmente fazer um levantamento da participação e da actividade dos **serviços que trabalham com vítimas de violência doméstica** (ONG).

2.3.8.4 Uma outra possibilidade seria a realização pelo **Eurobarómetro** de sondagens representativas. E isto já aconteceu quando o Eurobarómetro realizou uma sondagem sobre as atitudes dos europeus em relação à violência doméstica, no âmbito da referida Campanha Europeia sobre o mesmo tema. Segundo se sabe, está prevista a realização de uma nova sondagem em 2006.

2.3.9 Divulgar a importância da prevenção da violência doméstica contra mulheres

2.3.9.1 A prevenção da violência doméstica contra mulheres reveste-se do maior significado. Se é importante denunciar este tipo de violência, quebrar o silêncio em seu redor, declará-la como crime punível (que de facto é), ajudar as vítimas, protegendo-as e apoiando-as, não deixa de ser menos importante tomar medidas preventivas para que ela não chegue a acontecer.

2.3.9.2 Numa perspectiva de prevenção social e universal, é essencial promover acções de informação e esclarecimento sobre a inadmissibilidade da violência perpetrada por homens contra mulheres nas sociedades democráticas modernas. Desde a mais tenra idade, todas as crianças, independentemente do sexo, devem aprender que tanto os rapazes/homens como as raparigas/mulheres têm o mesmo valor, os mesmos direitos, os mesmos deveres e as mesmas oportunidades. A educação para a igualdade deve ser prosseguida tanto na infância e adolescência como na idade adulta.

2.3.9.3 A violência doméstica tem efeitos perversos nas crianças que são obrigadas a assistir a cenas de violência e crescem num ambiente de violência. Portanto, as crianças precisam de ser ajudadas desde tenra idade a sair do círculo de violência e a aprender a não usar violência.

2.3.9.4 Através de medidas sociais, económicas e jurídicas eficazes, há que evitar as situações em que, logo à partida, se sabe que irão resultar em violência doméstica, nomeadamente precariedade financeira, dependência financeira e económica do parceiro, condições habitacionais desfavoráveis, consumo abusivo de álcool e drogas. As condições sociais precárias em que muitas mulheres vivem podem aumentar o risco de violência, mas a violência doméstica contra mulheres ocorre em todos os estratos sociais.

2.3.10 Desenvolvimento de projectos de intervenção e parcerias de cooperação: apoio mais eficaz, trabalho com agressores e empoderamento («empowerment»)

2.3.10.1 Regra geral, as mulheres vítimas de violência não têm muito apoio da comunidade que as rodeia. Acresce também que, não raro, instituições competentes na área fecham os olhos ou sentem-se impotentes perante a situação, considerando que esse fenómeno faz parte da vida privada. Aqui, é notório o trabalho das casas de apoio para mulheres vítimas de violência doméstica. Há que manter e reforçar a assistência que prestam. Por outro lado, é necessário melhorar a cooperação entre as diversas entidades e instituições públicas e privadas envolvidas, por exemplo através de formas de cooperação institucionalizada, os chamados «projectos de intervenção».

2.3.10.2 Estes projectos de intervenção e as parcerias de cooperação podem induzir uma mudança na percepção do

fenómeno: os homens são envolvidos no debate e nas actividades de combate à violência entre os sexos, passando a ser co-responsáveis e não apenas parte do problema, mas também parte da solução do mesmo. Por sua vez, as mulheres vítimas de violência doméstica em vez de se porem no papel de vítimas, tornam-se agentes activos «responsáveis». Neste contexto, são sobretudo apoiadas as organizações não governamentais (ONG).

2.3.10.3 Referem-se seguidamente, sem se procurar ser exaustivo, cinco outros aspectos:

2.3.11 Maior consideração da situação da mulher imigrante

2.3.11.1 Segundo os conhecimentos actuais, as mulheres imigrantes parecem estar mais sujeitas a violência doméstica do que as mulheres da população autóctone, sendo também que recebem menos ajuda dos serviços públicos e privados de atendimento. Isto deve-se a vários factores, por exemplo, o facto de muitas viverem em situação de isolamento social, as dificuldades que têm em procurar ajuda junto das instituições da sociedade civil, as barreiras linguísticas, as diferenças socioculturais e o desconhecimento da existência de estruturas de apoio. Sobretudo as imigrantes ilegais encontram-se numa situação problemática: o seu estatuto de residência e a falta de informações sobre os seus direitos impedem-nas de recorrer, em caso de necessidade, aos serviços de apoio a vítimas de violência doméstica.

2.3.12 Maior participação dos profissionais que se ocupam do apoio jurídico, policial, educacional, psicológico, médico e social

2.3.12.1 A política nacional neste domínio deverá estabelecer como objectivo capacitar os profissionais que prestam assistência jurídica, policial, educacional, psicológica, médica e social para reconhecer atempadamente situações de violência. Devido à falta de conhecimentos sobre sintomas, formas, ciclos e graus de violência, o fenómeno é silenciado ou não é reconhecido, conduzindo a medidas inadequadas, o que pode ter consequências graves.

2.3.13 Verificação das medidas de afastamento do agressor

2.3.13.1 Nos termos previstos nas leis de protecção à família, as vítimas de violência doméstica podem, geralmente, beneficiar de medidas de afastamento do agressor do domicílio conjugal e de proibição de contacto. No entanto, estas medidas para proteger as vítimas de agressões por parte do marido ou companheiro podem ser contornadas através do direito de visita aos filhos conferido a homens (divorciados). Alguns Estados-Membros já dispõem de regulamentação própria para lidar com situações como esta.

2.3.13.2 Muitas são as mulheres vítimas de violência doméstica que procuram a ajuda de instituições de apoio. Não obstante os esforços destas instituições, a estada nestas casas de apoio pode ter efeitos negativos no bem-estar psíquico das vítimas e, principalmente, das crianças que as acompanham. Por conseguinte, impõe-se a criação de condições jurídicas para que, em princípio, as vítimas permaneçam nos seus domicílios e os agressores possam ser afastados da casa de morada do casal.

2.3.14 Maior consideração da situação de mulheres mais idosas vítimas de violência doméstica

2.3.14.1 De acordo com informações de serviços de aconselhamento a mulheres, é extremamente difícil para mulheres idosas vítimas de violência familiar procurar e obter ajuda. E isto talvez porque a tradicional divisão de papéis entre os sexos se encontra profundamente enraizada. A informação da opinião pública sobre a violência doméstica deveria focalizar melhor o grupo das mulheres com mais idade, tendo em vista abrir-lhes

a possibilidade de obter ajuda e, principalmente, de beneficiar desse direito.

2.3.15 Participação social das vítimas de violência doméstica na sociedade em geral e no mercado de trabalho em particular

2.3.15.1 A violência doméstica contra mulheres constitui um obstáculo à participação social das mulheres na sociedade em geral e no mercado de trabalho em particular, conduzindo a situações de marginalização, pobreza e dependência financeira e material. Os efeitos físicos e psicológicos da violência influem não só no acesso ao trabalho, mas também na situação no próprio local de trabalho: absentismo, problemas psíquicos, mudança de residência, etc.. As instituições do mercado de trabalho deveriam dar soluções globais a este problema, por exemplo através de acordos concluídos entre os empregadores e as organizações sindicais para proteger e apoiar as trabalhadoras vítimas de violência doméstica, como é o caso, por exemplo, na Suécia.

Bruxelas, 16 de Março de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND