

Edição em
língua portuguesa

Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social	
	Sessão de Outubro de 1999	
1999/C 368/01	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, incluindo modificações da Directiva 92/61/CEE do Conselho relativa à recepção dos veículos a motor com duas ou três rodas»	1
1999/C 368/02	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano (versão codificada)»	3
1999/C 368/03	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de Trabalho da Comissão “A electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis e o mercado interno da electricidade”»	6
1999/C 368/04	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às normas de eficiência energética para balastos de tubos de iluminação fluorescente»	11
1999/C 368/05	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão 91/666/CEE relativa ao estabelecimento de reservas comunitárias de vacinas contra a febre aftosa»	15

Preço: 19,50 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
1999/C 368/06	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia»	16
1999/C 368/07	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à protecção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho (sexta directiva especial nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE)»	18
1999/C 368/08	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária em prol da integração dos refugiados»	19
1999/C 368/09	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns» .	23
1999/C 368/10	Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Nono relatório Anual dos fundos estruturais 1997»	26
1999/C 368/11	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento (CE) n.º 2201/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas»	30
1999/C 368/12	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directrizes para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2000»	31
1999/C 368/13	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A dimensão macroeconómica da política de emprego»	36
1999/C 368/14	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A dimensão setentrional da UE e as relações com a Rússia»	39
1999/C 368/15	Parecer do Comité Económico e Social sobre «A transparência e participação da sociedade civil organizada no Millenium Round da Organização Mundial do Comércio (OMC)»	43
1999/C 368/16	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros»	47
1999/C 368/17	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os serviços de interesse geral»	51
1999/C 368/18	Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Para um mercado único dos regimes complementares de reforma — Resultados das consultas sobre o Livro Verde sobre os regimes complementares de reforma no Mercado Único»	57
1999/C 368/19	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia — Um quadro de acção»	62
1999/C 368/20	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os objectivos agroambientais a realizar prioritariamente no contexto da agricultura multifuncional prevista pela Agenda 2000»	68

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>continuação</i>)	Página
1999/C 368/21	Parecer do Comité Económico e Social sobre «Uma política para a consolidação do modelo agrícola europeu»	76
1999/C 368/22	Parecer do Comité Económico e Social sobre «As repercussões do estabelecimento da UEM na coesão económica e social»	87

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, incluindo modificações da Directiva 92/61/CEE do Conselho relativa à recepção dos veículos a motor com duas ou três rodas»

(1999/C 368/01)

Em 8 de Outubro de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo adoptou o seu parecer em 7 de Outubro de 1999, sendo relator P. Barros Vale.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 21 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 93 votos a favor, 3 contra e 7 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A presente proposta de directiva visa, essencialmente, a modificação da Directiva 92/61/CEE, no sentido da sua actualização e clarificação.

1.2. A elaboração da proposta justifica-se pelo carácter das modificações propostas, uma vez que as mesmas extravasam a simples adaptação da anterior directiva aos progressos técnicos.

2. Observações na generalidade

2.1. O objectivo da presente proposta de alteração da Directiva 92/61/CEE baseia-se na constatação da necessidade de esclarecimento de algumas das prescrições ali constantes, nomeadamente no que se refere ao prazo de validade das recepções nacionais, bem assim como na necessidade de inclusão de novas prescrições, nomeadamente no que respeita aos números dos certificados de recepção, as derrogações para veículos de fim de série e as «novas tecnologias», como aliás já acontece no sector dos outros veículos motorizados.

2.2. Neste sentido são definidas uma série de propostas de alteração à anterior directiva, bem assim como aos documentos que acompanham todo o processo de recepção.

2.3. O Comité considera que, embora seja necessária a evolução para sistemas de homologação que permitam a possível uniformidade de critérios, nem todos os Estados-Membros estão ainda dotados de infra-estruturas técnico-administrativas que lhes permitam levar a cabo homologações com o grau de detalhe e abrangência como o da presente proposta de directiva. Tal facto faz com que muitos produtores tenham que recorrer a entidades de homologação sediadas em países terceiros, aumentando assim o tempo, esforço e custos dispendidos, o que na prática representa uma distorção da concorrência, pelo que deve a Comissão instar todos os Estados-Membros a criar as suas próprias estruturas de homologação.

3. Observações na especialidade

3.1. O Comité acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de melhorar a directiva de enquadramento da recepção de veículos a motor com duas ou três rodas no sentido de uma maior harmonização de todo o sistema, através da maior uniformização das prescrições a respeitar.

3.2. Congratula-se ainda o Comité pela decisão da Comissão em consultar diversas entidades de referência e com representatividade do sector para a elaboração da presente proposta.

3.3. Tendo em conta as vantagens ambientais e outras associadas a uma nova tipologia de veículos a pedais auxiliados por motores eléctricos, considera o Comité que deve ser substituído o último travessão da alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º da proposta de directiva, pelo seguinte texto:

— ciclos com pedalagem assistida, equipados com um motor auxiliar eléctrico cuja alimentação é reduzida progressivamente quando a velocidade do veículo aumenta e é interrompida a 35 km/h, que não podem ser propulsados exclusivamente por este motor.

3.4. Atendendo à especificidade e limitações do sector posteriormente referidas, e para que o mesmo possa desenvolver-se e adaptar-se às constantes mutações do mercado, propõe o Comité que o número de veículos considerados para as pequenas séries seja aumentado de 200 para 300, tornando desta forma mais operacional a intervenção dos produtores no mercado por via da obtenção de um feedback mais consistente e fidedigno, permitindo simultaneamente imprimir ao sector a dinâmica pretendida.

3.5. Sem prejuízo do definido na alínea a) do Anexo VIII da proposta de directiva, respeitante aos Veículos de Fim de Série, é opinião do Comité que a redacção do mesmo seja melhorada, tornando-o mais claro e livre de diferentes interpretações.

3.6. Tendo em conta a especificidade e as diferenças, por exemplo entre este sector e o sector automóvel, seja de meios

e recursos, seja de dimensão, e sem prejuízo dos necessários procedimentos tendentes à harmonização e clarificação pretendidas, é opinião do Comité que seria talvez desnecessário o grau de detalhe e exigência que a directiva revela, e a inflexibilidade de substituição de alguns componentes, por ela necessariamente provocada.

3.6.1. Propõe, portanto, o Comité o estudo de um mecanismo de responsabilização da empresa produtora e/ou da pessoa habilitada a assinar os certificados de conformidade, de forma a poderem ser aceitáveis para o sistema pequenas alterações dos veículos homologados, sem necessidade de uma nova homologação, desde que tal não implique qualquer impacto na sua segurança, ou nas suas partes estruturantes.

4. Conclusão

4.1. O Comité congratula-se mais uma vez pela iniciativa e trabalho da Comissão no sentido da harmonização e homogeneização de métodos e procedimentos nos vários Estados-Membros, em prol de uma verdadeira União Europeia.

4.2. Gostaria ainda o Comité de afirmar a concordância com a globalidade das alterações e inclusões da presente proposta de directiva, devendo, no entanto, a Comissão ter em conta as sugestões feitas e efectuar os devidos ajustes/aditamentos ao documento inicial.

Bruxelas, 21 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano (versão codificada)»

(1999/C 368/02)

Em 4 de Outubro de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Outubro de 1999. Foi relator P. Braghin.

Na 367.ª reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 105 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta de directiva visa codificar e, portanto, substituir as directivas de aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes às especialidades farmacêuticas que se sucederam a partir da Directiva 65/65/CEE do Conselho de 26 de Janeiro de 1965. A codificação tem como objectivo a simplificação, clareza, transparência e correcta compreensão do direito comunitário, nos termos da Decisão da Comissão de 1 de Abril de 1987 e das conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo, de Dezembro de 1992.

1.2. A nova directiva, que pretende codificar as directivas indicadas no anexo II, parte A (lista das directivas revogadas e suas sucessivas alterações), deve ser aprovada seguindo todo o processo legislativo comunitário normal, em conformidade com o artigo 251.º do Tratado, e respeitar a substância dos textos codificados, limitando-se a agrupá-los, sem quaisquer modificações, com excepção das de ordem formal exigidas pela própria codificação.

1.3. A Comissão teve em conta também que foi criada a Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos pelo Regulamento (CEE) n.º 2309/93 do Conselho (JO L 214 de 24.8.1993) e que, paralelamente, a Directiva 93/39/CEE (*ibidem*) definiu o quadro do processo regulamentar europeu.

1.4. A proposta de codificação sobre os medicamentos para uso humano foi elaborada em paralelo com a codificação das directivas relativas aos medicamentos veterinários, que não integram o texto em análise.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité considera muito positiva a codificação efectuada que constitui um ponto de referência essencial para as autoridades competentes dos Estados-Membros, já que respondendo a uma necessidade sentida há anos, fora finalmente incluída no programa de trabalho da Comissão de 1998 e está agora na fase de proposta. O Comité espera que o processo acelerado, previsto no acordo institucional de 20 de

Dezembro de 1994, permita a rápida adopção da codificação em análise, de modo a permitir a entrada em vigor da directiva em 1 de Janeiro de 2000, como previsto no artigo 131.º

2.2. A codificação é completa já que abrange também as directivas e disposições específicas relativas aos medicamentos imunológicos, aos radiofármacos, aos medicamentos derivados do sangue e do plasma humanos e aos medicamentos homeopáticos, e ainda as directivas relativas à distribuição por grosso, classificação, rotulagem e bula e à publicidade. Completa o texto o anexo I «Normas e protocolos analíticos, tóxico-farmacológicos e clínicos em matéria de ensaios de medicamentos».

2.3. O texto codificado mantém, na maioria dos casos, a terminologia utilizada nas directivas originais, sem ter em conta a evolução entretanto verificada, especialmente graças à Conferência Internacional de Harmonização (International Conference on Harmonization (ICH)), que tem como missão definir normas técnicas aplicáveis na UE e no resto do mundo. O Comité sugere o aditamento de mais um anexo com os termos técnicos que deverão ser substituídos pelos fixados definitivamente no âmbito da ICH.

2.3.1. A evolução da terminologia internacional deveria reflectir-se, especialmente, na actualização das definições do artigo 1.º nas línguas em que permanecem em uso termos tradicionais que já não têm equivalente a nível internacional (v.g. na versão em língua italiana: «effetto collaterale negativo» ou «reazione avversa»). O Comité considera que é oportuno que, na transposição da directiva para as legislações nacionais, se tenha em conta a evolução verificada, aprovada por organismos internacionais idóneos.

2.3.2. O Comité faz votos para que os poucos conceitos que nalgumas línguas podem ser expressos por termos ligeiramente diferentes sem alterar o sentido, passem a ter uma única designação (v.g. em inglês «marketing authorization holder» e não também «applicant», «holder» ou «authorization holder») salvo se for necessário, num contexto específico, exprimir cambiantes de significado.

2.3.3. O texto do anexo I contém um conjunto de modificações dos termos usados, com algumas discrepâncias nas diversas línguas, modificações que conviria sublinhar e justificar, em nota ou anexo próprios, dado o carácter técnico dos pontos considerados e a sua relevância para uma correcta preparação do processo de registo.

2.4. Os textos nas diversas línguas nem sempre coincidem, provavelmente devido a uma imperfeita tradução do documento original. O Comité convida a Comissão a que aproveite a presente codificação para intervir alterando os artigos no caso de não terem sido correctamente traduzidos das línguas de referência.

2.5. O título IX trata da farmacovigilância, um campo em que está em curso um debate para elaborar uma proposta de alteração da Directiva 75/319/CEE. O Comité espera que essa proposta seja apresentada e discutida com celeridade, para uma tutela de saúde dos cidadãos progressivamente eficaz.

2.6. O Comité, consciente da importância da presente codificação destinada a harmonizar as normas que regulam o sector farmacêutico e da transposição precisa das directivas para as legislações nacionais, sugere à Comissão que constitua uma equipa de peritos, que representem, se possível, todas as línguas oficiais da UE, para homogeneizar o emprego dos termos técnicos, verificar a actualização face aos termos oficiais da ICH e, quando for compatível com a prática actual, confrontar as diversas versões para que as actualizações sejam as mesmas nas várias línguas.

2.6.1. É especialmente necessário o uso coerente e homogéneo de conceitos como:

- reacções indesejáveis / efeitos laterais
- medicamento / produto medicamentoso / especialidade farmacêutica
- titular de autorização de colocação no mercado / titular / titular de autorização / «applicant»
- substância activa / ingredientes activos / componentes.
- método de preparação / método de fabrico
- autoridades competentes / Estados-Membros
- Agência (EMA) (Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEAM)) / Comité (CPMP) «Comité Permanente dos Medicamentos de Uso Humano» (alguns destes termos não têm equivalente na versão codificada em língua portuguesa).

2.7. Como se evidencia nas conclusões da comunicação da Comissão sobre os procedimentos comunitários de autorização de colocação no mercado dos medicamentos (JO C 229 de 22.7.1999) a persistência de «interpretações divergentes da parte das administrações nacionais, uma certa falta de vontade de confiar nas avaliações científicas realizadas por outros Estados-Membros e o arrastar dos processos administrativos nacionais (...) não [permitiu] tirar pleno proveito [das vantagens] dos novos procedimentos [de autorização]». O Comité espera que a Comissão proceda ao reexame global do sistema de registo previsto para o ano 2000 e proponha a actualização oportuna dos textos vigentes, o que está facilitado pelo relevante e considerável trabalho de codificação efectuado.

3. Observações na especialidade

3.1. O Comité considera oportuno referir à Comissão alguns pontos onde encontrou divergências, a fim de que o óptimo trabalho de codificação apresentado possa ser posteriormente aperfeiçoado.

3.2. A adaptação do considerando 14 parece alterar ligeiramente o sentido da segunda frase em relação ao texto original.

3.3. Na versão italiana, no considerando 45 falta o verbo «può» antes de «incidere».

3.4. No artigo 1.º, especialmente relevante dado que define os conceitos utilizados, as versões divergem em vários pontos, entre os quais têm particular relevo os números 11 (*effet indésirable; adverse reaction; effetto colaterale negativo*, efeito indesejável), 12, 13, 14 (especificações do ponto 11), 17 (*professionnel habilité à cet effet; person qualified to make such a prescription; professionista autorizzato a prescrivere medicinali*, profissional habilitado a esse efeito), e 26 (*tout risque; all risks; un rischio*, qualquer risco — a versão italiana é a mais fiel aos textos originais).

3.4.1. Regista-se em todo o texto a incongruência de na versão inglesa se ter substituído os termos «side effects» e «undesirable effects» por «adverse reactions», que é o termo hoje utilizado universalmente, e o mesmo não ter acontecido nas outras versões.

3.5. No n.º 2 do artigo 11.º não se refere explicitamente a designação comum internacional recomendada pela Organização Mundial de Saúde que tornava mais preciso, no plano técnico, o texto original.

3.6. No n.º 2 do artigo 19.º, a versão em língua inglesa, contrariamente às outras, omite a expressão «as suas matérias primas e, se necessário, os seus produtos intermédios ou outros componentes».

3.7. No n.º 1 do artigo 36.º a versão em língua inglesa utiliza erradamente o termo produtos «products» em vez de processos «procedures».

3.8. O termo «agente» utilizado em alguns artigos (n.º 1 do art. 42.º, alínea d) do art. 46.º, n.º 3 do art. 53.º, alínea a) do art. 80.º) deveria ser substituído pelo termo tecnicamente correcto de «inspector».

3.9. O conceito de pessoa «autorizada ou habilitada» a fornecer medicamentos ao público (art. 82.º) perde-se nalgumas versões que se referem apenas a pessoa «autorizada».

3.10. O conceito de «guidelines», em algumas línguas, não é traduzido como habitualmente por «orientações» mas por «directrizes», o que pode levar a pensar numa imposição de cima.

3.11. A versão em língua inglesa do artigo 85.º tem um lapso, pois fala de distribuição ao público de medicamentos «para fins promocionais» quando o sentido é necessariamente «para fins não promocionais».

3.12. A versão em língua inglesa da alínea b) do artigo 96.º emprega os termos «prescribing agent» quando seria mais oportuno o termo «prescriber» que corresponde ao texto de referência e ao uso corrente.

3.13. Algumas versões empregam, na alínea a) do artigo 103.º, termos que não identificam correctamente a figura de «delegado de propaganda médica» («informatore medico

scientifico»): solicita-se à Comissão que utilize o termo que actualmente designa nos Estados-Membros essa profissão.

3.14. No artigo 112.º a versão inglesa utiliza a expressão «person responsible for marketing a medicinal product» em vez de «marketing authorization holder» que corresponde ao texto de referência.

3.15. No anexo 1, parte 2, ponto D.1, terceiro parágrafo, a versão inglesa contém o sublinhado «method or preparation» em vez de «method of preparation».

3.16. No anexo 1, parte 4, ponto B.12, segundo parágrafo, na versão em língua italiana utiliza-se ainda o termo «procedure de attuazione» em vez de «tecniche adottate», como nas outras versões actualizadas.

3.17. No anexo 1, parte 4, ponto F.1 a expressão «tratamento atribuído ao grupo controlado» é traduzido em italiano por «controllo delle prove». Solicita-se que se providencie para que seja utilizada em todas as versões a expressão correcta.

3.18. O Comité faz notar que em algumas versões há erros de citação de outros artigos (v.g. na versão inglesa, no art. 33.º faz-se referência ao art. 34.º em vez do art. 32.º, na versão italiana no art. 55.º faz-se referência ao art. 55.º em vez do art. 54.º) pelo que se recomenda uma revisão formal de todo o texto.

3.19. Nalgumas versões, por outro lado, em vez de «e/ou» apenas figura «ou» (v.g. alínea a) do art. 41.º, alínea a) do art. 59.º, n.º 1, 3.º travessão, do art. 71.º, art. 115.º na versão italiana) o que pode alterar o sentido e a subsequente transposição para a legislação nacional. Também por isso, se recomenda a revisão formal de todo o texto.

3.20. Falta também a referência ao parágrafo 3 do artigo 12.º da Directiva 92/28/CEE.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Documento de Trabalho da Comissão “A electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis e o mercado interno da electricidade”»

(1999/C 368/03)

Em 16 de Abril de 1999, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre o documento supramencionado.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Transportes, Energia, Infra-Estruturas e Sociedade da Informação, adoptou o seu parecer em 5 de Outubro de 1999 (relator: P. Morgan).

Na 367.ª reunião plenária (sessão de 20 de Outubro de 1999), o Comité Económico e Social adoptou por 107 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social congratula-se com o documento de trabalho da Comissão, que considera a primeira iniciativa efectiva na sequência da publicação do Livro Branco «Energia para o Futuro: As fontes de energia renováveis»⁽¹⁾. (Também se congratula com a publicação do Documento de Trabalho da Comissão «Energia para o futuro: As fontes de energia renováveis (Estratégia e Plano de Acção Comunitários) — Campanha de Lançamento» (SEC(1999) 504).

1.2. Este documento de trabalho tem como objectivo central a harmonização do mercado interno da electricidade⁽²⁾. Nele se refere que a coexistência simultânea de mecanismos de apoio diferentes resultará provavelmente em distorções do comércio e da concorrência. Tendo em conta os compromissos de Quioto, o papel das fontes de energia renováveis na UE aumentará claramente nos próximos anos, pelo que as distorções de concorrência potenciais também aumentarão. Apesar de os efeitos dos diferentes mecanismos de apoio às fontes de energia renováveis em termos de distorção do comércio e da concorrência serem, de momento, bastante limitados, devido à pequena parte do mercado comunitário da electricidade ocupada pelas fontes de energia renováveis, este impacto negativo deverá aumentar significativamente nos próximos anos.

1.3. O Comité entende que esta preocupação de harmonização é válida no contexto da liberalização do mercado da energia. Haverá mais probabilidades de progredir em direcção aos objectivos da UE se cada tecnologia estiver sujeita a um regime de apoio independente.

2. A perspectiva da Comissão: Opções fundamentais

2.1. Os objectivos da Comunidade e dos Estados-Membros, tal como são referidos no documento, são os seguintes:

- O estabelecimento de um quadro regulamentar que (i) seja racional e promotor da eficiência (e, logo, da redução dos custos e do reforço da inovação), (ii) a longo prazo (isto é, que não esteja sujeito a alterações regulamentares frequentes) e (iii) capaz de promover um crescimento significativo da electricidade produzida a partir de fontes renováveis.
- Uma evolução gradual e progressiva para um quadro regulamentar que consolide os progressos verificados até agora no aumento dos níveis de utilização de fontes renováveis e que assegure a realização dos principais objectivos em matéria de ambiente.
- Um impulso significativo à escala comunitária, por parte de todos os Estados-Membros, para aumentar a penetração das fontes renováveis em todos os mercados da UE, de forma a criar economias de escala, em particular no que se refere às actividades de transformação, contribuindo assim para a redução dos custos.
- Algumas medidas destinadas a facilitar o acesso da electricidade FER ao mercado interno da electricidade, a tomar por todos os Estados-Membros e que deverão ter por objectivo, por exemplo, assegurar que as normas de planeamento, administrativas e de conexão à rede reduzem ao mínimo possível as limitações que afectam nestas áreas o crescimento da produção de electricidade a partir de fontes renováveis na UE.

2.2. O Comité concorda, em geral, com estes objectivos. É necessário um quadro estável. O documento apresenta duas opções para o desenvolvimento do quadro regulamentar:

2.2.1. Opção 1: Realização gradual do mercado interno através da aplicação continuada das regras do Tratado UE

⁽¹⁾ Energia para o futuro: as fontes de energia renováveis — Livro Branco para uma estratégia e um plano de acção comunitários, COM(97) 599 final; parecer do CES, JO C 214 de 10.7.1998.

⁽²⁾ Directiva 96/92/CE sobre regras comuns para o mercado interno da electricidade, JO L 27 de 30.1.1997; ver parecer do CES, JO C 73 de 15.3.1993.

De acordo com esta opção, os Estados-Membros continuariam a ter a liberdade de optar pelo mecanismo de apoio que consideram mais adequado em função das respectivas circunstâncias particulares, devendo, contudo, ser respeitadas as

regras do Tratado UE, nomeadamente em matéria de auxílios estatais. Os argumentos a favor desta opção são os seguintes:

- As condições físicas do desenvolvimento da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis variam significativamente em função das regiões da UE, pelo que poderá ser aconselhável limitar a dinâmica do mercado único neste sector para permitir que cada Estado-Membro adopte as medidas mais adaptadas à sua situação particular.
- Conforme foi referido, um dos argumentos a favor de um regime de tarifas fixas de alimentação de corrente reside na sua capacidade de assegurar um arranque rápido da produção de energia a partir de fontes de energia renováveis, nos casos em que os níveis de partida são muito baixos, como na maioria dos Estados-Membros.

2.2.2. Opção 2: Criação dinâmica de um mercado único através da acção comunitária

Segundo esta perspectiva, poder-se-ia encarar a hipótese de adoptar um quadro comunitário de base, eventualmente sob a forma de uma directiva. Os Estados-Membros teriam que assegurar que, após um período de transição razoável, os seus mecanismos de apoio directo à produção de electricidade a partir de fontes renováveis respeitam algumas exigências fundamentais, de forma a garantir uma compatibilidade mínima entre os diferentes sistemas, para permitir uma prática eficaz do comércio e, logo, uma verdadeira concorrência.

2.3. O Comité prefere a opção 2. A sua posição é resumida na secção 5.

3. A posição do Comité: Tónica na tecnologia

3.1. O Comité foi profundamente influenciado pelas consideráveis diferenças existentes entre as várias tecnologias. O Comité entende que é desejável um regime para cada tecnologia renovável.

3.2. Há diferenças fundamentais entre os Estados-Membros quanto à margem de manobra e à oportunidade de exploração das várias tecnologias. O Comité considera prioritário que cada Estado-Membro avalie o potencial de que dispõe para cada tecnologia.

3.3. O documento de trabalho concentra-se nos vários mecanismos regulamentares que os Estados-Membros podem utilizar para promover a produção futura de electricidade a

partir de fontes de energia renováveis. Todavia, estes mecanismos não contemplam as consideráveis modificações legais, culturais e tecnológicas que seriam necessárias para concretizar o programa. Em última análise, o desenvolvimento das energias renováveis vai depender da sua aceitação pela sociedade em geral — tanto pela comunidade como pelos decisores. A este respeito, os Estados-Membros e as instituições europeias poderão desempenhar um papel importante de coordenação dos programas educativos, ajudando assim o público a operar escolhas informadas entre os impactos ambientais a nível local e a outros níveis, por exemplo, no que diz respeito ao risco do aquecimento global.

3.4. Por conseguinte, embora o Comité subscreva o objectivo de estabelecer um comércio e uma concorrência eficazes, qualquer proposta de harmonização apresentada no quadro de um mercado da electricidade à escala comunitária deve ser examinada em função de cada tecnologia.

3.5. Em primeiro lugar, deve ser promovido o desenvolvimento da necessária capacidade de produção de energia renovável para ser atingido o objectivo da sustentabilidade. Paralelamente, é preciso harmonizar a regulamentação aplicável a cada tecnologia, para poderem ser concretizados os benefícios ligados ao mercado interno.

3.6. Outro factor fundamental específico de cada tecnologia é a I&D. Estão previstos auxílios ao abrigo do Quinto Programa-Quadro⁽¹⁾, mas estes têm que ser orientados para objectivos específicos, dirigidos, acompanhados e divulgados de modo eficaz e adaptados a cada tecnologia.

3.7. Para um impacto máximo, o desenvolvimento de várias tecnologias tem que ser acompanhado de projectos apropriados de poupança de energia. Os regimes têm que ter em conta este aspecto.

3.8. As principais tecnologias

Uma análise das principais tecnologias revela os diferentes desafios específicos com que estas se confrontam e também demonstra a necessidade de harmonizar até certo ponto a maneira de abordar estes desafios.

3.8.1. Energia eólica

As autorizações locais de planeamento urbanístico são vitais para o desenvolvimento das centrais de produção de energia eólica. As autoridades nacionais, regionais e locais devem simplificar os processos que possibilitam a produção de electricidade a partir da energia eólica. Também é necessário garantir o apoio do *lobby* ambiental. Os contratos de ligação à rede precisam de ser harmonizados, do mesmo modo que as disposições relativas às interrupções de abastecimento.

⁽¹⁾ «Quinto Programa-Quadro de IDT (1998-2002) — Programas específicos»; parecer do CES, JO C 407 de 28.12.1998, p. 123.

3.8.2. Biomassa

A necessidade, para os Estados-Membros e a UE, de adaptar a PAC à produção de electricidade a partir da biomassa foi várias vezes manifestada. Tendo em conta o tempo que demora a produção de determinadas culturas, precisam de ser estabelecidas relações contratuais coerentes entre os agricultores, os produtores de energia e as redes de energia eléctrica. Relativamente aos produtos florestais, precisa de ser ponderada a gestão e a organização dos processos. Em geral, é importante garantir a saúde e a fertilidade da terra.

3.8.2.1. Para estimular a criação de PCCE (produção combinada de calor e electricidade)⁽¹⁾ em instalações de produção de calor e electricidade a partir de fontes de energia renováveis, há que facilitar a concessão das autorizações de planeamento urbanístico para o desenvolvimento industrial, urbano e suburbano.

3.8.3. Energia solar

A energia solar está em constante evolução do ponto de vista técnico e a sua exploração baseia-se no ordenamento do território, na regulamentação sobre a construção e na articulação com os programas de eficiência energética.

3.8.4. Pequenas instalações hidroeléctricas

A exclusão, pela Comissão, de projectos hidroeléctricos que produzem mais de 10 MW poderá ter o efeito negativo de impedir a realização de novos projectos hidroeléctricos que produzem mais de 10 MW. Esta decisão parece arbitrária e é susceptível de introduzir distorções desnecessárias no mercado. Por exemplo, os produtores poderão ser incentivados a dividir os grandes projectos em unidades que produzam menos de 10 MW para poderem beneficiar de auxílios. Poderão ser necessários mais projectos hidroeléctricos de produção de energia para poder ser atingido o objectivo da UE de uma penetração de 12 % da energia produzida a partir de fontes renováveis. Os grandes projectos vão certamente suscitar questões de planeamento e ambientais. Todavia, o financiamento não deve exceder a recuperação dos custos adicionais em relação aos projectos convencionais.

3.9. Assim, para cada tecnologia devem ser consideradas as seguintes questões específicas

3.9.1. Autorizações de planeamento urbanístico

A cada tecnologia correspondem preocupações e questões específicas. A UE deve encorajar os Estados-Membros a adoptarem quadros claros e rigorosos com orientações para todas as partes interessadas, desde os produtores, às autoridades do planeamento ou aos inspectores. Uma possibilidade seria incentivar um sistema nacional de planeamento favorável às energias renováveis, subdividido em zonas com condições apropriadas às tecnologias renováveis e ligação menos dispendiosa à rede.

⁽¹⁾ Ver igualmente: Uma estratégia comunitária para promover a produção combinada de calor e electricidade e eliminar os entraves ao seu desenvolvimento (COM(97) 514 final); parecer do CES, JO C 157 de 25.5.1998.

3.9.2. Preços

Cada tecnologia produz electricidade (e ou calor) a um custo diferente e deve ser objecto de análises diferenciadas no que toca aos subsídios. Isto é tanto mais verdade quanto se tenha presente que a redução do preço da electricidade ER vai seguir um ritmo diferente para cada tecnologia ER.

3.9.3. Auxílios estatais

Até hoje, o desenvolvimento de cada tecnologia beneficiou de bastantes subsídios. Para ser plenamente competitiva, a electricidade ER vai precisar de um reforço a nível dos investimentos e do enquadramento públicos. É provável que seja necessário um regime coordenado de auxílios estatais para cada tecnologia para encorajar o desenvolvimento do mercado interno da electricidade.

3.9.4. Ligação à rede

As problemáticas vão variar em função das tecnologias. As duas questões principais relacionam-se com a distância em que deve ser feita a ligação (o vento é frequentemente captado em zonas remotas) e com a possibilidade de interrupção do abastecimento (por exemplo, no caso do vento). A quantidade de electricidade introduzida na rede pode variar muito, designadamente entre a hidroelectricidade e a energia solar integrada em pequena escala. O Comité apoia uma metodologia aberta e transparente de ligação à rede e normas de ligação para as ER.

3.9.5. Prazos

Pode surgir toda uma série de questões de contrato específicas de cada tecnologia, até que se aproveite de um projecto e se consiga rendimento económico.

4. Problemática futura

4.1. Opções de preços

4.1.1. Definições

O documento da Comissão procura definir a electricidade FER de modo a apenas os produtores de ER que precisam de apoio poderem beneficiar dele efectivamente. O Comité preocupa-se com promover o conceito de fontes de energia renováveis como parte de um estímulo geral à sustentabilidade. Neste sentido, a definição de fontes renováveis deve incluir todas as fontes renováveis de calor e electricidade, enquanto os regimes de apoio financeiro, aplicando-se unicamente à electricidade renovável, devem ser concebidos apenas para dar apoio nos casos em que é necessário. Isto conseguir-se-á quando cada tecnologia tiver o seu regime próprio.

4.1.2. Subsídios/tarifas fixas

Em determinados países, o recurso aos subsídios de garantia de preços e às obrigações de compra a preços fixos gerou, em alguns países, uma grande quantidade de projectos renováveis e apoiou os fornecedores de produtos, mas a preços relativamente altos. Em particular, o objectivo dos custos degressivos nem sempre é promovido de maneira óptima devido ao subsídio dos preços. A Comissão demonstrou que esta abordagem não estimula, por inerência, a eficiência nem a sustentabilidade a longo prazo. Regista-se uma tendência para um decréscimo no lançamento de projectos na sequência da eliminação dos subsídios.

4.1.3. Tarifas verdes

A possibilidade de optar por tarifas verdes é compatível com um mercado competitivo; evita as distorções devidas aos subsídios; aumenta a consciência por parte dos clientes dos respectivos impactos ambientais indirectos; e a concorrência entre tarifas garante ganhos de eficiência. Contudo, poderá ser difícil manter a aceitação das tarifas verdes por parte dos consumidores.

4.1.4. Certificados de energia renovável

Para haver subsídios, ou isenções de impostos sobre a energia, é necessário um sistema de controlo que inclua a certificação. Isto também vai permitir que os Estados-Membros e a UE monitorizem de modo mais preciso a quantidade de electricidade produzida a partir das fontes de energia renováveis e criem, ao mesmo tempo, um mecanismo que leve a comercialização futura.

4.1.4.1. Um sistema de certificação associado a uma quota de energia renovável seria favorável ao comércio internacional das energias renováveis e criaria condições de concorrência equitativas; estimula a criação de projectos nas localizações mais vantajosas e permite maior flexibilidade na realização dos objectivos. Este sistema exige uma certa regulamentação e um sistema de registo centralizado. Para os promotores dos projectos, os riscos associados aos investimentos poderão ser mais elevados.

4.1.5. Regimes de adjudicação, por exemplo, a «Non fossil fuel obligation (NFFO)» no Reino Unido

Estes regimes encorajam a eficiência, exercem pressão no sentido de fazer baixar os preços e provocam uma convergência do mercado. Os processos de candidatura de grupo a concursos públicos permitem apoiar uma série de tecnologias (ver ponto 3.9.2 supra). Os contratos a longo prazo (mas definidos) permitem que os promotores negociem taxas de empréstimo com as instituições financeiras que ainda conhecem mal estas novas tecnologias (consideradas arriscadas do ponto de vista financeiro). Todavia, o êxito da adjudicação não implica a aprovação dos projectos em termos de planificação (ver ponto 3.9.1 supra); e esta incerteza complica as decisões relativas à rede (ver ponto 3.9.3 supra).

4.2. Critérios de aplicação

Com base na análise que precede, o Comité propõe os seguintes critérios para a criação progressiva do regime comunitário final:

4.2.1. Concorrência interna

Para se obter rentabilidade, deve haver uma forma de concorrência interna entre produtores de energias renováveis.

4.2.2. Competitividade em termos de custos

Qualquer apoio a uma determinada tecnologia deve ser reduzido progressivamente, a fim de tornar essa tecnologia competitiva em termos de custos. Um sistema de adjudicação permitiria satisfazer fundamentalmente este critério. Também podem ser utilizadas regras apropriadas com outros sistemas.

4.2.2.1. Os custos dos subsídios para as fontes de energia renováveis devem ser comparados com os custos de apoio a outros regimes de redução das emissões de CO₂. É evidente que os auxílios às fontes de energia renováveis não deve exceder certos limites.

4.2.3. Limitações de tempo para o financiamento dos projectos

Estas limitações contribuem para a melhoria constante das tecnologias, bem como para a concentração dos recursos nas tecnologias de futuro. Além disso, o financiamento de projectos individuais não deve exceder a recuperação dos custos adicionais em relação às centrais convencionais.

4.2.4. Concentração nas tecnologias mais prometedoras

O programa deve concentrar-se nas energias renováveis mais susceptíveis de se tornarem competitivas em comparação com as fontes convencionais a curto ou a médio prazo. As opções a longo prazo deveriam ser examinadas no âmbito da investigação ao abrigo do Quinto Programa-Quadro.

4.2.5. Acesso livre

Para maximizar a generalização, os programas de apoio não devem excluir nenhum investidor e ou operador potencial. Os utilizadores de energia comercial e industrial e, em particular, os utilizadores intensivos devem ser encorajados a investir em sistemas de energias renováveis capazes de satisfazer as suas próprias necessidades de electricidade, aquecimento, refrigeração e ar condicionado.

4.2.6. Burocracia mínima

Para evitar o desperdício de financiamento disponível, os programas de apoio devem reduzir ao mínimo as formalidades administrativas e ser transparentes.

4.2.7. Questões relativas à ligação à rede e ao reforço da rede

É evidente a necessidade de adoptar uma metodologia harmonizada, aberta e transparente para a ligação à rede, bem como regras de ligação normalizadas para as energias renováveis. Como princípio geral, as regras para o acesso à rede que se aplicam às energias renováveis devem ser as mesmas que as que se aplicam a qualquer outro produtor. Os produtores de energia FER não devem estar isentos do pagamento dos serviços de rede que recebem. Por exemplo, a ligação não deve ser subsidiada nem por outros utilizadores da rede, nem pelas próprias empresas da rede. Em vez disso, os custos reais devem estar incluídos na totalidade dos custos do projecto abrangidos pelo subsídio. Os operadores da rede devem ter a possibilidade de recuperar os custos adicionais, designadamente os custos administrativos, os estudos de rede e o reforço desta.

5. Conclusão

5.1. O documento de trabalho da Comissão coloca duas questões nas suas conclusões:

- Em primeiro lugar, é ou não necessária uma directiva ou outra iniciativa comunitária para que a UE possa atingir os seus objectivos nesta área?
- Em segundo lugar, em caso afirmativo, qual a abordagem adequada?

5.2. A resposta do Comité à questão geral do regime apropriado enquadra-se nas duas opções descritas na secção 2.

- No que diz respeito à opção 1, o Comité é favorável à realização gradual de um mercado interno. Contudo, isto é pouco provável que aconteça, a não ser que seja desenvolvido um regime extensivo a todo o mercado para cada tecnologia.
- Assim, é preciso uma versão da opção 2. É oportuna a criação proactiva de alguns regimes independentes de

apoio à tecnologia, o que vai fazer progredir o mercado interno para cada tecnologia, à medida que se comprovar a respectiva maturidade (ver a secção 4.2.4).

5.3. Qualquer que seja o instrumento escolhido pela Comissão para atingir os objectivos da opção 2, isto, em si mesmo, não vai ser suficiente para atingir o objectivo da UE de 12 % de penetração das energias renováveis até 2010. Para tal, também vão ser necessárias as acções especificadas nos pontos 5.4, 5.5 e 5.6.

5.4. Continua a ser necessária uma avaliação fundamental de como vai ser atingida a meta dos 12 % até 2010 em cada uma das tecnologias na UE em geral.

5.5. A UE, os Estados-Membros e as indústrias da distribuição precisam de marcar uma posição relativamente a este objectivo e perante a importância desta operação, ou seja:

- os Estados-Membros e a Comissão precisam de considerar a questão da PAC;
- os Estados-Membros precisam de estabelecer regulamentação e processos de planeamento adaptados à dimensão da desejada penetração tecnológica;
- a UE e a indústria da distribuição precisam de orientar o financiamento ao abrigo do Quinto Programa-Quadro em função das prioridades de desenvolvimento identificadas pelo Estado-Membro e pelos compromissos assumidos em relação a cada tecnologia;
- os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, precisam de desenvolver quadros para a conclusão de contratos e a fixação dos preços para promoverem um mercado interno para cada tecnologia;
- a UE e a indústria da distribuição precisam de criar normas técnicas para cada tecnologia para que o mercado interno possa desenvolver-se;
- a publicidade e a divulgação pelos Estados-Membros vão ser os factores essenciais de incentivo à procura e aceitação pelo público do calor e electricidade produzidos a partir das FER.

5.6. Paralelamente ao que precede, a UE e os Estados-Membros precisam de reformular a regulamentação em matéria de construção por forma a atingir as metas de eficácia energética e a encorajar as tecnologias no domínio da PCCE, da energia solar e das tecnologias fotovoltaicas.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às normas de eficiência energética para balastros de tubos de iluminação fluorescente»

(1999/C 368/04)

Em 8 de Outubro de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com os artigos 175.º e 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 5 de Outubro de 1999. Foi relator G. Bernabei.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 103 votos a favor, com 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. A proposta da Comissão insere-se na estratégia que visa melhorar a eficiência do equipamento eléctrico de utilização final para cumprir os objectivos da política de energia: segurança do abastecimento, competitividade e protecção ambiental.

1.2. A iniciativa segue a abordagem já adoptada para estabelecer requisitos mínimos de eficiência energética através de directivas, como foi o caso da Directiva «caldeiras para uso doméstico» de 1999 e da Directiva «frigoríficos domésticos» de 1996, ou através de acordos negociados voluntários como os que foram concluídos em relação aos televisores, aos videogravadores e às máquinas de lavar, sobre os quais o Comité teve ocasião de se pronunciar⁽¹⁾.

1.3. A Comissão considera que os requisitos mínimos são essenciais para melhorar a eficiência dos balastros de tubos fluorescentes e explorou todas as possibilidades de celebrar um acordo negociado com a indústria com vista à eliminação gradual dos balastros com baixa eficiência. Todavia, os fabricantes europeus receiam que a quota de mercado por eles libertada seja imediatamente ocupada por produtos importados, pelo que preferem a harmonização legislativa dos requisitos mínimos válida para todos os aparelhos colocados no mercado europeu, o que evitaria entraves ao comércio.

1.4. Por outro lado, e de uma maneira geral, todas as partes interessadas reconhecem a necessidade de cumprir as metas fixadas na Conferência de Quito para redução das emissões de gases com efeito de estufa, o que, para a UE, implica uma redução das emissões de 8 % entre 1990 e 2010. A Comissão sustenta que a aplicação dos requisitos mínimos de eficiência propostos para os balastros de tubos fluorescentes pode também dar um contributo positivo para tal, ainda que admita que «o impacto das normas no consumo de electricidade será relativamente lento» (menos de 5 %, prevendo-se que o consumo total do sector em 2010 será de aproximadamente 111 TWh/a).

1.5. No entender da Comissão é, pois, necessário promover os aparelhos de perda baixa correspondentes, no sistema de 47 classes e 4 tipologias adoptado pela Associação Europeia de Fabricantes de Aparelhos de Iluminação (CELMA), às tipologias A e B, retirando gradualmente do mercado europeu a tipologia D numa primeira etapa, para a qual se prevê um período transitório de um ano. Para a segunda etapa, que deveria conduzir à retirada do mercado da tipologia C, o período transitório previsto é de 4 anos.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité salientou por diversas vezes⁽²⁾ — a última das quais no seu parecer sobre a comunicação «Eficiência energética na Comunidade Europeia — Para uma estratégia de utilização racional da energia» — a importância de soluções negociadas voluntárias e de «trabalhar numa base positiva e premiar os fabricantes que promovam equipamentos de menor consumo com componentes recicláveis». Já no seu parecer sobre a directiva «frigoríficos» o Comité solicitara à Comissão que promovesse a participação activa da indústria e dos consumidores no processo de avaliação dos resultados e, se necessário, no estabelecimento do segundo nível de normas de eficiência energética.

2.2. O Comité está de acordo com as finalidades e o espírito da proposta de directiva, embora, dada a complexidade da matéria, tivesse preferido que a questão fosse resolvida através de acordos voluntários da indústria.

2.3. Por outro lado, dadas as importações maciças confirmadas pela própria Comissão, a exclusão dos balastros destinados à exportação, quer como peças individuais quer integrados em aparelhos de iluminação, e a possível presença simultânea de «marcações CE» referentes a outras directivas, o Comité

(1) JO C 155 de 21.6.1995, p. 18. JO C 102 de 18.4.1991, p. 46.

(2) COM(1998) 246 final. Parecer do Comité Económico e Social sobre a comunicação da Comissão «Eficiência energética na Comunidade Europeia — Para uma estratégia de utilização racional da energia» — JO C 407 de 28.12.1998. Ver também o parecer de iniciativa do Comité sobre «Políticas de utilização racional da energia (URE) na União Europeia e nos países candidatos a uma próxima adesão» — JO C 407 de 28.12.1998.

entende dever sublinhar a necessidade de controlos do mercado eficazes e de sistemas de controlo e garantia da qualidade adequados em todos os Estados-Membros, com efeito imediato e prazos concretos, por forma a que os esforços dos produtores europeus não sejam contrariados pela concorrência desleal e pela comercialização de balastros não conformes.

2.4. O Comité entende que estes períodos transitórios devem ser considerados como os mínimos indispensáveis para a adaptação e reconversão das linhas de produção e também para a repartição dos custos associados às novas tecnologias, à investigação e à formação do pessoal que se tornarão necessários, e que, na ausência de instrumentos comunitários de apoio adequados no domínio do financiamento, da formação e da informação destinados a este como a todos os outros sectores afectados por planos de melhoria dos requisitos mínimos de eficiência energética, podem repercutir-se negativamente na sua capacidade competitiva.

2.5. O Comité concorda inteiramente com a necessidade de requisitos de eficiência energética suficientemente precisos para que possam constituir, na sua transposição para o direito nacional, obrigações sujeitas a sanções, de acordo com as disposições da «nova abordagem» da política de normalização. Concorde igualmente com o procedimento de avaliação da conformidade baseado na auto-avaliação, evitando o recurso à verificação obrigatória da conformidade ao tipo por «organismos notificados» externos.

2.6. Na opinião do Comité, importa que aos consideráveis esforços pedidos aos sectores produtivos afectados para garantia de elevados níveis de segurança e de qualidade e aplicação de tecnologias cada vez mais avançadas, sem todavia suprimir tecnologias de outro tipo, correspondam esforços mais consistentes e visíveis — a exemplo do «US Green Lights Program» — em termos de sensibilização e de difusão, apoio à demonstração de tecnologias inovadoras (MTD — «Melhores Técnicas Disponíveis»), campanhas de informação e formação, um empenhamento mais concreto nas acções-chave do Quinto Programa-Quadro Comunitário de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, a inclusão dos reais objectivos desta iniciativa legislativa no âmbito de outras políticas da procura, como por exemplo as normas de construção, os contratos públicos e as normas de impacto ambiental a que está sujeita a concessão de autorizações, mas também nas acções de apoio aos esforços a desenvolver pela UE no mercado global e uma política enérgica de promoção da transposição das nossas normas ao nível internacional.

3. A problemática no exterior e nos países candidatos

3.1. Nos EUA, as disposições relativas aos requisitos mínimos de eficiência energética dos tubos fluorescentes constam do «National Policy Act» de 24 de Outubro de 1992, que levou à retirada do mercado, em três anos, de três tipos de tubos fluorescentes (F40, F96 e F96/HO) que não respeitavam as normas federais baseadas nos valores LPW (lúmens por watt) e CRI (Color Rendering Index).

3.1.1. Desde Novembro de 1995, os fabricantes americanos não podem produzir, importar ou vender tubos fluorescentes que não cumpram as normas federais, sendo ao mesmo tempo incentivados a promover a adopção de tais normas nos mercados externos, especialmente latino-americanos e asiáticos.

3.1.2. Simultaneamente, a Agência Federal para a Protecção do Ambiente (EPA) lançou, em finais de 1990, um programa de apoio denominado «Green Lights Program» que associa, de forma voluntária, grandes consumidores de electricidade, empresas de electricidade, sociedades de gestão de electricidade e produtores e distribuidores de lâmpadas, com o objectivo de os vincular ao cumprimento de calendários de eficiência energética da iluminação e assegurar apoio no domínio da informação, da sensibilização e da promoção. Graças a uma marcada expansão do mercado, os custos dos diversos componentes baixaram consideravelmente e o preço dos balastros electrónicos desceu para menos de metade em cinco anos.

3.1.3. Por último, a Agência Federal (EPA) lançou, em 28 de Junho de 1999, uma nova acção destinada a proteger mais eficazmente a saúde pública e o ambiente da poluição pelo mercúrio, incentivando os consumidores a reciclarem voluntariamente os tubos fluorescentes e outros produtos de uso corrente que contenham substâncias tóxicas, impedindo assim que acabem nas descargas e nas incineradoras.

3.1.4. Na opinião do Comité, importa que o programa europeu análogo ao «Green Lights Program» da EPA, que se encontra ainda em fase de estudo no CCI, seja adoptado quanto antes. É importante, com efeito, assegurar um quadro global coerente, fomentando a segurança ambiental da reciclagem das substâncias tóxicas, especialmente do mercúrio presente nos tubos fluorescentes, promovendo a eficiência energética e a protecção do ambiente e apoiando, concomitantemente, a competitividade da produção europeia.

3.2. Para o Comité, é igualmente importante que se tenha em conta a dimensão externa da proposta de directiva, especialmente no que toca aos países candidatos à adesão que estão a preparar-se para a aplicação das normas técnicas do mercado interno e que possuem uma produção desenvolvida no sector da iluminação — ainda que o nível das normas de eficiência seja muito baixo — promovendo a sua adaptação através da transferência de tecnologia, da utilização dos fundos de pré-adesão e do Programa Phare e da extensão do programa SAVE II, tendo em vista a formação de capacidades de gestão e a sensibilização para as medidas de eficiência energética propostas.

3.3. Dever-se-ia adoptar medidas análogas de promoção no âmbito dos programas de cooperação e assistência destinados aos países euromediterrânicos, ao Mercosul e à América Latina, bem como no quadro dos instrumentos de cooperação com os Estados ACP e das iniciativas relativas à Ásia.

4. Observações na especialidade

4.1. Âmbito de aplicação

4.1.1. Dado que os balastros não são colocados em serviço isoladamente, mas sim integrados em aparelhos de iluminação, o Comité considera indispensável clarificar se e em que medida os limites e as obrigações impostos aos balastros e aos seus produtores são transferidos para os aparelhos de iluminação em que os balastros são montados. Tal é necessário para se poder estabelecer um controlo do mercado adequado, nomeadamente no que se refere aos aparelhos de iluminação importados para a UE.

4.1.2. Tendo em conta as diferenças entre as diversas versões linguísticas do texto proposto, é necessário harmonizá-las tomando por base a versão em língua inglesa no que diz respeito ao segundo parágrafo do artigo 1.º A formulação «to be exported» corresponde correctamente às exigências da cadeia de produção dos aparelhos de iluminação. Deve ser utilizada a mesma formulação na alínea c) do n.º 3 do artigo 3.º por razões de homogeneidade e coerência.

4.1.3. A exclusão do âmbito de aplicação deve aplicar-se, no entender do Comité, tanto aos balastros directamente exportados como aos que são vendidos a um produtor de aparelhos de iluminação com vista à sua exportação.

4.1.4. A exclusão do âmbito de aplicação prevista no segundo parágrafo do artigo 1.º deve aplicar-se sem prejuízo do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 3.º (indicação dos aparelhos destinados à exportação).

4.2. Marcação «CE» e avaliação da conformidade

4.2.1. O Comité entende que importa clarificar as modalidades de aplicação da marcação «CE» referida nos artigos 3.º, 5.º e 6.º nos seguintes aspectos:

- respeito das directivas «nova abordagem» aplicáveis aos balastros ou aos aparelhos de iluminação que os integram;
- alinhamento das modalidades de declaração de conformidade já aplicadas ao abrigo de outras directivas referentes aos balastros (Directivas Compatibilidade Electromagnética 89/336 e 93/68) e aos aparelhos de iluminação (Directivas Baixa Tensão 73/23 e 93/68 e Directivas Compatibilidade Electromagnética 89/336 e 93/68).

4.3. Prazos de aplicação

4.3.1. À luz da experiência adquirida no mercado com a aplicação das anteriores directivas «nova abordagem», o Comité considera que é da maior importância assegurar que a transição

do regime actual para o novo regime se processe da forma mais homogénea possível em toda a UE e com a necessária progressividade.

4.3.2. O Comité salienta, em particular, que seria oportuno:

- dilatar de 12 para 18 meses o prazo de transposição pelos Estados-Membros (n.º 1 do artigo 8.º);
- adaptar, em consequência, o prazo de proibição de colocação no mercado (segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 8.º);
- introduzir um prazo suplementar de 12 meses para a proibição de colocação em serviço (n.º 1 do artigo 2.º), a fim de permitir o escoamento das existências dos distribuidores e dos produtores de aparelhos de iluminação que integram os balastros objecto da directiva;
- introduzir um prazo suplementar idêntico de 12 meses para permitir o escoamento das existências à data da entrada em vigor da segunda fase da directiva (n.º 1 do artigo 9.º).

4.4. Controlo e revisão

4.4.1. O Comité gostaria de salientar as preocupações dos consumidores e dos produtores. Pretendem estes círculos que, na transposição da directiva para a legislação nacional, sejam dadas garantias efectivas quanto à tempestividade e eficácia do controlo do mercado em toda a UE.

4.4.2. Com efeito, o Comité entende que a inexistência de mecanismos de controlo do mercado poderia penalizar fortemente o sector num prazo relativamente breve (meses), seja ao nível da produção, seja ao nível do emprego.

4.5. Medidas de apoio

4.5.1. O Comité considera que deve ser aditado um 20.º «considerando» à proposta mencionando a oportunidade de prever, para além das ajudas estruturais e do BEI, dos programas de IDT e dos programas energéticos pertinentes, medidas de apoio e de promoção destinadas a todos os sectores interessados na inovação e na reestruturação tecnológica para se adaptarem aos novos parâmetros comunitários de eficiência energética.

5. Conclusões

5.1. O Comité formula as seguintes recomendações à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho:

- concordando embora com a finalidade e o espírito da proposta de directiva, o Comité entende que a via do acordo negociado teria sido preferível, dada a complexidade das inter-relações entre as diversas disposições propostas e as directivas «nova abordagem» aplicáveis ao mesmo sector;

- dado o elevado volume de exportações de balastros como peças individuais ou integrados em aparelhos de iluminação, há que assegurar uma compatibilidade adequada entre objectivos de eficiência energética, emprego, competitividade internacional e protecção do ambiente;
- face sobretudo à possibilidade de lançamento de uma terceira fase de aumento da eficiência energética, é indispensável estabelecer um quadro coerente para o desenvolvimento de uma política integrada dos produtos (PIP: eficiência energética; gestão «de todo o ciclo de vida»; utilização de substâncias potencialmente perigosas; protecção do consumidor);
- na formulação do articulado, é imprescindível clarificar o âmbito de aplicação em termos de transferência das exigências impostas aos balastros para os aparelhos de iluminação em que estão integrados; importa coordenar as directivas pertinentes que prevêem a aposição da marcação «CE» e redefinir os prazos de transposição e aplicação para assegurar a homogeneidade e a progressividade;
- aos consideráveis esforços pedidos aos sectores produtivos afectados devem corresponder iniciativas consistentes e visíveis em termos de sensibilização, informação e formação e a integração dos objectivos de promoção da eficiência energética pertinentes nas diversas políticas internas (concursos públicos, construção, etc.) e externas (negociações de alargamento, acções de cooperação e assistência destinadas aos países mediterrânicos, ao Mercosul, à América Latina, aos Estados ACP e à Ásia).

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que altera a Decisão 91/666/CEE relativa ao estabelecimento de reservas comunitárias de vacinas contra a febre aftosa»

(1999/C 368/05)

Em 8 de Setembro de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 37.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 28 de Setembro de 1999, sendo relator J. Donnelly.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 105 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções o seguinte parecer.

1. Síntese do documento da Comissão

1.1. As medidas comunitárias de luta contra a febre aftosa prevêm vacinações de emergência em caso de surtos significativos da doença.

1.2. Através da Decisão 91/666/CEE⁽¹⁾ o Conselho estabeleceu a existência de reservas comunitárias de vacinas contra a febre aftosa e designou quatro localizações geográficas para os bancos de antigénios em diferentes Estados-Membros. Entretanto, dois desses bancos de antigénios renunciaram à prestação desse serviço à Comunidade⁽²⁾.

1.3. Além disso, é sempre possível que venha a tornar-se necessário, eventualmente com pré-aviso muito curto e certamente num prazo apertado, transferir as reservas de antigénios para estabelecimentos adequados da Comunidade. A fim de permitir responder imediatamente à necessidade de distribuir ou transferir, para armazenagem em diferentes locais, as

reservas comunitárias de antigénios da febre aftosa, é proposta uma alteração à referida decisão, mediante a qual é eliminada a designação das duas instituições e a designação de qualquer outro estabelecimento passa a ser feita, de futuro, pela Comissão ouvido o Comité Veterinário Permanente (de acordo com o procedimento enunciado no artigo 10.º da decisão).

2. Apreciação da proposta

2.1. A protecção do estado sanitário do efectivo animal comunitário reveste-se de extrema importância. Ganha terreno a necessidade de uma nova base jurídica, tal como é proposto pela Comissão, que permita uma acção imediata e mais eficaz de luta contra a febre aftosa.

2.2. A gravidade desta doença, que está também disseminada em regiões vizinhas, nomeadamente a Turquia e alguns países do Norte de África, poderá implicar a necessidade de uma reacção imediata e a possibilidade de transferir as reservas comunitárias de vacinas contra a febre aftosa. O Comité apoia, por conseguinte, a proposta da Comissão, que prevê a aplicação do procedimento do Comité Veterinário Permanente para a designação das reservas comunitárias de antigénios.

⁽¹⁾ JO L 368 de 31.12.1991, p. 21-25.

⁽²⁾ O «Institute for Animal Health» (Pirbright – UK) e a Bayer AG (Colónia – Alemanha).

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia»

(1999/C 368/06)

Em 3 de Agosto de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 29 de Setembro de 1999 (relator único: Vasco Cal).

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 109 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o parecer seguinte.

1. A proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, apresentada pela Comissão em Julho de 1999, dá seguimento às decisões do Conselho Europeu de Berlim de 24 e 25 de Março sobre o financiamento da União Europeia para o período de 2000 a 2006.

1.1. No que respeita aos recursos próprios as decisões essenciais do Conselho foram:

- a da redução da taxa máxima de mobilização do recurso IVA (de 1 % para 0,75 % em 2002 e 2003 e para 0,5 % de 2004 em diante);
- de aumento da percentagem dos «recursos próprios tradicionais» retida pelos Estados-Membros a título de custos de cobrança (de 10 % para 25 %);
- ajustamentos técnicos à correcção dos desequilíbrios em favor do Reino Unido (para tomar em consideração os resultados destas decisões do Conselho Europeu e os futuros custos do alargamento);
- redução para 25 % da parte de financiamento da Áustria, Alemanha, Países Baixos e Suécia relativa à correcção em favor do Reino Unido;
- e o convite para que a Comissão examine o funcionamento do sistema de recursos próprios, incluindo os efeitos do alargamento, a correcção em favor do Reino Unido e a redução concedida aos quatro Estados-Membros citados, no financiamento da correcção em favor do Reino Unido, incluindo a questão da criação de novos recursos próprios autónomos para a UE antes de 1 de Janeiro de 2006.

2. O CES teve oportunidade de examinar estes problemas no parecer de iniciativa que elaborou em 24 e 25 de Março de 1999 sobre «O financiamento da União Europeia»⁽¹⁾, com vista ao Conselho Europeu da mesma data. Neste parecer, o CES reconheceu as dificuldades em adoptar algumas das propostas em discussão, como a da criação de novos recursos próprios e pronunciou-se favoravelmente quanto a algumas das medidas que vieram a ser adoptadas pelo Conselho

Europeu e que são hoje objecto da proposta de decisão do Conselho, nomeadamente: a aplicação mais generalizada do recurso PNB e redução da taxa máxima de mobilização do recurso IVA, aumento da retenção a título de custos de cobrança e tomada em consideração dos custos de alargamento na correcção em favor do Reino Unido.

2.1. Tendo em conta que os custos e os prazos do alargamento ainda não podem ser determinados de forma realista, o CES considerou no seu parecer sobre o «financiamento da União» que, antes de 2006, seria necessário reexaminar toda a problemática dos recursos próprios, incluindo os desequilíbrios orçamentais em relação a alguns Estados-Membros e, por isso, congratula-se com o convite dirigido pelo Conselho Europeu à Comissão para que reexamine o funcionamento do sistema de recursos próprios.

2.2. A necessidade deste re-exame é evidente quando se analisam os desequilíbrios orçamentais actuais e quando se projectam nas diversas rubricas orçamentais as despesas que poderão decorrer do alargamento cujo custo para o orçamento comunitário é «fortemente subestimado».

2.3. Mas a questão de fundo que o CES levantou no seu Parecer vai mais longe e considera que as medidas pontuais e positivas não são suficientes para garantir um sistema de recursos próprios «equitativo, transparente, eficaz e simples» como o Conselho Europeu fez questão de sublinhar. Para a nova situação que será criada pelo alargamento seria necessário introduzir a partir de 2005/2006, data em que se realizarão os primeiros alargamentos um mecanismo geral de regulamentação que fixe um quadro em torno do novo sistema de recursos próprios, um mecanismo que relacione directamente a prosperidade nacional (medida pelo nível do PNB por habitante) com os saldos líquidos de cada Estado-Membro. Por consequência, será necessário garantir um nível global de recursos próprios que permita manter e reforçar o papel da União Europeia.

2.3.1. A curva que expressa graficamente este mecanismo não poderia ultrapassar os limites que se vierem a fixar no que respeita aos saldos líquidos.

(1) JO C 138 de 18.5.1999.

A relação directa entre as duas variáveis não deveria ser expressa por uma linha mas sim por uma zona sombreada em torno da linha, de forma que o mecanismo de correcção intervenha quando a situação líquida de um Estado-Membro caia fora da zona em consideração e se afaste sensivelmente da situação líquida dos outros Estados-Membros com o mesmo nível de prosperidade. A relação entre o desequilíbrio orçamental, medido em relação ao PNB per capita, e os saldos orçamentais operacionais requer uma fórmula que permita variações anuais nas contribuições para o orçamento. Conceptualmente, os mecanismos acordados deverão considerar uma margem de variação que seja aceitável quando medida num período superior a um ano. A escala desta margem deveria ser suficiente para permitir encontrar um melhor equilíbrio entre a estabilidade e previsibilidade do nível das receitas e as correcções a introduzir nos saldos líquidos, quando estes saiam

fora do grau aceitável de variação. Desta forma, evitam-se as correcções generalizadas todos os anos.

2.4. O Comité considera que o Relatório sobre o «funcionamento dos recursos próprios e, em especial, sobre os efeitos do alargamento sobre o funcionamento do orçamento» (artigo 9.º da proposta de decisão do Conselho), Relatório que a Comissão deve apresentar antes de 1 de Janeiro de 2006, deve ser antecedido de um amplo debate em todas as Instituições e nos Estados-Membros sobre a autonomia financeira da União Europeia, a diminuição a que se assiste do peso relativo dos recursos próprios tradicionais e a questão dos recursos próprios suficientes para manter e reforçar o papel da União Europeia. Este amplo debate permitirá criar um consenso alargado, que facilitará a apresentação de propostas concretas por parte da Comissão Europeia.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à protecção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho (sexta directiva especial nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE)»

(1999/C 368/07)

Em 17 de Maio de 1999 decidiu o Conselho consultar o Comité Económico e Social, ao abrigo do artigo 198.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

A Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que teve a seu cargo a preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 30 de Setembro de 1999. Foi relator Thomas ETTY.

Na 367.ª reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou o presente parecer por 97 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções.

1. O Comité concorda, em termos gerais, com a Comissão quanto a ser importante simplificar e clarificar a legislação comunitária, sem prejuízo do nível de protecção. É seguramente o que deve ser feito com a legislação sobre segurança e saúde no trabalho, área em que a arquitectura dos documentos existentes se tornou, nalguns casos, muito complicada.

2. Verifica que o objectivo da consolidação não é alterar a substância da legislação actual.

3. O Comité verifica também que a decisão da Comissão de 1 de Abril de 1987 dispõe que todos os actos jurídicos devam ser codificados pelo menos à décima alteração (regra mínima). A directiva de 1990 relativa aos agentes cancerígenos⁽¹⁾ foi alterada uma vez quando a Comissão apresentou a sua proposta de 8 de Abril de 1999. Entretanto, foi alterada uma segunda vez em 29 de Abril de 1999.

O Comité considera que o esforço de codificação deve começar quando urja a transparência. A Comissão deve tentar evitar situações de proposta de codificação imediatamente seguida de nova proposta de alteração.

Neste caso, a proposta precoce da Comissão deveu-se a questões de aplicação: inicialmente, a Directiva limitava a protecção dos trabalhadores às substâncias classificadas ao nível comunitário; após a primeira alteração, o âmbito de aplicação alargou-se a substâncias reconhecidas como cancerígenas por outras autoridades.

O Comité julga saber que estão bastante avançados os preparativos de inclusão de uma segunda alteração na codificação. Espera, pois, que a nova proposta seja adoptada em breve.

4. O Comité concorda inteiramente com a proposta em apreço.

5. Como esta é a primeira proposta deste tipo submetida ao Comité na área de política em causa abordam-se no presente parecer os aspectos mais gerais do processo de codificação no que diz respeito à legislação sobre a segurança e saúde no trabalho:

— tendo em conta o que é dito no ponto 2 acima, se houver diferenças de protecção de instrumento legislativo para instrumento legislativo a codificar, devem aplicar-se as disposições mais favoráveis à segurança e saúde no trabalho;

— se desses instrumentos constarem derrogações, isto é, sectores excluídos, a codificação deve suscitar imediatamente um debate, nos serviços e órgãos pertinentes da UE, sobre se se justificam ainda derrogações e quais, sendo extraídas conclusões a executar com prontidão;

— a codificação é importante não só para tornar a legislação mais clara e mais acessível ao cidadão comum da UE, mas também para os governos, parlamentos e grupos de interesses socioeconómicos dos Estados candidatos à adesão à UE, em especial os da Europa Central e Oriental. Nesta conformidade, o Comité defende uma vez mais uma cooperação mais forte com os parceiros pertinentes, nesses países, no domínio da segurança e saúde no trabalho;

— o Comité está ciente de que a codificação ocupa não só a D-G V mas também, em grande medida, os serviços jurídicos da Comissão. Não pode, porém, deixar de reiterar propostas já feitas à Comissão no sentido de que fique assegurado que os recursos pertinentes da D-G V se mantenham num nível que lhes permita a adequada realização das tarefas que lhes estão confiadas;

(1) Directiva 90/394/CEE do Conselho, JO L 196 de 26.7.1990.

— se, como se espera, a codificação tornar a legislação comunitária mais clara e mais acessível, a D-G V poderá explorar a possibilidade de instrumentos e medidas suple-

mentares para promover uma melhor execução da legislação vigente.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária em prol da integração dos refugiados»

(1999/C 368/08)

Em 5 de Julho de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a União Europeia, consultar o Comité sobre a proposta supramencionada.

Incumbida dos correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 30 de Setembro de 1999. Foi relatora S. zu Eulenburg.

Na sua 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (reunião de 20 de Outubro), o Comité adoptou, por 107 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Observações na generalidade

O presente parecer tem por objecto um programa de acção comunitária em prol da integração dos refugiados reconhecidos e, em função dos Estados-Membros em causa, das pessoas «beneficiárias de outras formas de protecção que lhes permitem permanecer no território dos Estados-Membros, sendo assim candidatos adequados para uma integração total na sociedade» (v. p. 3 da proposta). A convite do Parlamento Europeu, a Comissão Europeia apresentou em Dezembro de 1998 a respectiva proposta de decisão do Conselho.

O CES acolhe com extrema satisfação que, a convite do Parlamento Europeu, a Comissão Europeia tenha apresentado uma proposta de decisão do Conselho estabelecendo um programa de acção comunitária em prol dos refugiados. O CES apoia tanto a fundamentação, como a proposta propriamente dita e vê na instituição de um programa de acção um importante instrumento para garantir e manter de futuro os resultados positivos das acções-piloto empreendidas, reagindo-se assim de forma coerente aos desafios que se colocam à União Europeia e aos seus Estados-Membros em matéria de integração de refugiados. Neste contexto, o CES salienta a importância de se estabelecer este programa no devido tempo, em estreita ligação com as acções-piloto, e de se velar pela sua execução o mais brevemente possível. Os 18 meses de duração do programa são, na perspectiva do Comité, imprescindíveis.

Perante este parecer globalmente positivo, o CES limita-se a apresentar algumas propostas de alteração do documento existente, que passa a apresentar e a fundamentar.

1.1. Contexto da política de apoio em que se insere o programa de acção proposto

1.1.1. A integração das pessoas que têm encontrado refúgio e protecção nos Estados-Membros converteu-se, ao longo dos últimos anos, em objecto de crescente interesse na União Europeia. A pedido do Parlamento Europeu, em 1997 e 1998 foram financiadas, a título da rubrica orçamental B3-4113, múltiplas acções-piloto em prol da integração dos refugiados. O programa de acção em exame foi aprovado pela Comissão em Dezembro de 1998, com base nas experiências adquiridas nessas acções-piloto.

1.1.2. Em 13 de janeiro de 1999, a Comissão apresentou, por outro lado, uma proposta complementar de acção comum, estabelecendo medidas destinadas a apoiar na prática o acolhimento e repatriamento voluntário de refugiados, pessoas deslocadas e requerentes de asilo (COM(1998) 733 final), com base no trabalho desenvolvido durante o mesmo período, a título das rubricas orçamentais B5-803 e B7-6008.

1.1.3. Para 1999, a autoridade orçamental da União Europeia reservou na rubrica orçamental B3-4113 créditos no montante de 5 milhões de euros, destinados a medidas preparatórias em prol da integração dos refugiados. As acções apoiadas no quadro destas iniciativas têm por finalidade a preparação das propostas contidas no programa de acção e a verificação da sua exequibilidade.

1.1.4. Sendo a proposta de programa de acção aprovada pelo Conselho no decurso do exercício orçamental de 1999, o programa estará em princípio operacional em 2000.

1.1.5. O programa de acção aspira a estabelecer uma base jurídica para a prossecução do trabalho de apoio e a assegurar uma transição sem fricções para as Acções comunitárias em prol da integração social, visto que, a médio prazo, está previsto prosseguir estas medidas no quadro da acção comunitária de promoção da integração social (nos termos do artigo 137.º do Tratado CE, alterado pelo Tratado de Amsterdão) (cf. pp. 3 e 5 da proposta).

1.1.6. O programa de acção proposto tem assim por função lograr uma transição suave entre as medidas preparatórias do exercício orçamental de 1999 e as previstas Acções comunitárias de promoção da integração social, bem como manter o valor acrescentado criado pelos projectos plurianuais já em curso.

1.1.7. A aprovação da decisão estava inicialmente programada para o primeiro semestre de 1999, mas tal não foi possível durante a presidência alemã do Conselho.

1.2. *Avaliação do contexto da política de apoio em que se insere o programa de acção proposto*

1.2.1. Considerada no contexto da política de apoio, a aprovação da presente proposta de decisão pelo Conselho da União Europeia é de saudar sob diversos aspectos:

- as medidas-piloto empreendidas ou em curso em 1998 e 1999, a título da rubrica orçamental B3-4113, desenvolveram ou melhoraram as estruturas de integração de refugiados em todos os Estados-Membros;
- por toda a Europa foram conduzidas eficazes campanhas de sensibilização da opinião pública, criadas redes de apoio à integração, tendo as organizações não governamentais tido a possibilidade de aprofundar sistemática e objectivamente a sua cooperação em favor dos refugiados⁽¹⁾;

(1) «Report on action taken on the selection of projects in 1998», rubrica orçamental B3-4113 — Integração dos refugiados, Comissão Europeia, D-G V. Cf. também a este respeito as brochuras informativas sobre os projectos «Joint Force for Integration» da Plataforma de Cooperação da Cruz Vermelha europeia em prol dos refugiados, requerentes de asilo e imigrantes (PERCO) e «Task Force on Integration» do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (CERE).

— importa garantir a continuidade das acções de apoio com vista à sustentabilidade destes projectos e dos seus resultados.

1.2.2. Uma descontinuidade nesta importante área de trabalho poderia ter por consequência deitar a perder as iniciativas positivas que constituíram os projectos apoiados pela União Europeia e, em muitos Estados-Membros, dada a insuficiência dos programas nacionais de apoio, deixarem de existir e não se preverem recursos que permitam prosseguir estas actividades.

1.2.3. Daí o Comité entender ser necessário prosseguir o apoio prestado pela UE. O programa de acção deveria, por conseguinte, ser aprovado o mais brevemente possível, de modo a permitir a continuidade sem sobressaltos entre as medidas preparatórias e o programa de acção.

1.3. *Contexto da política de integração em que se inscreve o programa de acção proposto*

1.3.1. A proposta de decisão do Conselho sobre um programa de acção comunitário em prol da integração dos refugiados preconiza «uma abordagem global relativa aos refugiados, às pessoas deslocadas e aos requerentes de asilo» (p. 3). O Parlamento Europeu exortou a Comissão a elaborar tal abordagem com base em medidas anteriores. Essa abordagem já existe, sob a forma de um pacote de duas propostas complementares:

— a proposta que incide numa «acção comum estabelecendo medidas destinadas a apoiar na prática o acolhimento e repatriamento voluntário de refugiados, pessoas deslocadas e requerentes de asilo» (com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia) (COM(1998) 733 final) e

— a proposta de decisão do Conselho, ora em exame, que prevê um programa de acção comunitária em prol da integração dos refugiados (com base no artigo 235.º do Tratado CE) (COM(1998) 731 final).

1.3.2. Os grupos destinatários das medidas propostas no programa de acção são, em primeira linha, os compostos por «pessoas reconhecidas como refugiados ou, em função do Estado-Membro em causa, [...] beneficiárias de outras formas de protecção que lhes permitem permanecer no território dos Estados-Membros, sendo assim candidatos adequados a uma integração total na sociedade» (p. 3).

1.3.3. Como fundamentação da pertinência do programa de acção em prol da integração dos refugiados, a proposta da Comissão invoca «a necessidade de actuar a nível europeu, resultado da crescente consciencialização dos cidadãos sobre os reptos fundamentais que a xenofobia, a falta de integração e a exclusão social constituem para as sociedades democráticas» (p. 3). Salienta-se ainda o fenómeno dos refugiados, o aumento significativo da sua dimensão e repercussão nos Estados-Membros (p. 4).

1.3.4. No que respeita aos refugiados como grupo social particularmente vulnerável, a Comissão preconiza na sua proposta a adopção de medidas específicas de integração que tenham em conta as circunstâncias do seu exílio e, em especial, a primeira fase da sua integração na sociedade do país de acolhimento.

1.3.5. Como princípios que presidem ao programa de acção são evidenciados, além da transferibilidade e da inovação, a parceria e a participação. O princípio da parceria deve ser posto em prática através de uma abordagem multidimensional que preveja formas de cooperação entre dois ou três parceiros. Para realizar o princípio da participação, os parceiros da cooperação deverão assegurar a participação directa dos refugiados.

1.3.6. O carácter europeu do programa deverá permitir o desenvolvimento de sinergias e o intercâmbio de experiências e boas práticas, que, por um lado, transcendam o exequível a nível nacional, e, por outro, não estejam cobertas por programas comunitários em curso: «Actualmente, este tipo de medidas — que podem servir de ponte para as acções gerais de promoção da integração — não entram directamente no âmbito de outras intervenções comunitárias, seja no da acção contra o racismo e a exclusão social, seja no das intervenções dos Fundos Estruturais.» (pp. 4-5).

1.3.7. Desde que esta proposta foi apresentada pela Comissão, em 16 de Dezembro de 1998, tem sido examinada por diversas instituições e organizações europeias e nacionais. Em 18 de Março de 1999, a Comissão das Liberdades Políticas e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu procedeu a um debate sobre as várias medidas da UE em matéria de asilo e de migração. Tendo em vista a iminente entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, os membros daquela comissão salientaram tratar-se de um «campo de acção genuinamente comunitário», uma vez que a política de imigração e de asilo passava de futuro a ser da competência da Comunidade. À luz de um relatório apresentado pela deputada do Parlamento Europeu Zimmermann, propôs-se a elaboração de uma análise comparativa da situação dos refugiados nos Estados-Membros. O Parlamento Europeu prevê ainda a instituição a médio prazo de um «Fundo Europeu para os Refugiados», reunindo todas as rubricas do orçamento da UE numa única rubrica orçamental, com vista a melhorar os procedimentos e a concessão de créditos no âmbito das acções da UE em prol dos refugiados⁽¹⁾.

1.3.8. Durante a presidência alemã do Conselho, nas «Orientações para uma estratégia europeia em matéria de imigração e asilo» (última versão revista de 23 de Junho de 1999), chamou-se a atenção para a importância da integração das pessoas oriundas de países terceiros, incluindo as pessoas desconhecidas como refugiados. «A integração dos cidadãos de países terceiros residentes legalmente e numa base duradoura nos Estados-Membros, incluindo os que beneficiam do estatuto de refugiados, é uma questão de máxima importância. [...] O Conselho Europeu [está] consciente de que a história da Europa foi marcada pelos fluxos migratórios. [...] Faz notar que a integração de cidadãos de países terceiros estabelecidos numa base estável na Europa constituirá uma tarefa permanente para a União Europeia e para os seus Estados-Membros»⁽²⁾. No mesmo documento é igualmente sublinhada a necessidade de uma estratégia global e integrada da política europeia em matéria de migração e asilo.

1.4. *Avaliação do contexto da política de integração em que se inscreve o programa de acção proposto*

1.4.1. O programa de acção proposto constitui um importante pilar da política comum de migração e asilo. É de saudar — e certamente não apenas na perspectiva das organizações não governamentais activas no domínio da ajuda aos refugiados — que os refugiados sejam considerados um grupo particularmente vulnerável com necessidades específicas de integração e que exista, por parte da União Europeia, a vontade política de promover a sua integração. Tal é tanto mais importante se se considerar que os fluxos migratórios e de refugiados não são certamente fenómenos temporários, mas uma questão que constitui um desafio permanente para os Estados-Membros e não só para eles. Neste contexto, a proposta do Parlamento Europeu de criar um fundo europeu para os refugiados, reunindo todas as rubricas orçamentais relativas aos refugiados, merece especial atenção.

1.4.2. A proposta da Comissão visa nomeadamente encorajar a receptividade da opinião pública europeia em relação ao acolhimento, pelo que não se deveria falar de «recrudescimento do fenómeno dos refugiados» (cf. p. 4).

1.4.3. Os desafios decorrentes do facto de a UE e os seus Estados-Membros deverem, actualmente e de futuro, possivelmente de forma crescente, conceder asilo a refugiados, justificam a prossecução do apoio comunitário.

2. Propostas destinadas a alterar e complementar a proposta de decisão do Conselho

2.1. Princípios de parceria e participação

2.1.1. Como referido nas considerações prévias, a proposta da Comissão prevê que os refugiados intervenham directamente na execução do programa de acção. Para tal, as organizações e os grupos de auto-ajuda dos refugiados deveriam, no entender do Comité, ser activamente implicados na concepção e execução dos projectos e participar no programa de acção.

2.1.2. Proposta: Haveria que aditar ao ponto 3.2 a seguinte frase final: «Os grupos de auto-ajuda dos refugiados e outras organizações de migrantes que desenvolvem acção em prol da integração dos refugiados devem, na sua qualidade de intervenientes, ser activamente envolvidos na concepção, execução e avaliação de projectos. Importa, nesta perspectiva, incentivar a cooperação de todas as organizações representativas da sociedade civil».

2.2. 2.º Considerando

2.2.1. Como exposto nos considerandos da proposta, o número de refugiados aumentou globalmente na Europa, mas não em todos os Estados-Membros, pelo que o Comité propõe a seguinte proposta de precisão desta afirmação:

2.2.2. Proposta: «[...] em alguns Estados-Membros, o número de refugiados aumentou consideravelmente nos últimos anos.»

⁽¹⁾ Cf. «News Report» de 18.3.1999, Parlamento Europeu.

⁽²⁾ Nota da Presidência ao «Comité Estratégico sobre Imigração, Fronteiras e Asilo», Doc. n.º 8815/99 ASIM 23, Bruxelas, 23.6.1999.

2.3. Artigo 1.º

2.3.1. Em função do atraso na aprovação do programa de acção e na introdução das medidas preparatórias para o período compreendido entre 1 de Julho de 1999 e 1 de Julho de 2000, o calendário do programa de acção é alterado, passando a ser de 1 de Julho de 2000 a 31 de Dezembro de 2001.

2.3.2. A questão da participação dos refugiados na sociedade dos Estados-Membros é uma questão central para muitos intervenientes na área da integração de refugiados, pelo que deveria ser reforçada nesta passagem: «O propósito do programa é contribuir para a integração efectiva e uma participação mais activa dos refugiados na sociedade, nomeadamente pela participação em redes, [...]».

2.4. Artigos 3.º e 4.º e ponto 4 da «Exposição de Motivos»

2.4.1. Todas as acções propostas no ponto 4 da «Exposição dos Motivos» se referem à actuação a nível europeu. Espera-se que os requerentes cooperem ao nível europeu (acções I e III) ou realizem a nível nacional um projecto pluridisciplinar de grande alcance, com um claro valor acrescentado comunitário (Acção I) — este repto é basicamente de aprovar. Eventuais desvantagens para organizações mais pequenas e outros agentes activos no domínio da ajuda aos refugiados, em particular as organizações de auto-ajuda e os respectivos órgãos nacionais, deveriam, como acima indicado, ser contrariadas através do seu envolvimento expresso no planeamento, concepção e execução de projectos de dimensão europeia do respectivo requerente, ou na medida em que promovam eles próprios projectos pluridisciplinares.

2.4.2. Proposta: Acção I: «Neste sentido, importa promover a igualdade de oportunidades para as organizações mais pequenas, no que respeita à apresentação de projectos, através da sua participação em redes.»

2.5. Artigo 6.º

2.5.1. Sendo que a integração de refugiados é realizada em muitos Estados-Membros através de programas e iniciativas de organizações não governamentais, conviria eventualmente mencioná-las explicitamente neste artigo.

2.5.2. De acordo com os princípios de parceria e participação invocados pela Comissão, haveria que fazer aqui menção das organizações de auto-ajuda dos refugiados como importantes parceiros de cooperação.

2.5.3. Proposta: «2. A Comissão coopera com as instituições e organizações activas no âmbito da integração de refugiados, em especial com as organizações não governamentais. Deverá aspirar-se a uma maior participação das organizações de auto-ajuda dos refugiados.»

2.6. Artigo 7.º

2.6.1. Em correlação com o artigo 6.º, deveriam integrar o comité proposto neste artigo um representante das ONG e um dos parceiros sociais, proveniente das fileiras do CES. O Comité está, no entanto, consciente de que a comitologia exclui de momento um alargamento desse comité a membros do CES.

2.6.2. Proposta: Aditar à primeira frase a seguinte: «Na composição do Comité deverá assegurar-se a participação de representantes das organizações não governamentais e/ou dos parceiros sociais.»

2.7. Artigo 8.º

2.7.1. Para maior precisão, deveria acrescentar-se aqui que o apoio a prestar se destina às medidas de integração em prol dos refugiados.

2.7.2. Proposta: Completar a alínea a) como segue: «a) as orientações gerais do apoio proporcionado pela Comunidade às medidas de integração em prol dos refugiados;»

3. Observação final

3.1. A proposta de decisão do Conselho que estabelece um programa de acção comunitária em prol da integração dos refugiados merece ser apoiada na sua globalidade. Importa em especial velar pela sua rápida aprovação, de forma a evitar qualquer interrupção nas medidas de apoio e a garantir a continuidade dos projectos correspondentes. Só deste modo será possível assegurar no futuro o aproveitamento das estruturas já instaladas e dos conhecimentos apurados. Dado a importância considerável da temática da imigração e da integração para a União Europeia e os seus Estados-Membros, inclusivamente no futuro, o CES continuará a seguir com atenção a execução deste programa e a insistir numa adequada dotação dos instrumentos de ajuda comunitários.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns»

(1999/C 368/09)

Em 12 de Julho de 1999, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 30 de Setembro de 1999 (relator: P. Braghin).

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer, por 53 votos a favor, 4 votos contra e 1 abstenção.

1. Conteúdo e contexto da proposta de regulamento do Conselho

1.1. A proposta de regulamento surge da necessidade de transpor a Convenção adoptada pelo Conselho em 28 de Maio de 1998, e assinada nesse mesmo dia por todos os Estados-Membros, para um instrumento comunitário, como previsto no Tratado de Amsterdão.

1.2. A Comissão reproduziu, em grande parte, o conteúdo da Convenção e a exposição de motivos da mesma, corrigindo as disposições incompatíveis com a natureza do acto proposto e com as normas que regulam o sector da cooperação judiciária posteriores ao Tratado de Amsterdão.

1.3. A forma escolhida, um regulamento, decorre da necessidade de aplicar regras rigorosamente definidas e harmonizadas, tratando-se de um conjunto de disposições precisas e incondicionais, de aplicação directa, uniforme e imperativa, a sectores tão concretos como os da competência, reconhecimento e execução das decisões sobre dissolução do vínculo matrimonial e guarda dos filhos. Decorre ainda, da necessidade de garantir que a aplicação terá lugar numa data conhecida, homogénea e dentro de um prazo breve, nos 12 países aos quais se aplica o novo Título IV do Tratado CE.

1.4. Esta matéria pertence ao domínio da cooperação judiciária civil (artigo 65.º) e ao novo Título IV do Tratado CE. Assim, o acto deve ser adoptado em conformidade com o procedimento previsto pelo artigo 67.º, nos termos do qual, o Conselho delibera por unanimidade durante um período transitório de cinco anos a contar da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão.

1.5. A presente proposta tem por objectivo uniformizar as regras de direito internacional privado dos Estados-Membros relativas à competência judicial em matéria de anulação do casamento, divórcio e separação e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns, e ainda, facilitar o reconhecimento célere e automático das decisões⁽¹⁾ e sua execução mediante um processo simplificado.

(1) O termo «decisão» é utilizado para abranger uma gama de termos mais técnicos e juridicamente correctos como sentença, acórdão ou despacho, tal como se explica no artigo 13.º A diversidade de ordenamentos jurídicos nacionais sobre estas matérias torna difícil, de momento, a utilização de uma terminologia mais específica, como por exemplo «providência».

1.6. A proposta vem colmatar uma lacuna no campo de aplicação da Convenção de Bruxelas de 1968 (cujo artigo 1.º exclui expressamente as questões relativas ao estado das pessoas), limitando-se apenas aos aspectos mencionados no ponto 1.5.

1.7. Com o objectivo de unificar as regras em matéria de conflitos de competências e de simplificar as formalidades com vista a um reconhecimento rápido e simples das decisões e da sua execução, o Capítulo II da proposta define os critérios objectivos de competência adoptados, os órgãos competentes para decidir em matéria de poder paternal relativo a filhos de ambos os cônjuges, em relação com a competência em matéria matrimonial, a verificação da competência e da admissibilidade, a litispendência e as medidas provisórias e cautelares.

1.8. Para acelerar o reconhecimento e a execução das decisões de divórcio, separação de pessoas e bens ou anulação do casamento e decisões relativas ao poder paternal, reduzindo ao máximo os fundamentos de não reconhecimento, o Capítulo III estabelece o princípio do reconhecimento automático, os fundamentos de não reconhecimento admitidos, a proibição do controlo da competência do tribunal de origem e da revisão quanto ao fundo, bem como o processo de execução, a notificação da decisão de execução e o recurso contra a mesma (tribunais e vias de recurso).

1.9. As disposições comuns, transitórias e gerais têm por objectivo a tutela dos direitos dos requerentes, a garantia da aplicabilidade efectiva da data de entrada em vigor da legislação, a regulamentação das relações com as convenções internacionais e os acordos celebrados entre Estados-Membros, bem como o respeito dos Tratados internacionais (Concordatas) com a Santa Sé celebrados por Portugal, Itália e Espanha.

1.10. Por último, as disposições finais estabelecem que compete à Comissão controlar a aplicação do regulamento, e, eventualmente, apresentar propostas de alteração decorridos cinco anos.

2. Observações na generalidade

2.1. O acto através do qual se estabeleceu a Convenção adoptada pelo Conselho em 28 de Maio de 1998 teve por base propostas e projectos elaborados em 1994. Os progressos alcançados desde então na realização da União Europeia permitiam esperar o surgimento de propostas mais ambiciosas, não somente quanto ao âmbito de aplicação, como também de conteúdo mais voltado para uma harmonização efectiva do quadro jurídico, pelo menos no que respeita às questões processuais. Apesar de se reconhecer o valor da salvaguarda das diferenças sociais, culturais, religiosas e das tradições dos Estados-Membros, cumpre registar a crescente exigência dos cidadãos da UE de disporem, em todos os Estados-Membros, das mesmas garantias que possuem perante os órgãos jurisdicionais dos seus países.

2.2. A escolha da forma do regulamento está plenamente justificada pelo conteúdo da proposta e a possibilidade de um procedimento de aprovação rápido acompanhado de garantias de aplicação no que se refere aos prazos e conteúdos. O Comité constata, por outro lado, que o âmbito de aplicação da proposta é particularmente restrito, pelo que desejaria ver realizado o plano de acção aprovado em Viena em Novembro de 1998⁽¹⁾.

2.3. O âmbito de aplicação do regulamento limita-se aos aspectos processuais que dizem respeito à competência, ao reconhecimento e à execução das decisões em matéria de anulação do casamento, divórcio e separação, e ao poder paternal exclusivamente sobre os filhos comuns.

2.3.1. Tratando-se de matérias tão delicadas, caso se pretenda garantir um espaço de liberdade, segurança e justiça homogéneo aos cidadãos europeus (artigo 2.º do Tratado CE), será necessário harmonizar o mais depressa possível os procedimentos de aplicação, especialmente no tocante aos aspectos temporais (prazos imperativos para a apresentação do pedido, recurso das decisões, etc.).

2.3.2. A necessidade de harmonizar a legislação, por forma a garantir a celeridade da circulação dos processos judiciais, deveria constituir um dos eixos de actuação da União Europeia e ser alargada a qualquer outro aspecto processual, integrando-a num plano de acção específico da Comissão.

2.3.3. O princípio da tutela da parte mais fraca deve ser solidamente reafirmado, pelo que seria conveniente ampliar o alcance deste regulamento, em matéria de poder paternal, aos filhos não comuns e aos adoptados, que poderão vir a ser

prejudicados ulteriormente em virtude da exclusão explícita de que são objecto no regulamento em apreço. O Comité exprime o desejo de que o reforço da tutela da parte mais fraca venha a fazer parte integrante da evolução normativa tanto a nível nacional como comunitário.

2.3.4. O Comité, no âmbito de aplicação do Regulamento, defende a necessidade de definir medidas de protecção que garantam a realização do melhor interesse dos filhos menores e o respeito dos seus direitos fundamentais, reconhecidos pelo direito internacional, remetendo para os princípios já expressos no parecer CES 976/98, de 2 de Julho de 1998.

2.4. O termo «órgão jurisdicional» refere-se às autoridades judiciais dos Estados-Membros competentes na matéria e às autoridades administrativas cuja competência nestas matérias é oficialmente reconhecida em alguns Estados-Membros. Esta situação, ainda que legítima nesses ordenamentos nacionais, mostra-se preocupante, pelo que o Comité defende a homogeneidade dos órgãos jurisdicionais autorizados e competentes nestes domínios sensíveis, de modo a garantir especialização e profissionalismo adequados.

2.5. Os conceitos de poder paternal e de responsabilidade parental não são uniformes nas legislações dos Estados-Membros. Atendendo a que o bem jurídico superior tutelado é o dos filhos, o Comité é de opinião que deveriam ser introduzidos parâmetros comuns a todos os Estados-Membros, no respeito pelas diferenças sociais, culturais, religiosas e das tradições dos Estados-Membros, por forma a evitar regimes tutelares diversos entre os cidadãos da UE nestas matérias de grande sensibilidade. Parece necessário tratar este aspecto previamente para efeitos da aplicação do artigo 3.º do regulamento.

2.6. A necessidade de estabelecer prazos categóricos e imperativos para todas as fases processuais no que se refere às disposições que regulam a extinção e a prescrição dos actos, não é mencionada em absoluto no regulamento em análise, com prejuízo para a segurança jurídica e a duração dos processos. O Comité espera que o regulamento estabeleça esses prazos para todos os domínios em que estes sejam necessários, e que cada órgão competente assumira a responsabilidade pelo cumprimento dos mesmos, tendo em atenção a delicada matéria de que se trata.

2.7. A necessidade de levar em consideração as medidas provisórias e cautelares aplicáveis aos casos urgentes (artigo 12.º) é compreensível na óptica da protecção das pessoas, mas parece conceder uma margem excessiva à aplicação do direito nacional, incluindo de forma subreptícia matérias relacionadas não contempladas no regulamento. O Comité considera que é conveniente proceder a uma formulação mais precisa e restritiva de modo a evitar abusos ou que se questione a aplicabilidade do próprio regulamento, salvaguardando o direito dos menores a serem ouvidos aquando da adopção de providências urgentes em matéria de poder paternal.

2.8. A Comissão não ignora certamente que, nos Estados-Membros, nem sempre as relações estabelecidas são formalizadas segundo o modelo do casamento.

⁽¹⁾ Este plano compromete a Comissão a apresentar propostas para completar o quadro normativo relativo à instituição do casamento e à tutela dos filhos e, em geral, no que respeita ao direito privado civil dos regimes matrimoniais.

O Comité insta com a Comissão para estudar as medidas necessárias para que, em caso de interrupção destas relações e quando haja que tomar decisões relativas à responsabilidade pelos filhos do casal, aquela interrupção seja automaticamente reconhecida e as eventuais decisões levadas à prática. No interesse das crianças, importa dar atenção à diferença de tratamento que passa a verificar-se pelo facto de a proposta se referir exclusivamente ao casamento.

3. Observações na especialidade

3.1. O Comité considera oportuno propor a introdução de algumas modificações ao articulado do regulamento com a finalidade de melhorar a compreensão e a aplicação do mesmo, as quais serão apresentadas também sob forma de alterações dado o carácter técnico do texto.

3.2. Artigo 10.º, n.º 1

Para tornar o texto mais preciso, utilizando termos juridicamente bem definidos, o artigo deverá ser alterado da forma seguinte:

«Se o requerido não comparecer, o tribunal competente deve suspender a instância caso se comprove que o mesmo não foi notificado da petição inicial, ou acto equivalente, ou se o prazo fixado para a comparência for inferior ao legalmente previsto para apresentação da defesa.»

3.3. Artigo 12.º

A expressão «presentes nesse Estado-Membro» é genérica e seria, portanto, conveniente introduzir uma expressão mais clara, de modo a delimitar com precisão os destinatários desta regra.

3.4. Artigo 15.º, n.º 1 b)

Substituir a expressão «de forma inequívoca» por «com base em factos concludentes».

3.5. Artigo 23.º

Afigura-se necessário, no interesse da celeridade processual e da segurança jurídica, estabelecer com precisão um prazo imperativo razoável em substituição da expressão «em curto prazo».

3.6. Artigo 24.º

Com a finalidade de fixar prazos concretos para a eventual impugnação da decisão, o artigo deverá ser alterado da forma seguinte:

«A decisão proferida sobre o requerimento será levada ao conhecimento do requerente no prazo de (...), por iniciativa do funcionário do tribunal, na forma determinada pela lei do Estado-Membro requerido, e notificada ao requerido no prazo de (...).»

3.7. Artigo 25.º, n.º 2

Para evitar que a última frase inculque a existência de outras razões que permitam, teoricamente, prorrogar o prazo, convirá suprimi-la ou alterar a frase anterior da forma seguinte:

«Se essa pessoa tiver a sua residência habitual num Estado-Membro diferente daquele em que foi proferida a decisão que autoriza a execução, o prazo será de dois meses e, independentemente da distância, começará a correr desde o dia em que (...).»

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Nono relatório Anual dos fundos estruturais 1997»

(1999/C 368/10)

Em 29 de Abril de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o terceiro parágrafo do artigo 23.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre «Nono relatório anual dos fundos estruturais 1997».

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que adoptou parecer em 29 de Setembro de 1999 com base no relatório de Vasco Cal.

Na 367.ª reunião plenária (sessão de 20 de Outubro de 1999), o Comité Económico e Social adoptou por 80 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Este Relatório Anual da Comissão dá cumprimento à obrigação que figura no Regulamento do Conselho (CEE) n.º 2052/88, modificado pelo Regulamento do Conselho (CEE) n.º 2081/93, que dizem respeito à reforma dos Fundos Estruturais. Tal como se estabelece no artigo 16.º, a Comissão deve apresentar até ao 1.º de Novembro de cada ano um Relatório pormenorizado sobre os progressos alcançados na realização dos Objectivos dos Fundos e sobre a utilização das ajudas concedidas no ano precedente. O artigo 31.º do Regulamento de coordenação n.º 2082/93 pormenoriza os elementos que devem constar no Relatório Anual e acrescenta que «todos os anos, a Comissão consulta os parceiros sociais organizados ao nível europeu sobre a política estrutural da Comunidade».

1.2. Esse Relatório Anual deve ser dirigido ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social, estabelece o mesmo artigo 16.º Todos os anos, após receber o Relatório da Comissão, o Comité elabora o seu parecer, com os comentários que considera pertinentes. Embora sem poder influenciar as acções referidas no Relatório que respeita a um período de tempo anterior, o Parecer do CES tem permitido que se desenvolva uma troca de pontos de vista dinâmica com a Comissão sobre aspectos concretos da utilização dos Fundos Estruturais. Na parte final dos Relatórios anuais passou a figurar um capítulo sobre «as relações com as outras instituições» em que as posições e pareceres do CES, tal como os do Parlamento Europeu e, mais recentemente, do Comité das Regiões são referidos e comentados pela Comissão.

1.3. Um exemplo significativo sobre a influência deste processo dinâmico de consulta é o que se passou com a participação dos parceiros económicos e sociais no quadro dos Fundos Estruturais, consagrada no artigo 4.º do Regulamento-Quadro, tal como revisto em 1993. Durante os primeiros anos da aplicação da reforma dos Fundos Estruturais de 1988, o Comité foi sempre insistindo, nomeadamente nos Pareceres respeitantes aos Relatórios anuais, sobre a necessidade de prever a participação dos parceiros económicos e sociais a todos os níveis e em todas as fases do processo. Apesar do artigo 4.º não acolher totalmente este ponto de vista, permitiu que, desde 1994, a participação dos parceiros sociais se pudesse exercer em todos os Estados-Membros e a nível comunitário, embora de formas diversificadas.

1.4. É por todas estas razões que não se compreende a informação dada pelo secretariado do CES de que a Comissão, pela primeira vez desde 1989, para o caso do nono Relatório Anual, não consultaria o Comité Económico e Social. Esta atitude obrigou o CES a iniciar o procedimento de elaboração de parecer de iniciativa, o que levou a um grande atraso no início dos trabalhos, tendo em conta as dificuldades processuais, orçamentais e de funcionamento dos serviços que este procedimento obriga⁽¹⁾.

1.5. Esta situação é tanto mais de estranhar quanto o tema horizontal que atravessa este nono Relatório Anual é o tema das acções em favor das Pequenas e Médias Empresas, um sector que se encontra amplamente representado no CES e sobre o qual o CES tem desenvolvido intervenções de grande utilidade para que os interesses específicos deste sector sejam melhor tomados em consideração pelos diversos serviços da Comissão.

2. Sobre o Relatório Anual dos Fundos Estruturais de 1997⁽²⁾

2.1. O ano de 1997 correspondeu ao início da segunda fase do período de programação e ao terceiro ano desde que a revisão dos Regulamentos de 1993. Praticamente todos os programas estavam já aprovados, incluindo os programas de iniciativa comunitária. No fim do ano um total de 1 026 programas estava em curso, dos quais 580 para os diversos Objectivos e 446 para as iniciativas comunitárias.

2.2. Como consequência desta «velocidade de cruzeiro», os montantes financeiros recuperam os atrasos verificados em anos anteriores e apresentam valores correspondentes às perspectivas financeiras fixadas em Edimburgo. Apenas no que se refere às iniciativas comunitárias os compromissos e os pagamentos continuavam insuficientes.

⁽¹⁾ Para evitar que problemas de interpretação como este subsistam, é necessário clarificar que, quando um Regulamento do Conselho determina que sejam enviados ao CES relatórios anuais de políticas comunitárias sobre as quais o CES é consultado de direito, este pode iniciar o processo de elaboração de parecer, sem que este seja considerado «de iniciativa», tal como o fazem o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões.

⁽²⁾ Redigido com base na síntese geral apresentada no início do Relatório.

2.3. No que respeita à prioridade ao emprego, os novos programas do Objectivo 2 tiveram-na em consideração e foram também postos em prática 89 «pactos territoriais para o emprego».

2.4. No que respeita à gestão foram estabelecidas 22 fichas de elegibilidade das despesas para acesso ao co-financiamento comunitário dos Fundos.

2.5. E, em termos temáticos, deu-se prioridade a temas como a sociedade de informação, o desenvolvimento urbano, os cruzamentos entre a política regional e a de concorrência.

2.6. Foi também no ano de 1997 que se deu início à preparação das alterações da política regional, no quadro do que veio a ser conhecido como a «Agenda 2000».

2.7. Depois dos temas horizontais dos Relatórios anuais de 1995, sobre a dimensão ambiental das intervenções e de 1996, sobre o desenvolvimento tecnológico das regiões, este relatório Anual de 1997 tem como tema as medidas a favor das PME.

2.8. Segundo o Relatório, as PME empregam cerca de dois terços da mão-de-obra privada e geram cerca de 60 % do volume de negócios na União Europeia e segundo relatórios citados pela Comissão são elas que dispõem de maior potencial de crescimento, rico em emprego.

2.9. No total do período de programação 1994-1999, cerca de 15 a 20 % dos recursos totais dos Fundos serão consagrados de forma específica a medidas de animação, de melhoria do aparelho produtivo e do ambiente económico das PME, variando esta percentagem conforme os Estados-Membros, chegando a atingir 40 % em alguns.

2.10. Estes financiamentos assumem uma grande diversidade de acções: ajudas ao investimento sob a forma de subsídios directos ou medidas de engenharia financeira, financiamento para zonas de instalação de empresas, acções de formação, incluindo formação em gestão, serviços de consultadoria e de informação, acções para desenvolver a investigação e desenvolvimento, acções no domínio da sociedade de informação, ajudas à internacionalização.

2.11. Nas orientações da Comissão para a adaptação a meio percurso dos programas para as regiões de Objectivo 1, apresentadas em 30 de Maio, defendia-se que os recursos disponíveis deveriam apoiar as PME e as iniciativas de desenvolvimento local e de emprego.

2.12. Para avaliar o impacto dos Fundos Estruturais sobre as PME, que tinham sido objecto de observações do Tribunal de Contas, a Comissão lançou uma série de acções mas os seus resultados só estavam previstos para o fim do ano 1998.

3. Observações na generalidade

3.1. No segundo capítulo, o Relatório apresenta os resultados por Objectivos, referindo as acções em favor das PME, bem como das iniciativas comunitárias, das acções inovadoras

e dos projectos-piloto e as medidas de assistência técnica. Na segunda parte deste capítulo, o Relatório Anual apresenta de uma forma resumida os elementos mais importantes por Estado-Membro, separando os Objectivos das iniciativas comunitárias, bem como pondo em destaque as acções em favor das PME, apresentação esta completada pelos quadros financeiros anexados no final do Relatório. A Comissão deveria ter explicitado quais foram as definições de PME utilizadas nos diversos capítulos, tanto mais que os debates a nível comunitário sobre esta questão têm levado a uma evolução dos conceitos e dos parâmetros utilizados para essa definição. Em diversos pareceres⁽¹⁾, o CES tem-se pronunciado sobre os problemas resultantes da disparidade de definições existentes, não só a nível comunitário como também nos Estados membros e das suas consequências para atribuição dos apoios financeiros a este sector.

3.2. No terceiro capítulo, sobre a avaliação e análise do impacto, são desenvolvidos os resultados das avaliações intermédias em cada Objectivo, bem como as avaliações temáticas e horizontais e os efeitos sobre o emprego. Por exemplo, no que se refere ao Objectivo 2, a Comissão estima que a avaliação *ex-post* relativa ao período 1989-1993 indica a criação bruta de 850 000 a que corresponde a criação líquida de 450 000 postos de trabalho, com um custo médio de quase 42 000 ecus por emprego líquido (22 000 por emprego bruto). Na avaliação *ex-ante* estima-se a criação ou manutenção de 650 000 postos de trabalho no período 1994-1996 e de 880 000 no período de 1997-1999, o que daria cerca de 11 000 ecus por posto de trabalho, números que não são comparáveis com o período de programação anterior.

3.3. No capítulo seguinte, a Comissão apresenta os resultados da execução orçamental, do controlo financeiro e da verificação da adicionalidade.

3.4. O capítulo sobre a coordenação com os outros instrumentos financeiros — Fundo de Coesão, Banco Europeu de Investimentos, Fundo Europeu de Investimentos, CECA, mecanismo financeiro do Espaço Económico Europeu, programas de educação e de formação e com os apoios financeiros às redes transeuropeias.

3.5. No sexto capítulo, a Comissão desenvolve o tema da compatibilidade e sinergia com as outras políticas comunitárias, nomeadamente com emprego e política social, ambiente, promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, investigação e desenvolvimento, redes transeuropeias, turismo, cultura, política de concorrência, transparência dos concursos públicos, política agrícola comum, e política de pesca.

⁽¹⁾ Ver nomeadamente o parecer sobre o «Terceiro Relatório Anual do Observatório Europeu para as PME» JO C 82 de 19.3.1996, p. 5.

3.6. No artigo 31.º do Regulamento de coordenação refere-se que os Relatórios devem incluir, entre outros elementos, «a lista dos grandes projectos de investimento produtivo que beneficiaram ... a título do artigo 16.º parágrafo 2 ... que devem ser objecto de uma avaliação sucinta». Neste Relatório Anual para 1997 a Comissão limitou-se a referir num anexo os montantes de compromissos e de pagamentos destes «grandes projectos», sem qualquer informação adicional. Para o futuro, este problema poderá ser resolvido pois a nova redacção do artigo 26.º do Regulamento Geral, referente aos grandes projectos, obriga os Estados-Membros a transmitir «previamente» à Comissão as informações relevantes, enquanto que o actual Regulamento apenas considerava necessário que as enviassem «oportunamente».

3.7. No último capítulo, referem-se as relações institucionais e o diálogo com os parceiros económicos e sociais ao nível europeu. Na parte referente ao CES parecem faltar aspectos centrais da actividade do CES nesta área e naquele período, nomeadamente a participação activa no Fórum da Coesão, o parecer sobre o Primeiro Relatório da Coesão e sobre a Agenda 2000, aprovado em Outubro de 1997. Esta falta é tanto mais estranha quanto o CES era a única instituição que se tinha pronunciado sobre o Primeiro Relatório da Coesão tendo o seu parecer sido amplamente difundido no Fórum da Coesão e foi também a primeira instituição a aprovar um parecer sobre a Agenda 2000.

4. Observações na especialidade

4.1. O Nono Relatório Anual dos Fundos Estruturais de 1997 foi pouco depois da sua publicação completado pelo Relatório da Comissão sobre a revisão intermédia dos programas dos Objectivos n.º 1 e n.º 6. Atendendo a que a avaliação intermédia completa e pormenoriza aspectos importantes do Relatório Anual, o presente parecer do CES tomará também em consideração os resultados da avaliação intermédia.

4.1.1. Como reconhece o documento da Comissão, «o principal Objectivo dos QCA e dos DOCUP consiste em reduzir as disparidades entre os Estados-Membros em termos de rendimento *per capita*». Além disso, «a consciência de que o emprego é uma prioridade fundamental da UE levou igualmente a determinadas alterações de programas, tais como a introdução dos pactos territoriais para o emprego ... e a reentrar algumas acções de formação». Esta confusão que, infelizmente, aumentou nos últimos anos e através da qual se pretendia medir a eficácia da utilização dos Fundos Estruturais não ajuda a uma avaliação correcta. A eficácia mede-se em termos de resultados relativamente aos Objectivos (a eficiência mede-se em termos de resultados relativamente aos recursos utilizados) e não se pode avaliar correctamente os resultados relativamente a Objectivos que não o eram.

4.1.2. A avaliação permitiu também um maior conhecimento por parte dos gestores e dos comités de acompanhamento dos seus programas operacionais, facilitando a revisão intermédia destes e melhorando a sua gestão. Já no que respeita

aos parceiros sociais, como reconhece o Relatório, «foram associados a este processo na medida da sua participação nos comités de acompanhamento». Como, em muitos casos, esta participação continua a não existir, também não se verificou uma participação na avaliação, o que é de lamentar tanto mais que o conhecimento concreto dos projectos no terreno que os parceiros sociais dispõem seria muito útil para a revisão intermédia a que se procedeu.

4.1.3. O tema do desenvolvimento dos recursos humanos foi um dos que suscitou mais alterações no âmbito da revisão intermédia, como também se pode constatar do Nono Relatório Anual dos Fundos Estruturais. Não apenas a realidade evoluiu muito rapidamente e obriga a ajustamentos mas também a concepção de muitos dos programas é horizontal, «de cima para baixo», aplicando-se a realidades económicas e geográficas diferentes e consequentemente pouco inserida nas prioridades a nível local. A iniciativa dos pactos territoriais para o emprego foi positiva e pretendia desenvolver uma abordagem «de baixo para cima», mas os seus efeitos práticos parece terem sido muito limitados até porque não foram atribuídos recursos adicionais suficientes para fazer face a estas novas iniciativas.

4.1.4. O Relatório sobre a revisão intermédia não desenvolve suficientemente o tema das pescas e não permite encontrar uma resposta para as questões neste sector, que parece ser um dos que maiores atrasos, insuficiências e dificuldades está a encontrar.

4.1.5. Uma questão que atravessa muitos programas operacionais e iniciativas comunitárias é a dos critérios de selecção dos projectos. O Relatório aborda esta questão mas limita-se a constatar que mesmos os sistemas de pontuação relativamente sofisticados não são uma condição suficiente para garantir uma selecção dos melhores projectos, pondo-se problemas de credibilidade da informação e das previsões fornecidas pelos candidatos. O Comité chama a atenção para que, em muitos casos, projectos apresentados pelos parceiros sociais não são suficientemente apoiados e são preteridos em favor de outros que vem a verificar-se mais tarde não terem qualquer continuidade depois de extinto o apoio comunitário.

4.2. No que se refere ao Relatório Anual, o CES sublinha que o tema escolhido para o Relatório deste ano, as acções em favor das PME nas intervenções dos Fundos Estruturais é importante e permitiu verificar as múltiplas iniciativas existentes. A contribuição das PME para a criação de emprego é amplamente reconhecida mas o mesmo não se pode dizer dos sistemas de ajuda que, muitas vezes são concedidas a pretexto de manter empregos. Pelo contrário, algumas avaliações efectuadas nos Estados-Membros concluem que os sistemas de ajuda em si não são eficazes na criação de emprego e constituem despesas desproporcionadas relativamente aos resultados alcançados.

4.3. O CES sugere como tema horizontal para o próximo Relatório Anual, relativamente ao ano de 1999, o da participação dos parceiros económicos e sociais. O artigo 4.º do Regulamento Quadro em vigor refere a importância desta participação e os novos Regulamentos de 21 de Junho de 1999

reforçam esta parceria. Seria importante que, nesta fase de preparação do próximo período de programação, se coligisse a informação e se apontassem os bons exemplos de participação dos parceiros económicos e sociais, bem como se referissem casos de projectos geridos pelos parceiros sociais a nível local, regional, nacional, transfronteiriço e comunitário.

4.4. No que respeita às lições a tirar do Relatório Anual para o próximo período de programação, o CES sublinha a importância do actual Objectivo 4, que visa antecipar as mutações industriais e a necessidade de manter esta perspectiva. O Relatório Anual é muito conciso sobre os Objectivos 3 e 4 e as experiências desenvolvidas pelos parceiros sociais e pelos poderes públicos deviam ser mais conhecidas para poderem ser utilizadas no próximo período de programação. Em particular as medidas para colmatar os efeitos das transformações introduzidas pela sociedade de informação ou, mais geralmente, pela sociedade do conhecimento, não podem limitar-se aos jovens por muito importante que seja, mas devem abarcar também os trabalhadores actualmente no activo.

4.5. No próximo período de programação não se deveria andar para trás na coordenação das acções dos Fundos

Estruturais e dos outros instrumentos financeiros, pelo contrário, o esforço para conjugar a actuação dos diversos Fundos e os outros instrumentos financeiros deveria ser acentuado. Pode ser mais fácil para os gestores dos Fundos a elaboração de poucos programas de âmbito nacional, aos quais os vários projectos se deveriam adaptar mas, para as actividades no terreno, a simplificação continua a ser o mais importante. Deveria ser dado maior espaço para uma abordagem «de baixo para cima» e a coordenação dos Fundos deveria ser feita onde é mais importante, no terreno, e não onde é mais fácil, nos documentos.

4.6. Seria negativo que os projectos financiados por um dos outros Fundos não fossem acompanhados por medidas adequadas a nível de formação profissional dos homens e mulheres que habitam na mesma região, como tantas vezes aconteceu no passado. A coordenação do Fundo Social Europeu com os outros Fundos é tanto mais importante quanto, nesta viragem de século, a qualificação dos recursos humanos constitui a questão-chave para os desafios da sociedade do futuro. Neste contexto, não pode ser considerado positivo que os tímidos avanços de coordenação conseguidos no passado nas regiões de Objectivo 1 não sejam aplicados nas novas regiões do Objectivo 2, nem pelo FEOGA-Garantia, nem pelo Fundo Social Europeu no próximo período de programação.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de Regulamento (CE) n.º 2201/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas»

(1999/C 368/11)

Em 13 de Setembro de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 37.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social decidiu incumbir da preparação dos correspondentes trabalhos, C. Fakas, como relator-geral.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 69 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

A presente proposta de regulamento é uma formalidade processual, porque o Conselho de Ministros da Agricultura, realizado no Luxemburgo em 14 e 15 de Junho de 1999, aceitando o pedido de Portugal, decidiu compensar a diminuição da quota de tomate fresco para a produção de concentrado de tomate atribuída a Portugal na repartição das quotas das campanhas de 1999/2000 e 2000/2001. Aquela diminuição deveu-se a uma considerável baixa da produção portuguesa de produtos à base de tomate na campanha de 1997/1998 causada por condições climáticas excepcionalmente desfavoráveis.

As conclusões do Conselho de Ministros sobre a alteração do Regulamento (CE) n.º 2201/96 do Conselho são as seguintes:

«No artigo 6.º é aditado um novo número 3-A que prevê, para Portugal, uma quota suplementar de tomate fresco para a produção de concentrado nas campanhas 1999/2000 e 2000/2001. Para a campanha 1999/2000 esta quota é de 83 468 toneladas. Para a campanha 2000/2001 é igual à diferença entre a quota calculada para Portugal nos termos do disposto nos números anteriores e a calculada substituindo a quantidade produzida na campanha 1997/1998 por 884 592 toneladas. A quota global de tomate fresco referida no n.º 1 e a quota para concentrado de tomate referida na alínea 2), primeiro

travessão, do n.º 2 sofrem um aumento, para estas duas campanhas, da quantidade suplementar atribuída a Portugal.»

2. Observações

2.1. A agricultura é uma actividade difícil frequentemente afectada pelas condições climáticas. O CES considera que se deve evitar que condições climáticas excepcionalmente desfavoráveis, como as verificadas em Portugal em 1997/1998, tenham consequências negativas nos rendimentos dos agricultores.

2.2. O CES verifica que a proposta de regulamento está conforme com o espírito e a letra das conclusões do Conselho de Ministros da Agricultura de 14 e 15 de Junho de 1999. Apesar das implicações financeiras (3,2 milhões de euros no exercício de 2000 e, segundo estimativas provisórias, 0,4 milhões de euros em 2001), o Comité acolhe favoravelmente a atribuição a Portugal, nos termos propostos, da quota suplementar de tomate para produção de produtos transformados à base de tomate para as campanhas de 1999/2000 e 2000/2001. O CES formula o voto de que a UE tome todas as medidas necessárias para que a quota suplementar atribuída a Portugal não perturbe o funcionamento do mercado em prejuízo de outros Estados-Membros que produzam produtos transformados à base tomate.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directrizes para as Políticas de Emprego dos Estados-Membros em 2000»

(1999/C 368/12)

Em 6 de Outubro de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 128.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania adoptou o seu parecer em 30 de Setembro de 1999 (relator: C. Lustenhouwer).

Na sua 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 78 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. É com grande interesse que o Comité Económico e Social toma conhecimento das propostas da Comissão relativas às directrizes para o emprego 2000. O Comité congratula-se com a possibilidade de se pronunciar sobre esta matéria no seguimento de uma consulta formal do Conselho, tornada obrigatória pela entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. Trata-se de um importante reconhecimento do seu papel no processo de definição de uma política comunitária de emprego.

Com estas propostas, a Comissão responde ao apelo do Conselho Europeu de Colónia de 3 e 4 de Junho de 1999 e manifesta a sua intenção de prosseguir a estratégia delineada no âmbito do processo do Luxemburgo.

1.2. O Comité constata que as orientações propostas são as primeiras a inscreverem-se no quadro do Pacto Europeu para o Emprego definido no Conselho Europeu de Colónia. Através deste Pacto, a política do emprego (Luxemburgo) é directamente associada à coordenação da política económica (processo de Colónia) e à política para o fomento da aptidão para a inovação e para o aumento da eficácia dos mercados de bens, serviços e capitais (processo de Cardiff).

1.3. Com esta abordagem tão abrangente, a qual tem como objectivo último uma redução sustentável do desemprego na UE, o Conselho vai ao encontro do desejo expresso pelo Comité sobre a matéria.

Com efeito, no seu parecer sobre a implementação das orientações para o emprego 1999⁽¹⁾, o Comité defendeu a necessidade de uma estratégia integrada e abrangente. O Comité era e continua a ser de opinião que uma abordagem semelhante deve estabelecer uma relação entre a política macro-económica e os outros domínios políticos que têm um impacto sobre o emprego. O Comité constata, assim, ser nomeadamente desejável estabelecer um elo entre a política de emprego e a política de segurança e saúde no trabalho. Com

efeito, uma política eficaz de segurança e saúde no trabalho contribui para o aumento da empregabilidade e para a melhoria da qualidade do trabalho.

O CES congratula-se, neste sentido, pelo facto de esta estratégia integrada ter já recebido expressão concreta na «Recomendação do Conselho de 12 de Julho de 1999 sobre as orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade» (com base no n.º 2 do artigo 99.º do Tratado)⁽²⁾. A política económica é aqui colocada sob o signo da dupla prioridade principal: crescimento vigoroso e sustentável e emprego!

1.4. Agora que o Conselho adoptou esta perspectiva sob a forma do Pacto Europeu, também o Comité encarará as orientações propostas como parte de um todo mais vasto, pelo que se debruçará igualmente sobre a evolução no âmbito dos processos de Colónia e de Cardiff e advogará esta estratégia integrada numa contribuição para o Conselho Europeu extraordinário em Portugal no primeiro semestre de 2000, no qual serão debatidos os progressos efectuados no quadro dos três processos referidos.

Isto não impedirá que, entretanto, com base nos elementos facultados pelos Estados-Membros, possa ser feita uma primeira apreciação da eficácia e da qualidade das medidas aplicadas. O Comité está ciente de que, na perspectiva do próximo alargamento da União Europeia, será especialmente difícil, mas necessário, garantir quanto antes a participação dos países candidatos no debate sobre esta estratégia de emprego e promover um intercâmbio de experiências nos casos em que as «boas práticas» sejam susceptíveis de reaplicação.

2. Observações na generalidade

2.1. O Comité constata que as propostas da Comissão seguem na mesma linha das actuais orientações para o emprego. O Comité mostra-se favorável a esta continuidade na política. A estratégia para o emprego requer certamente adaptações por parte dos Estados-Membros. Também estas adaptações exigem tempo e prestam-se pouco a remodelações anuais profundas. O Comité é de opinião que as orientações para o emprego deverão propor mais objectivos verificáveis nas dimensões temporal e quantitativa. É por este motivo, no entender do Comité, que as experiências realizadas só permi-

(1) JO C 209 de 22.7.1999.

(2) JO L 217 de 17.8.1999.

tem uma perspectiva assaz limitada dos efeitos mensuráveis da actual abordagem. Uma actualização só será, assim, possível quando estiverem patentes efeitos mais quantificáveis dos objectivos desejados. É possível que o Conselho Europeu extraordinário de Portugal apresente um primeiro relatório intercalar. Como referido também na recomendação da Comissão para as recomendações do Conselho relativas à aplicação da política de emprego nos Estados-Membros, a melhoria, precisamente ao nível nacional, da informação estatística é um objectivo que importa concretizar a curto prazo.

2.2. O Comité considera ainda que a preservação e continuação coerentes e equilibradas dos quatro pilares actuais das orientações são especialmente importantes no tocante aos Estados-Membros que, de acordo com o projecto de relatório conjunto sobre o emprego publicado em simultâneo com a proposta de orientações, ainda revelam um atraso na implementação das mesmas em vários domínios. Neste sentido, as propostas em apreço servem também para insistir nesse sentido.

3. As quatro orientações

3.1. *Melhoria da empregabilidade*

3.1.1. O Comité apoia expressamente a continuação das actividades no âmbito deste pilar. Todos os Estados-Membros devem continuar a desenvolver uma acção de carácter preventivo e pró-activo, tendo em vista evitar situações de desemprego. Embora as perspectivas económicas pareçam mais risonhas do que no ano passado, de modo algum se pode falar de satisfação a respeito da situação do emprego, em particular dos jovens e dos desempregados de longa duração. Ainda mais quando os relatórios de diversos Estados-Membros revelam que as metas quantificáveis só foram parcialmente atingidas. É precisamente neste capítulo das directrizes que as adaptações se revelam uma tarefa de fôlego, exigindo mais tempo. Isso requer o desenvolvimento dos serviços de emprego e dos serviços de educação e de formação, bem como uma dotação de recursos adequada aos objectivos pretendidos. A falta de suficiente convergência entre os Estados-Membros nestes importantes domínios continua, lamentavelmente, a ser obstáculo à eficácia plena de uma política comunitária do mercado de trabalho. Uma política activa do mercado de trabalho só é, muitas vezes, possível no quadro de um sistema adaptado de tributação e de segurança social. Essas adaptações levam tempo a concretizar e geralmente só revelam os seus efeitos após vários anos de aplicação. Embora em vários sectores, como, por exemplo, o da aprendizagem ao longo da vida, tenham sido feitos importantes progressos ao nível da UE e de alguns Estados-Membros, nos quais cada Estado-Membro pode respeitar a sua situação específica, em muitos domínios haverá que intensificar as acções. O Comité chama uma vez mais a atenção para a importância de se promoverem cursos de

formação profissional, por exemplo no âmbito de postos de trabalho na categoria de «aprendiz» (combinação de trabalho com aprendizagem), pois considera que, para certos grupos de jovens, a fórmula «aprender a trabalhar» pode precisamente constituir um modo atraente de os formar e de aumentar a sua empregabilidade. Para poder avaliar os resultados destas acções, os Estados-Membros terão de, conforme propõe a Comissão, desenvolver um esforço maior no sentido de avaliar em que medida a integração dos jovens desempregados no mercado de trabalho se verificou efectivamente. Deverá ser possível estabelecer, com base em critérios inequívocos, se a formação, o acompanhamento na procura de emprego e outras formas de política activa conduzem realmente à obtenção de um emprego. Feitas as contas, o importante para a formulação das actividades futuras é não tanto o comprometimento dos Estados-Membros, mas muito mais o resultado do mesmo. Aliás, convém não esquecer que, paralelamente à oferta de actividades escolares, os interessados têm certamente a responsabilidade individual de contribuir activamente para a manutenção e o aumento da sua própria empregabilidade, através de uma maior prontidão para aproveitarem de facto as possibilidades de reciclagem e aperfeiçoamento que lhes são propostas.

3.1.2. O Comité entende que não é admissível contentar-se com uma redução ligeira do desemprego. Nesta abordagem, o desemprego não é o único problema; a taxa de emprego será a longo prazo uma fonte muito maior de preocupações e problemas a partir do momento em que a evolução demográfica obrigue ao financiamento do sistema de pensões e segurança social por uma população activa demasiado reduzida. O mesmo conclui o Conselho na supracitada recomendação (v. nota de rodapé 2, p. 31) sobre as orientações para a política económica: «A taxa de emprego, que registava um nível de cerca de 61 % em 1998 no conjunto da União, continua a ser relativamente baixa, tanto num plano histórico como a nível internacional. Uma subida sensível desta taxa e uma descida do desemprego a médio prazo contribuiriam para melhorar significativamente o nível de vida, reforçar a estabilidade a longo prazo das finanças públicas e assegurar a coesão social.»

3.1.3. Dada a actual inaceitabilidade social e económica do desemprego, o insucesso no aumento da taxa de emprego poderá no futuro pôr em causa os próprios fundamentos da sociedade. Coloca-se igualmente a questão de saber se a ênfase agora dada pela Comissão (especialmente na orientação 4) à necessidade de manter a população mais idosa no mercado de trabalho o máximo de tempo possível não contradiz a curto prazo o esforço de introduzir nesse mercado cada vez mais jovens desempregados de longa duração. Será necessário encontrar um equilíbrio no plano da política a seguir que não conduza a uma oposição artificial entre jovens e velhos. É, pois, necessário discutir aturadamente a nível das empresas o conjunto de aspectos ligados ao trabalho e ao tempo de trabalho ao longo de uma carreira profissional (incluindo a despromoção voluntária, a reforma voluntária a tempo parcial e o mentorado), em conjunto com a modernização da organização do trabalho.

O Comité constata com satisfação que a Comissão reconhece, no âmbito deste pilar, o aspecto da sociedade da informação em constante expansão. No quadro da transição da escola para o mundo do trabalho devem ser desenvolvidas acções para permitir uma coadunação adequada entre o nível de qualificação dos recém-formados para trabalhar com instrumentos da sociedade de informação e as necessidades e práticas das empresas. Um elevado nível de formação pode contribuir para isso desde que as escolas e as outras instituições de ensino disponham dos mesmos meios (computadores, ligação à Internet, bases de dados) que são utilizados pelas empresas. Tal exigirá uma adaptação do sistema educativo dos Estados-Membros e os necessários investimentos por forma a evitar que os recém-formados tenham de procurar entrada no mercado de trabalho com um conhecimento deficiente destas técnicas de informação e de comunicação.

3.1.4. O Comité salienta uma vez mais a importância da luta contra a exclusão social e da sua prevenção, tal como se encontra também expresso na directriz 9. Está persuadido de que este elemento das directrizes continua a encontrar nos Estados-Membros uma aplicação muito limitada. É muito importante garantir a igualdade de oportunidades aos grupos sociais desfavorecidos (deficientes, minorias étnicas e outros grupos) e integrar a promoção desta igualdade de oportunidades em todas as áreas de política, como se verifica já relativamente à igualdade de oportunidades para as mulheres (ver ponto 3.4).

3.2. Desenvolvimento do espírito empresarial

Em todos os Estados-Membros, assim como a nível da UE e das suas instituições⁽¹⁾, o espírito de iniciativa é encarado pelas autoridades como um motor importante da economia. Um motor que não contribui apenas para o PIB, mas que funciona como um verdadeiro criador de emprego. De facto, as pequenas empresas distinguem-se frequentemente pela intensidade do factor trabalho e criam comparativamente mais emprego do que grandes empresas, com maior intensidade de capital. Torna-se, assim, clara a importância da recomendação no sentido de reduzir a tributação do factor trabalho, o que só foi concretizado até agora em poucos Estados-Membros. Conforme se deduz dos Planos Nacionais de Acção para o emprego da maior parte dos Estados-Membros, as actividades consistem essencialmente no esclarecimento, no fornecimento de informação, na promoção do espírito de empresa junto dos jovens e nas escolas, mas apenas em pequena medida na adaptação concreta do regime regulamentar e jurídico. No entanto, é justamente a nível das condições gerais para a criação e expansão de empresas que há muito que pode ainda ser feito no que toca à supressão de taxas e formalidades administrativas desnecessárias, o que beneficiará sobretudo as micro-empresas. Todavia, e o Comité mostra-se aqui de acordo com os resultados de uma recente investigação do Instituto Sindical Europeu⁽²⁾, o simples aumento do número de PME na UE não constitui em si um indicador fiável do sucesso da política. O que é necessário conseguir é que o número das

pequenas empresas inovadoras aumente e impedir que as pessoas se vejam obrigadas a optar por uma iniciativa independente apenas porque o mercado de trabalho tradicional lhes não oferece qualquer possibilidade de exercício de uma actividade assalariada. O fomento do espírito de iniciativa deve ser feito nesta perspectiva e nunca limitar-se às actividades empresariais do mercado tradicional (orientadas para o lucro). O desenvolvimento do espírito de iniciativa conhece ainda muito pouca expressão concreta na chamada economia social. Certas formas do trabalho de assistência (a crianças, idosos ou deficientes), que podem conhecer estrangulamentos financeiros por parte das administrações, deveriam poder desenvolver-se sob outras formas de actividade económica. O Comité considera assim justificada a ênfase dada pela Comissão à importância deste tipo de empresas para o desenvolvimento local. O espírito de iniciativa profissional (em termos de gestão económico-empresarial) neste tipo de empresas está ainda, muitas vezes, insuficientemente desenvolvido, requerendo apoio específico. Para o Comité resulta claro que deverão ser aplicáveis aqui condições idênticas relativamente a empresas mais regulares, por forma a obviar a distorções de concorrência⁽³⁾. Neste contexto, o instrumento de redução da taxa de IVA aplicável a este tipo de serviços poderia apresentar igualmente boas oportunidades para se garantir a acessibilidade em termos do grupo-alvo. O Comité apela aos Estados-Membros que tenham este aspecto em consideração na composição das listas de serviços que pretendem elegíveis para a aplicação de uma taxa reduzida de IVA⁽⁴⁾.

3.3. Promoção da adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores

3.3.1. Em combinação com o elemento da inovação mencionado no ponto 4.1, este pilar é uma condição *sine qua non* para as empresas europeias. Trata-se, assim, de conciliar ao máximo factores de natureza diversa (mentalidade, aceitação cultural, quadro regulamentar e jurídico, interesses dos trabalhadores e da empresa) de modo a harmonizá-los uns com os outros. Um equilíbrio delicado entre a segurança e a dinâmica caracteriza a complexidade das questões abrangidas por este capítulo. É portanto justo que os parceiros sociais possam desempenhar um papel importante nas actividades deste pilar⁽¹⁾. Haverá que dar forma concreta às adaptações necessárias ao nível das empresas e das organizações.

3.3.2. Como afirmou o Comité no parecer sobre o Livro Verde da Comissão Europeia «Parceria para uma nova organização do trabalho»⁽²⁾, a competitividade da Europa depende, numa economia global, «do quanto se consiga fortalecer a capacidade de inovação e encontrar soluções “mais inteligentes” para a organização do trabalho e do equipamento técnico. O caso é otimizar a relação entre equipamento técnico e organização do trabalho e o emprego dos recursos humanos.

(1) JO C 219 de 30.7.1999.

(2) «Entrepreneurship in the European employment strategy» («Espírito empresarial na estratégia comunitária para o emprego»), Instituto Sindical Europeu (ISE), Bruxelas, 1999.

(3) JO C 209 de 22.7.1999.

(4) Cf. conclusões do Conselho EcoFin, 12 de Julho de 1999.

(5) JO C 73 de 9.3.1998.

As formas hierárquicas de organização empresarial e as formas "taylorianas" tradicionais de organização do trabalho já nem sempre estão à altura dos requisitos de uma organização flexível da produção e dos serviços, capaz de reagir imediatamente à modificação das exigências do mercado. Há, sim, que encontrar novas formas de organização da produção e do trabalho, em que o potencial humano, condição da capacidade de inovação, se possa expandir plenamente.»

3.3.3. Estas novas formas de organização do trabalho caracterizam-se por estruturas cooperativas e participativas e conteúdos de trabalho ricos e variados, correspondentes a elevados requisitos de qualificação. Um dos inquéritos empresariais levados a cabo pela Fundação de Dublin para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho em 10 países europeus demonstrou que a participação directa dos trabalhadores permitiu aumentar a produção em 72 % das empresas inquiridas e melhorar a qualidade em 96 % das mesmas. A satisfação dos trabalhadores no trabalho aumentou igualmente, pois em cerca de um terço das empresas inquiridas diminuíram o absentismo e as baixas por doença (1).

3.3.4. Os resultados mostram que as novas formas de organização do trabalho baseadas na cooperação e na participação podem contribuir quer para o aumento da produtividade e da competitividade quer para a melhoria das condições de trabalho. Por consequência, no seu parecer sobre o Livro Verde da Comissão, o CES defendeu também que poderia ser dada aos parceiros sociais a oportunidade de «entabularem conversações desenvolvidas». Tais conversações teriam sobretudo de ser conduzidas ao nível das empresas, com o objectivo de abrir caminho a projectos concretos de modernização da organização do trabalho. As experiências e os resultados de tais projectos empresariais seriam tidos em conta nas conversações a nível sectorial sobre as novas formas de organização do trabalho, a fim de se reflectir, de harmonia com as funções atribuídas aos parceiros sociais nas orientações para a política de emprego, sobre a possibilidade de celebrar também acordos a esse respeito a nível sectorial. Os elementos alinhados pela Comissão nesta orientação podem servir, na opinião do Comité, para circunscrever o leque de temas a tratar nas conversações e nos possíveis acordos entre os parceiros sociais. Especial importância têm, neste contexto, a formação e o aperfeiçoamento profissionais, que devem corresponder às novas exigências da mutação tecnológico-informacional e das novas formas de trabalho.

3.3.5. A Comissão Europeia poderia apoiar este processo, promovendo — por exemplo, mediante conferências — o intercâmbio de experiências em matéria de bons exemplos de novas formas de organização do trabalho.

3.4. *Reforço da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres*

3.4.1. O Comité referiu já, em vários pareceres, a posição menos favorável das mulheres na vida social. A adopção do ponto «igualdade de oportunidades» foi também apoiada pelo Comité no seu parecer sobre a primeira proposta de

orientações da Comissão em 1998 (2). O Comité felicita-se pelo facto de a Comissão ter dado execução à tarefa estipulada pelo Tratado de Amesterdão de fazer desaparecer as diferenças de tratamento entre homens e mulheres e de promover a igualdade de oportunidades em todas as actividades da UE.

3.4.2. O relatório da Comissão de 1998 sobre a «igualdade de oportunidades» (3) revela que a política de «mainstreaming» (integração da igualdade de oportunidades em todos os domínios políticos da UE), complementada por acções específicas, começa agora a ser efectivamente executada a nível comunitário. Na opinião do Comité, os Estados-Membros deverão desenvolver uma acção acrescida que possibilite finalmente garantir às mulheres um progresso real em matéria de igualdade de oportunidades no trabalho. O Comité insiste em que a continuação destas actividades é absolutamente necessária (4). A promessa da comissária candidata para esta política na audição perante o Parlamento Europeu de 31 de Agosto passado de que prepararia um quinto programa-quadro sobre «igualdade de oportunidades» com um orçamento adequado deve ser aplaudida. De resto, a credibilidade dos Estados-Membros seria seriamente abalada na ausência de resultados concretos, especialmente quando vários deles nem sequer respeitam satisfatoriamente a obrigação inscrita no Tratado de transpor para a legislação nacional a Directiva comunitária sobre a licença parental (5). Também os parceiros sociais devem, no entender do Comité, dar o seu contributo a todos os níveis em domínios como a inserção ou reinserção das mulheres no mercado de trabalho, acesso à formação (contínua) e combinação de responsabilidades para com família e emprego, sendo que continua a pôr-se, apesar dos esforços de vários Estados-Membros, a questão da falta de possibilidades de acolhimento dos filhos.

4. **Dimensões novas que abrangem mais do que uma directriz**

4.1. *Inovação*

4.1.1. Uma dimensão que se destaca das directrizes agora propostas é a atenção dada à inovação. O Comité salienta que a inovação não pode ser vista apenas no seu sentido estritamente técnico. Inovações, no sentido de processos sociais, devem dar-se também nos sectores em que os mercados de trabalho não funcionam de maneira óptima. Isto pode significar uma nova distribuição de papéis entre as autoridades competentes e os parceiros sociais no sentido de uma implicação maior dos parceiros sociais em todas as medidas, nomeadamente a luta contra o desemprego. É especialmente a nível local que as adaptações inovadoras, com base nas melhores práticas, de uma política moderna e preventiva do mercado de trabalho podem ser bem-sucedidas.

(2) JO C 19 de 21.1.1998, ponto 2.8.

(3) Comissão Europeia, «Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na União Europeia — 1998», Bruxelas, Março de 1999.

(4) Assim, por exemplo, o grau de participação das mulheres no mercado de trabalho para os 15 Estados-Membros eleva-se a meros 50 %, sendo que em 6 Estados-Membros é mesmo inferior a esse nível médio comunitário.

(5) Relatório anual sobre a igualdade de oportunidades 1998, p. 24.

(1) Cf. EPOC: Novas formas de organização do trabalho. Poderá a Europa vir a concretizar as suas potencialidades?, Dublin, 1998.

4.1.2. Inovação no sentido técnico (no que se refere quer aos produtos quer aos processos de produção) terá de ser o ponto de partida na política do emprego da UE e dos Estados-Membros para o aumento da intensidade dos conhecimentos das indústrias comunitárias da produção e dos serviços. Só assim poderá alcançar-se um valor acrescentado superior que colocará as empresas europeias em posição de enfrentar a concorrência mundial. A reunião extraordinária do Conselho Europeu em Portugal em Março de 2000, tendo como tema «Para uma Europa da inovação e do conhecimento», deverá dar um impulso especial a este processo.

Nesse contexto cumprirá dar especial atenção à posição inferior das mulheres, tanto no acesso à educação como na participação na investigação científica.

4.1.3. O Comité felicita-se pelas decisões do Conselho Europeu de Colónia, nomeadamente a de disponibilizar mais dinheiro através do Banco Europeu de Investimento para as chamadas instalações tecnológicas europeias e para financiamentos com base em capital de risco de tecnologia de ponta nas PME. O Comité espera também que o BEI aceite um maior nível de risco para disponibilizar esses meios em benefício das empresas que, por oferecerem menos garantias, geralmente não têm acesso aos investimentos. O próximo relatório anual do BEI deverá facultar uma visão mais aprofundada desta questão.

4.1.4. Tal como no capítulo sobre «igualdade de oportunidades», o Comité espera que os Estados-Membros dêem expressão concreta ao elemento da «inovação no sentido lato» nos seus NAP no que respeita aos pilares «promoção do espírito empresarial» e «promoção da adaptabilidade».

4.2. *Salientar a importância do sector dos serviços*

Um estudo recente solicitado pela Comissão veio demonstrar que permanece por explorar a nível europeu um notável potencial de criação de emprego: o do sector dos serviços. A evolução nos Estados Unidos e no Japão revela que uma parte importante dos postos de trabalho suprimidos na indústria clássica de produção são compensados por um forte aumento do emprego na indústria dos serviços. O Comité considera importante que os Estados-Membros, em todos os pilares da política do emprego, explorem todas as possibilidades de

desenvolver o sector dos serviços em mercados promissores com um elevado nível de conhecimentos. Além disso, o sector dos serviços caracteriza-se por uma grande diversidade de empresas, incluindo muitas empresas com grande intensidade de trabalho. É sobretudo no sector dos serviços directos aos consumidores que podemos encontrar este tipo de empresas, sobretudo de reduzida dimensão (nomeadamente no comércio retalhista e na prestação de serviços aos consumidores). A manutenção destas empresas e a garantia da sua continuidade são, assim, do ponto de vista do emprego, uma necessidade. Isto será necessário não apenas do ponto de vista económico mas também para a melhoria da posição das mulheres, as quais têm uma representação tradicionalmente forte no sector dos serviços, no mercado de trabalho.

5. **Conclusão**

5.1. A implicação dos actores locais (especialmente dos parceiros sociais a nível local) tem sido, no entender do Comité, subestimada desde há muito. O sistema das orientações para o emprego não é alheio a uma certa abordagem de cima para baixo.

5.2. Enquanto representante da sociedade civil organizada, o Comité dá voz a uma série de actores da mesma. A implementação das resoluções políticas, tal como as orientações em apreço, tem lugar a nível local, e é aí que deve ter lugar, perto do cidadão e com o cidadão. Só deste modo o processo da integração e da cooperação europeias se pode tornar visível e o intercâmbio de experiências uma realidade. Só deste modo se pode complementar a abordagem de cima para baixo com um contributo de baixo para cima, permitindo que as necessidades, as aspirações e os sucessos enriqueçam e tornem mais efectivas as futuras adaptações na política do emprego.

5.3. O Comité apela igualmente à Comissão, aos Estados-Membros, às autoridades locais e aos parceiros sociais em sentido lato para que concretizem a nível local o conjunto das directrizes para o emprego. O Comité constitui a base em que essas experiências locais podem ser partilhadas.

5.4. O valor acrescentado da contribuição do Comité para este debate não pode ser desmentido. Apenas através de todas estas interacções entre os actores implicados (organizações e instituições) se poderá alcançar os resultados desejados.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A dimensão macroeconómica da política de emprego»

(1999/C 368/13)

Em 27 de Maio de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre «A dimensão macroeconómica da política de emprego».

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que adoptou parecer em 29 de Setembro de 1999. Foi relator V. Cal.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 76 votos a favor, 2 contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. O Comité Económico e Social congratula-se pelo facto de a recomendação expressa no seu último parecer sobre a preparação das «Orientações Gerais das Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade» (1), em que se defendia «um diálogo macroeconómico que melhorasse a coordenação entre a evolução dos salários, a política orçamental e a política comunitária, a fim de fomentar o crescimento e o emprego, que reunisse o Conselho, a Comissão, o Banco Central Europeu e os parceiros sociais a nível europeu,» vai concretizar-se ainda este ano, no Outono. O Comité Económico e Social está à disposição dos interlocutores deste diálogo macroeconómico para desempenhar um papel de apoio em conformidade com a função institucional consignada nos Tratados.

2. O Comité assume que este diálogo macroeconómico permite abordar de forma integrada todas as políticas que têm que ver com o emprego. Por isso, o desemprego não é combatido unicamente através de medidas de política de mercado de trabalho, mas coordenando todas as políticas macroeconómicas, razão por que as políticas económicas, a política de investigação, a política social e a política orçamental deveriam ser desenvolvidas em função de imperativos de emprego.

3. As preocupações e observações acerca da evolução económica (cuja dinâmica continua a ser insuficiente) e do desemprego (em média ainda muito elevado) na Comunidade, formuladas pelo Comité no parecer mencionado no ponto 1 mantêm-se, passando o presente parecer a salientar os pontos essenciais da questão.

4. É cada vez mais forte a convicção do Comité de que a política de estabilidade e crescimento (redução dos défices orçamentais, estabilidade dos preços e aumento dos salários reais em função da produtividade, bem como uma rentabilidade suficiente dos investimentos para atingir um maior crescimento) é a única política válida para a Comunidade, porquanto as suas actividades internas representam 90 % do seu mercado interno. Portanto, nos próximos anos importa continuar esta política de estabilidade e de crescimento. Na conjuntura actual e atentos os imperativos sociais de coesão económica e social, o equilíbrio orçamental e a redução da

dívida pública devem continuar a ser objectivos a médio e a longo prazo em toda a União Europeia.

5. É evidente que os Estados-Membros devem velar por que o saneamento orçamental não se faça à custa da redução do investimento produtivo (como sucedeu em alguns Estados-Membros nestes últimos anos), porque tal poderia travar o impulso que existe indiscutivelmente na União Europeia graças à sua situação económica de base, que goza fundamentalmente de boa saúde. A situação aconselha prudência mas também acção; já não se justifica o pessimismo, ao invés, abrem-se perspectivas positivas e optimistas perante uma conjuntura económica mais favorável do que a anunciada nas perspectivas da primavera.

5.1. Na opinião do Comité, a União Europeia dispõe de bases económicas, tecnológicas e de competência suficientes para tirar de si própria a força necessária para combater as ameaças externas. Agora que as principais decisões sobre o euro já foram tomadas, a Comunidade deveria contar com uma dinâmica sobretudo interna da procura. «A Europa como entidade económica tem um potencial de crescimento muito forte e as Grandes Orientações das Políticas Económicas deveriam propor as medidas necessárias para realizar esse potencial» (1).

5.2. Entende o Comité que a União Europeia deveria fixar-se um objectivo de crescimento a médio prazo de 3,5 %, no mínimo, para poder criar um número suficiente de postos de trabalho que permita, no prazo de dez anos, fazer baixar a taxa de desemprego actual para 3 ou 4 % e aumentar a taxa de emprego até 70 %, tal como propôs a Comissão no Outono de 1997 no seu primeiro projecto das Orientações para as Políticas de Emprego. Há que compreender, no entanto, que os desafios são diferentes de país para país porquanto parte desses objectivos foi realizada nalguns países, o que vem demonstrar a necessidade de diálogo macroeconómico igualmente a nível nacional.

(1) Parecer do Comité de 27 de Maio de 1999 sobre o Relatório Económico Anual de 1999 «A Economia da União face à chegada do Euro: Promover o Crescimento, o Emprego e a Estabilidade», JO C 209 de 22.7.1999, ponto 3.4.2.

5.2.1. O crescimento a médio prazo deve ser escorado por um nível de investimento produtivo significativo (aproximadamente 7 % por ano para passar dos 19 % actuais para 22 a 23 % do PIB) para criar os empregos necessários e para evitar que possam surgir tensões inflacionistas na sequência de falta de capacidade de produção. As taxas de juro reais a longo prazo e a rendibilidade das empresas são actualmente factores favoráveis. É preciso agora uma política macroeconómica que permita um crescimento duradouro e um desenvolvimento apropriado da procura. Esta política deve ser escorada por reformas económicas, semelhantes às encetadas na sequência dos processos de Luxemburgo e de Cardiff, que visem melhorar a competitividade e o funcionamento do mercado de trabalho, por um lado, e dos mercados de bens, de serviços e de capitais, por outro.

5.2.2. Os esforços desenvolvidos por alguns governos nacionais para satisfazer os critérios de convergência e, assim, entrar na terceira fase da UEM foram realizados em detrimento dos investimentos públicos. Por isso, o Comité insiste em que uma reestruturação das despesas públicas contemple com uma maior fatia os investimentos, devendo os governos incentivar, designadamente, as parcerias entre os sectores público e privado em matéria de investimento. Além disso, há todo o interesse em concretizar as iniciativas a nível comunitário, como sejam as respeitantes às redes transeuropeias.

6. O impulso de recuperação, ainda vacilante, deveria ser apoiado por medidas que estimulem o investimento e a confiança dos consumidores privados, já que o aumento do investimento melhora as perspectivas de emprego, de que resulta maior confiança dos cidadãos, sejam eles produtores ou consumidores. Um injeção de 0,5 % do PIB poderia contribuir eficazmente para consolidar a recuperação, sendo necessário mais de um ano, para que se sintam os efeitos do investimento na produção.

7. Quanto a investimentos, sobretudo na tecnologia e em saber-fazer, e tendo em conta os reptos que a sociedade da informação e do conhecimento coloca à Europa, a uma política mais activa para estimular o investimento devem somar-se os esforços das empresas que têm que defender a sua posição competitiva no contexto de uma crescente globalização dos mercados. Mas, nos sectores não directamente ameaçados pela globalização, os investimentos podem servir para aumentar as capacidades necessárias para satisfazer a procura interna e, em geral, para criar empregos. O novo Objectivo 3 dos Fundos Estruturais é susceptível de estimular as políticas de desenvolvimento das qualificações nos Estados-Membros, combinado com as outras acções de desenvolvimento financiadas pelos Fundos Estruturais. Há que salientar também a importância da formação inicial e da formação contínua. Os serviços de emprego devem estimular a empregabilidade apoiando e aconselhando os jovens e os desempregados na sua formação de forma a utilizarem da melhor maneira as suas aptidões para efectuarem um determinado trabalho. Os parceiros sociais poderão dar o seu contributo elaborando programas neste sentido e contribuir para uma maior dinamização dos serviços de emprego.

8. O Comité opina que tudo o que é possível deverá ser feito para apoiar a procura interna e melhorar as condições gerais para os investimentos produtivos e a criação de empresas. Nesse contexto, e atentos os condicionalismos orçamentais e o papel redistributivo do orçamento, uma redução da carga fiscal, a favor das empresas e dos agregados familiares, poderia incentivar, à uma, o investimento e a confiança de empresários e consumidores. O Comité tem vindo a preconizar, há vários anos, que se autorize, sob determinadas condições, nos Estados-Membros interessados, uma diminuição das taxas do IVA sobre os produtos e serviços ricos em mão-de-obra. O Comité congratula-se com o facto de a Comissão ter apresentado uma proposta de directiva neste sentido, sobre a qual emitiu parecer ⁽¹⁾ amplamente favorável.

9. Uma política monetária comum no interior da zona euro, que obriga também os quatro outros países a aplicar quase exactamente a mesma política, representa um pesado encargo para a política orçamental (fiscalidade e despesas) que deve, simultaneamente, apoiar a política monetária e ter em conta fases diferentes do ciclo conjuntural dos Estados-Membros. Depois da criação da política monetária comum este é porventura o desafio mais importante. É de salientar ainda que a coordenação da política orçamental não significa que a mesma política deve ser aplicada em todos os Estados-Membros.

10. O Comité salienta que o crescimento é o principal motor da criação de emprego. As medidas de política de emprego preconizadas no Luxemburgo, posteriormente completadas pelo programa estrutural dos mercados de serviços e de capitais lançado em Cardiff, deveriam acompanhar a *policy-mix* macroeconómica apropriada — englobando a política orçamental, a política monetária e a política de rendimentos — para criar um clima de confiança que fomenta o consumo e os investimentos e, por conseguinte, para relançar o emprego de forma duradoura.

11. O Comité insiste novamente em aumentos salariais que levem em conta não só a inflação (que continua muito baixa) mas também o aumento da produtividade e a necessidade de garantir a rentabilidade das empresas (em geral muito boa na Comunidade) e o aumento do poder de compra. O aumento da procura de consumo e de investimentos privados e públicos deve dinamizar a nossa economia.

12. O Comité considera que as políticas estruturais dos Estados-Membros e os dispositivos de investigação e desenvolvimento devem apoiar os esforços de criação de emprego e, ao mesmo tempo, fazer com que o emprego adquira carácter duradouro e sustentável.

(1) Parecer do Comité de 26 de Maio de 1999 sobre a «Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito à possibilidade de aplicação por um período experimental de uma taxa reduzida de IVA a serviços com grande intensidade do factor trabalho», JO C 209 de 22.7.1999.

13. O Comité verifica que, em alguns países, os bancos reagiram nas últimas semanas aos rumores de subida de inflação aumentando desmesuradamente o custo das hipotecas (de 4,6 % para quase 6 %). Este aumento nem sequer é compensado com um aumento das taxas de juros sobre as cadernetas de poupança, que desempenham papel importantíssimo no equilíbrio financeiro das famílias em todos os Estados-Membros.

14. O Comité chama uma vez mais a atenção para os perigos e riscos derivados, nomeadamente, da função de fornecedor de crédito (risco ligado às taxas de juro), do aparecimento de produtos financeiros cada vez mais sofisticados e da rapidez com que se efectuam as ordens de compra e de venda e outras transacções financeiras. Alegra-se com as novas iniciativas lançadas pelo Banco de Pagamentos Internacionais que propõem instaurar regras prudenciais mais estritas e, sobretudo, mais eficazes para a estrutura financeira dos bancos (importância do capital próprio), o controlo interno e externo dos fluxos de capitais das instituições financeiras e a disciplina do mercado (transparência) entre participantes nas transacções financeiras. O Comité entende que as regras que vierem a adoptadas deveriam aplicar-se a todos os agentes financeiros. Dado que a União Europeia fornece mais de 60 % das dotações concedidas aos países em desenvolvimento, a Comissão deveria lançar, antes de Março do ano 2000, as iniciativas necessárias para que sejam tidos em conta os interesses da União Europeia nas decisões do Clube de Basileia.

15. As novas vagas de concentrações económicas (coope-rações, fusões *joint-venture* entre empresas de grande dimensão)

podem ser necessárias para melhorar as posições competitivas relativas do nosso aparelho produtivo no mercado mundial. No entanto, as reestruturações que isto provoca não deverão nunca efectuar-se em detrimento dos trabalhadores. Os despedimentos maciços não deixarão de se repercutir na confiança dos cidadãos, na procura e, por conseguinte, no funcionamento e crescimento da economia em geral, factores de que também beneficiam os grandes conglomerados financeiros e produtivos.

Conclusão

16. O Comité insiste em que se prossiga a política de estabilidade e de crescimento do emprego. Os interlocutores do diálogo macroeconómico a decorrer em Outubro — governos, Comissão (políticas orçamentais, políticas estruturais), Banco Central Europeu (política monetária) e parceiros sociais (política salarial e mercado de trabalho — deveriam continuar a trabalhar, numa abordagem integrada, para aumentar a confiança dos consumidores e dos investidores a fim de estimular a procura que, a par de reformas estruturais destinadas a garantir a competitividade das empresas europeias, continua a ser o principal motor do crescimento e da criação de emprego.

17. O Comité acolhe com satisfação a política de estabilidade do Banco Central Europeu. Ao decidir, em 8 de Abril de 1999, reduzir as taxas e juros, o BCE deu um apoio indiscutível à política de estabilidade em proveito da política de crescimento e de criação de emprego, assumindo, deste modo, todas as responsabilidades que lhe foram cometidas pelo Tratado.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A dimensão setentrional da UE e as relações com a Rússia»

(1999/C 368/14)

Em 25 de Fevereiro de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, em reunião plenária e ao abrigo do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, emitir um parecer sobre «A dimensão setentrional da UE e as relações com a Rússia».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção de Relações Externas emitiu parecer em 6 de Outubro de 1999, sendo relator Filip Hamro-Drotz.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 104 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o presente parecer.

Introdução

Com o alargamento de 1995, a Europa setentrional tornou-se numa dimensão importante para a União Europeia. As relações entre a União Europeia e a Federação Russa adquiriram igualmente uma nova dimensão nestes últimos anos. As relações estabilizadas entre a União Europeia e os seus Estados-Membros e os outros Estados da Europa setentrional e a Rússia constituem uma condição fundamental para a segurança e para o reforço da estabilidade.

A melhoria das condições económicas e de vida na Europa setentrional beneficia toda a União Europeia e os seus vizinhos europeus.

Reveste-se de grande importância para o interesse geral a cooperação a todos os níveis, seja entre as organizações da sociedade civil, ou entre os diferentes actores (entre outros, os parceiros do mercado do trabalho, as organizações económicas e as outras organizações não governamentais).

O Comité Económico e Social decidiu emitir o presente parecer porque a dimensão setentrional da UE e as relações da UE com a Rússia adquiriram uma nova importância que merece ser objecto de um desenvolvimento activo. Em ambos os aspectos, há que aprofundar e concretizar as actividades futuras. A falta de estabilidade política, económica e social, particularmente na Rússia, bem como o avanço da criminalidade organizada e da corrupção, constituem grandes desafios. O profundo desnivelamento que se verifica entre os níveis de vida dos países da Europa setentrional necessita de medidas adequadas. Os mecanismos do mercado de trabalho, bem como o diálogo social e as organizações da sociedade civil nos Estados bálticos e na Polónia e, particularmente, na Rússia, estão muito pouco desenvolvidos em comparação com o que se verifica nos Estados-Membros da União Europeia.

O Anexo I apresenta um panorama da dimensão setentrional da UE, da evolução das relações entre a UE e a Rússia, bem como de outros aspectos relevantes. Estes aspectos incluem, particularmente, a cooperação no Mar Báltico e a preparação dos países associados da Europa setentrional para a adesão à UE.

O Comité Económico e Social deseja dar o seu contributo para o esforço da UE neste domínio através da formulação de recomendações e de propostas no presente parecer.

No âmbito dos trabalhos de preparação do parecer, o Comité Económico e Social organizou um encontro em Moscovo com representantes das organizações económicas e sociais da Rússia. O Comité efectuou igualmente um inquérito por escrito com o objectivo de averiguar os pontos de vista dos actores relevantes da Rússia e dos países desta região candidatos à adesão. As conclusões do inquérito constam do Anexo II e são tidas em conta no presente parecer.

Anteriormente, o Comité Económico e Social já havia apresentado pareceres e notas informativas sobre o mesmo tema. Os principais documentos constam da lista no final do Anexo I. O presente parecer baseia-se de certo modo naqueles documentos, sem contudo fazer referências específicas e sem repetir os pontos de vista neles expressos.

O Comité Económico e Social pretende acompanhar de perto a evolução das medidas relativas à dimensão setentrional da UE e das relações entre a UE e a Rússia. O Comité pretende igualmente apresentar os seus pontos de vista na matéria e, deste modo, dar o seu contributo para o esforço da UE neste domínio.

Objectivos

1. A dimensão setentrional é uma iniciativa necessária, uma vez que a UE tem todo o interesse em desenvolver uma política integral relativa à Europa setentrional.
2. Através dos séculos, as relações entre a Rússia e os outros países sempre tiveram um impacto decisivo na evolução de toda a Europa. O mesmo será de esperar no respeitante à evolução da Europa nos anos vindouros. Quando a Rússia se tornar num parceiro estratégico, haverá que dotar a parceria de instrumentos adequados e suficientes. Isto vem salientar a importância da estratégia da UE para as relações com a Rússia, a qual constituirá a base da coordenação das relações dos Estados-Membros com a Rússia.

As mutações verificadas na região do Mar Báltico atestam de modo indiscutível a necessidade e as possibilidades de cooperação entre a Rússia e a UE. O esforço de estabilização e reconstrução na região do Mar Báltico deverá contribuir para o reforço da cooperação na Europa Oriental e Setentrional. A estabilização deve ser reforçada a fim de prevenir as situações de crise.

3. O princípio da dimensão setentrional da União Europeia, tal como correctamente definido, que consiste em reforçar uma interdependência positiva entre a Rússia, os estados bálticos e a UE, tem o apoio do CES. Torna-se necessário desenvolver a cooperação na região do Mar Báltico pelo facto de a UE e a Rússia terem fronteiras comuns naquela zona. Com o estabelecimento da dimensão setentrional, pretende-se reforçar a cooperação entre a UE e os seus Estados-Membros, os países parceiros da região do Mar Báltico, os Estados-Membros do EEE e a Rússia, particularmente, as regiões do norte e do noroeste da Rússia. A dimensão setentrional deverá ter por objectivo eliminar o desnivelamento político, económico e social. Simultaneamente, deverá reforçar a preparação dos países parceiros da região para a adesão à UE, bem como aprofundar as relações de parceria entre a UE e a Rússia. A dimensão setentrional deverá imprimir um carácter vinculativo às medidas destinadas a atingir aqueles objectivos.

Para levar a dimensão setentrional a bom porto será crucial vincular a Rússia e os países da região não membros da UE ao necessário esforço.

4. A necessidade de desenvolver boas relações de vizinhança entre os países da Europa setentrional acentua-se pelo futuro alargamento da UE à Europa Central, bem como pelo facto de o Mar Báltico estar a transformar-se num mar interior da UE e de Kaliningrad se transformar num enclave numa UE alargada. Uma Rússia economicamente próspera e estabilizada nos planos económico e social, com relações de boa vizinhança com os países circundantes, será o parceiro ideal da UE a leste. A dimensão setentrional deverá ser um instrumento de promoção de boas relações entre estes países.

5. O crescimento económico e o fomento da prosperidade constituem as pedras fundamentais para a criação de um estado de direito e de uma sociedade civil activa. Estes princípios são centrais em todas as fases do desenvolvimento da dimensão setentrional e das relações com a Rússia.

6. A comunicação da Comissão de Novembro de 1998 sobre a dimensão setentrional, a recomendação do Conselho adoptada em Maio de 1999, bem como a estratégia para a Rússia, adoptada na cimeira de Colónia em Junho de 1999, e o respectivo primeiro programa de trabalho, constituem excelentes orientações para o desenvolvimento da cooperação.

Recomendações

1. O crescimento económico e a estabilização dos mercados, necessários à criação de prosperidade e de emprego, deverão ser as prioridades do desenvolvimento da dimensão setentrional da UE. Estes objectivos implicam um aumento considerável do nível de investimentos, nacional ou estrangeiro, na Rússia e nos países parceiros da região. O maior obstáculo aos investimentos é o clima de incerteza e pouco previsível da evolução das condições de actividade. Nos países parceiros da região, a situação regista carências, enquanto que na Rússia é má. Para recuperar a economia, particularmente na

Rússia, será necessário conquistar a confiança dos investidores nacionais e internacionais. O investimento russo em larga escala tem uma posição-chave.

Para incentivar os investimentos, será necessário reformar a legislação sobre tributação das empresas, alterar as regulamentações que regem a contabilidade e a auditoria das empresas em conformidade com as regras vigentes nos Estados-Membros da UE, bem como melhorar a legislação sobre investimentos. A reforma dos sistemas de financiamento e de fiança de modo a inspirar confiança às instituições de crédito, e a abertura do sector bancário aos bancos estrangeiros reforçariam, por seu lado, as intenções de aumentar os investimentos naqueles países. Os parceiros dos projectos de investimento deveriam estabilizar as suas relações com as fontes internacionais de financiamento (Banco Mundial, BEI, SFI, BERD, PIE, BNI). A fim de prevenir os abusos, as fontes de financiamento devem proceder a um controlo mais severo da utilização dos investimentos.

Igualmente importante será a reforma das regras sobre investimentos de modo a dar uma maior protecção aos investimentos estrangeiros. Conforme estabelecido no APC (Acordo de Parceria e Cooperação), firmado entre os EUA e a Rússia, dever-se-ão harmonizar as definições normativas e técnicas, por exemplo, no respeitante à segurança dos produtos, em conformidade com os correspondentes regulamentos da UE. O desenvolvimento dos factores ligados ao trabalho, tais como a formação profissional, as condições de trabalho, a segurança no trabalho, a estabilidade do mercado do trabalho, tem incidência nas decisões de investimento.

2. Para promover o crescimento económico e a prosperidade dever-se-ão reconhecer os principais domínios económicos e de cooperação de interesse comum:

- cooperação no domínio comercial e de produção, por exemplo o fomento da subcontratação
- melhoria das condições de actividade das PME
- privatização justa de empresas públicas objecto de reestruturação e a sua adaptação à economia de mercado
- exploração da energia (gás natural, petróleo e electricidade) e dos consideráveis recursos florestais e minerais para alimentar a produção e desenvolvimento dos transportes
- desenvolvimento polivalente das vias e redes de comunicação em áreas de condições especiais tendo igualmente em conta as necessidades dos transportes intermodais e transitários
- melhoria do funcionamento da cadeia alimentar: produção, transformação, transporte, logística, comércio por grosso e de retalho
- desenvolvimento da rede informática integrada e das comunicações IT em toda a região
- desenvolvimento da protecção do ambiente, por exemplo, protecção do Mar Báltico, redução das emissões perigosas, melhoria da segurança nuclear, promoção da saúde pública e da disponibilidade de água potável de boa qualidade, bem como da melhoria dos sistemas de tratamento de águas residuais

- desenvolvimento da capacidade de actuação das entidades com competências no controlo do cumprimento dos regulamentos (concorrência, impostos e contribuições, certificação de produtos, alfândega, etc.)
- reforço das medidas de combate ao crime organizado e à corrupção
- desenvolvimento da formação profissional dos jovens.

Na definição dos projectos de cooperação, haverá que ter em conta as necessidades específicas, bem como as necessidades de ordem social, particularmente no respeitante às necessidades da reestruturação da vida económica (por exemplo, emprego, formação, condições de vida).

No processo de identificação dos projectos de cooperação, haverá que ter em igual conta os pontos de vista e as propostas das partes contratantes da UE. Justifica-se a cooperação uma vez que o planeamento, o financiamento e a realização dos projectos constituem actividades a emprender de comum acordo. À UE deverá incumbir a iniciativa na identificação e lançamento dos projectos.

Além dos documentos comunitários, existem outras fontes de informação sobre as necessidades de desenvolvimento⁽¹⁾.

3. Com excepção da Rússia, os países da região são membros da OMC, ou aderirão em breve àquela organização. Ou são Estados-Membros da UE, ou encontram-se numa fase de preparação activa para a adesão à UE. Reveste-se de importância que a Rússia proceda a uma harmonização da legislação e dos regulamentos em conformidade com os acordos da OMC. Esta medida é a melhor garantia para oferecer aos agentes económicos um enquadramento regulamentar para uma cooperação empresarial duradoura naqueles países. Este instrumento proporcionará igualmente às empresas russas possibilidades de estabelecimento nos mercados externos.

A UE e os seus Estados-Membros deverão apoiar os esforços de preparação da Rússia para a adesão à OMC, mesmo que as condições actuais na Rússia não dêem grandes esperanças para uma rápida concretização daquela adesão. A adaptação aos regulamentos da OMC cria as condições necessárias para a negociação de um acordo de comércio livre entre a Rússia e a UE.

4. O desenvolvimento da cooperação transfronteira e nas regiões fronteiras de todos os países da região deverá ter um

papel preponderante. Além da cooperação no comércio de bens e serviços, e noutros domínios económicos, haverá que promover a cooperação entre as organizações civis, na luta contra a criminalidade e no desenvolvimento das actividades empresariais ao nível local. Particularmente nas regiões russas e dos países parceiros que fazem fronteira com a União Europeia, a região de Murmansk, a república da Carélia, a cidade de São Petersburgo e a sua periferia, a região de Pskov e o enclave de Kaliningrad, merecem uma atenção particular da UE.

5. Deverá ser prestada atenção às actividades das autoridades locais e regionais dos países associados da região, e em especial da Rússia. Estas autoridades são incumbidas da entrada em vigor das leis e da respectiva aplicação. As autoridades locais têm um papel central na promoção das actividades económicas e das condições favoráveis ao investimento, bem como na luta contra a criminalidade. A UE deverá tornar mais eficaz o seu apoio às medidas de reforço das autoridades locais nos domínios da informação, das competências e dos recursos necessários ao bom desempenho.

6. Uma economia de mercado saudável pressupõe a existência de mercados de trabalho efectivos e de um diálogo eficaz entre os legítimos representantes dos diferentes actores sociais e entre estes e as autoridades centrais. O inquérito aos diferentes actores dos países terceiros da região, realizado no âmbito do presente parecer, indica que em muitos países o poder central criou as condições necessárias ao funcionamento do mercado de trabalho, às relações tripartidas e ao diálogo social. Todavia, verificam-se lacunas nas estruturas institucionais e na legislação. Os actores afirmam que podem exercer influência no processo de elaboração da legislação, mas é geralmente reconhecido que as suas competências de representação e de participação no diálogo social são pouco credíveis. Em muitos casos, as organizações são fracas e carecem de representatividade e de recursos.

A nota informativa do CES sobre a «Situação do emprego e situação social nos países candidatos à adesão no que concerne à aplicação do acervo comunitário no âmbito do mercado interno» faz uma breve descrição da situação actual.

Os países associados e a Rússia deverão consolidar o funcionamento do mercado de trabalho e o diálogo social, bem como deverão reforçar as necessárias estruturas institucionais. Dever-se-á favorecer o processo de organização dos diferentes actores, bem como o aumento dos respectivos recursos, a melhoria das suas possibilidades de acção e a possibilidade da sua participação, em moldes regulamentares, nos processos de projectos legislativos. Por seu lado, a União Europeia deverá dar um apoio mais decisivo a estas necessárias reformas, tendo o CES os antecedentes necessários para dar o seu contributo. O Comité constata com satisfação que o capítulo II do anexo II (domínios de acção) da estratégia da UE para a Rússia preconiza

(1) A título de exemplo: publicação da Câmara de Comércio Finlandesa «Pontos de vista das empresas finlandesas, estonianas e do Noroeste da Rússia sobre a dimensão setentrional», Junho de 1999, ISBN 951-8967-48-2; Prof. Simon Clarke: «New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia», Moscovo 1999, ISBN 0-9535519-0-3; Baltic Business Advisory Council: «Survey on Conditions for Growth and Development in the Baltic Sea Region», Maio de 1999.

a integração da Rússia na área europeia de cooperação económica e social. Esta integração far-se-ia (ponto 2.c) através da promoção do diálogo social, da criação de organizações sindicais e patronais modernas e do fomento da aplicação das mais importantes normas da OMT (Organização Mundial do Trabalho).

Propostas de acção

1. Com base nas conclusões da cimeira de Colónia, a União Europeia deverá elaborar um plano de acção para a dimensão setentrional. O plano de acção deverá ter em conta as recomendações apresentadas no presente parecer. Urge definir os objectivos a curto e a longo prazo, de modo a incluí-los nas conclusões da cimeira de Helsínquia da presidência finlandesa, a realizar em Dezembro de 1999.

O plano de acção deverá incluir um mecanismo eficaz de acompanhamento que defina a realização e a responsabilidade. Tornam-se necessários alguns dispositivos administrativos: as acções relevantes das diferentes unidades administrativas da União Europeia deverão ser coordenadas e incluídas nos pontos fulcrais do plano de acção.

2. O plano de acção deverá concentrar-se nos pontos fulcrais apresentados nas recomendações do CES. Haverá necessidade de realizar estudos de viabilidade e de garantir a aplicação dos investimentos nas prioridades. A título de exemplo, as ajudas alimentares da UE e dos outros países ocidentais poderão ter um impacto negativo na produção agrícola da Rússia e dos seus vizinhos. Uma das prioridades dos apoios ocidentais deverá ser a modernização da agricultura e da distribuição alimentar de modo a responder às necessidades da população em geral.

3. Os recursos dos programas de apoio da UE (*Tacis*, *Phare*, *Interreg*, etc.) deverão ser orientados para a realização do plano de acção. Tendo em conta os recursos limitados, para maximizar os resultados da acção, deverá haver uma decisiva coordenação sem preconceitos entre os diferentes programas. Segundo informações disponíveis, verificam-se ainda graves lacunas na realização e na administração dos programas: os projectos não são orientados para as prioridades mais prementes, os programas e os projectos são insuficientes e a sua realização é demasiado lenta, etc.

A UE deverá reforçar de modo decisivo os programas de apoio e a respectiva gestão. O novo regulamento *Tacis* deverá entrar em vigor nos inícios do ano 2000. Deverão ser tidas em melhor conta as necessidades dos países beneficiários mas, simultaneamente, as suas responsabilidades em matéria de acção e de financiamento deverão ser aumentadas.

Particularmente no respeitante à Rússia, dever-se-á reforçar o acompanhamento da gestão das verbas concedidas. Uma vez por todas, dever-se-á eliminar o problema das perdas financeiras que se verificam em acções intermediárias que pouco têm a ver com o desenvolvimento económico. A UE deve mostrar firmeza de controlo de modo a melhorar os

resultados dos programas de apoio e a sua credibilidade. A imposição de condições severas para a obtenção de apoios tem um papel central para se poderem atingir os resultados pretendidos. Será igualmente de evitar que os apoios sejam desviados para projectos estranhos aos programas.

Dever-se-á desenvolver uma gestão suficiente de modo a evitar a corrupção, a lavagem de dinheiro e o estabelecimento de empresas-fantasma.

4. A UE deverá promover o desenvolvimento do seu programa de acção para a Europa setentrional em estreita ligação com os países associados da região, os estados do EEE e a Rússia.

Simultaneamente, a UE deverá tomar a iniciativa de promover um diálogo multilateral com os outros estados da região com o objectivo de identificar os interesses e as prioridades comuns. O diálogo deveria conduzir ao nivelamento das acções dos órgãos de cooperação da região (CMB, CEAB). A UE tem todo o interesse em empenhar-se de modo decisivo nesta cooperação regional e em participar activamente na realização dos projectos.

5. Deverá haver uma maior coordenação das acções e dos objectivos entre a UE e os outros estados da Europa setentrional e a Rússia. Neste aspecto, a UE deveria tomar a iniciativa de promover um diálogo multilateral entre todas as partes interessadas, inclusive entre os países beneficiários. Igualmente no âmbito do diálogo transatlântico, deverá a UE promover a cooperação com base no seu programa de acção para a Europa setentrional.

6. No âmbito do programa de acção, será importante a participação dos actores da sociedade civil nos projectos de desenvolvimento:

- implicar os actores sociais na execução do programa de acção para a Europa setentrional, através de mecanismos de consulta, por exemplo, de um grupo consultivo;
- desenvolver uma cooperação regular entre os actores comunitários e russos como parte integrante da aplicação do acordo de parceria e cooperação. Neste contexto, será igualmente útil estudar a possibilidade de criar um órgão consultivo, com a participação do CES. O assunto requer a atenção da UE nas questões do programa de trabalho da presidência referentes à estratégia para a Rússia;
- estabelecer com urgência, e ao abrigo do acordo europeu, comités consultivos nos países associados que ainda não o fizeram;
- apoiar a criação de uma cooperação multilateral entre os actores dos diferentes países da região e promover o estreitamento das relações entre os actores russos e dos países associados e das organizações de cooperação europeias.

Para melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e das relações tripartidas, no respeitante à Rússia, será importante reforçar o programa especial *Tacis «Support to Social Reform Implementation and Labour Relations (social partnership and labour disputes)»*. No respeitante aos países associados, a Comissão deverá igualmente apoiar estes países através da realização da promessa à aplicação e à promoção do diálogo social conforme as orientações apresentadas na sua comuni-

cação. Deverá ainda reforçar as acções de assistência técnica e de informação (TAIEX).

O Comité Económico e Social deverá ser consultado no processo de elaboração das necessárias disposições e poderá dar o seu contributo para a sua realização e para o estabelecimento dos contactos necessários.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «A transparência e participação da sociedade civil organizada no Millenium Round da Organização Mundial do Comércio (OMC)»

(1999/C 368/15)

Em 27 de Maio de 1999, o Comité Económico e Social decidiu emitir, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, um parecer sobre «A transparência e a participação da sociedade civil organizada no Millenium Round».

Incumbida dos correspondentes trabalhos, a Secção de Relações Externas adoptou o seu parecer em 6 de Outubro de 1999, sendo relator J. van Dijk.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 103 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o presente parecer.

1. Participação da sociedade civil organizada

1.1. Nos últimos anos, cresceu fortemente o interesse das ONG e dos parceiros sociais pelo comércio internacional⁽¹⁾. Este interesse já ficou, aliás, bem expresso nas negociações que antecederam o Uruguay Round do GATT. Essa participação atingiu o seu auge durante o debate sobre o Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), onde foram mais audíveis os protestos das ONG, que se queixaram de falta de transparência dos participantes nas negociações a respeito dos temas discutidos e das implicações do acordo a celebrar para os vários países e grupos. As reacções reservadas dos representantes dos governos só serviram para aumentar ainda mais a sua desconfiança. Gerou-se, por outro lado, o sentimento de que só os países industrializados beneficiavam com estes acordos.

1.2. Actualmente, o interesse das ONG pelo comércio internacional é, em grande medida, ditado pela suspeição. Muitas organizações têm uma atitude céptica em relação às negociações e receiam que os governos dos países participantes

não levem cabalmente em consideração os interesses defendidos pela sociedade civil organizada, nem os interesses dos países em desenvolvimento. Esta preocupação foi patente nas negociações da OCDE sobre o AMI. A falta de informação e de possibilidades de influência foram, aparentemente, os principais motivos para a desconfiança revelada pelas ONG. Para evitar este tipo de reacção nas próximas negociações da OMC, o Comité entende que é preciso organizar o melhor possível a sua participação. O objectivo deste parecer é, sobretudo, debruçar-se sobre a participação da sociedade civil organizada na celebração de novos acordos e não pronunciar-se sobre as possibilidades de participarem também na observação dos acordos concluídos.

1.3. O Comité tem uma longa tradição de interesse pelo comércio internacional. Já emitiu, aliás, muitos pareceres e pareceres de iniciativa sobre o assunto, sempre procurando evidenciar a importância do tema para os meios socioeconómicos. Além disso, considera louvável o interesse de muitas ONG pelo comércio internacional, que traduz a sua noção de que os acordos internacionais neste domínio podem ter implicações de longo alcance. Os pareceres mais recentes do CES sobre esta matéria são os seguintes:

⁽¹⁾ Neste parecer faz-se a distinção entre grupos de interesses sociais e económicos e ONG.

- O desafio mundial do comércio internacional⁽¹⁾;
- Proposta de regulamento (CE) do Conselho que aplica ao período de 1 de Janeiro de 1999 a 31 de Dezembro de 2001 o regime plurianual de preferências pautais generalizadas⁽²⁾;
- Proposta de decisão do Conselho que aprova, em nome da Comunidade e nos domínios da sua competência, os resultados das negociações da Organização Mundial de Comércio sobre os serviços financeiros⁽³⁾;
- A Organização Mundial de Comércio⁽⁴⁾.

1.4. O CES considera positivo o interesse de muitas ONG pelo comércio internacional. Muitas organizações têm plena consciência de que os acordos internacionais neste terreno podem ter profundas consequências.

1.4.1. Alguns destes temas foram já objecto de pareceres do CES, conforme patente no ponto 1.3.

1.5. O Comité pensa que é extremamente importante implicar a sociedade civil organizada na OMC, já que os eventuais acordos poderão ter, realmente, consequências decisivas para certos sectores (por exemplo, o sector dos serviços), para a sobrevivência da PAC, para a política comum de desenvolvimento (ACP), para os contactos com países terceiros e para a observância das normas internacionais (as normas laborais, a protecção dos animais e do ambiente). Trata-se, no fim de contas, do emprego, dos interesses dos consumidores e do impacto nos rendimentos.

1.6. Ora, a sociedade civil organizada actua em todos estes domínios. O seu envolvimento nas negociações pode contribuir para aumentar a base social dos acordos. Além disso, os negociadores poderão tirar partido do manancial de conhecimentos de que esta dispõe. Por último, os governos poderão, deste modo, ficar ao corrente das posições defendidas pelos grupos de interesses sobre o comércio internacional⁽⁵⁾.

1.7. Com este parecer o Comité pretende indicar a melhor maneira de configurar a participação da sociedade civil organizada nas negociações da OMC. Procura-se estabelecer nele a diferença entre os diversos níveis. No capítulo 2 trata-se do nível mundial, de como o secretariado da OMC deverá zelar pela informação e a consulta adequadas da sociedade civil. No capítulo 3 aborda-se o nível nacional. A tomada de decisões na OMC deve ter como base o consenso. É, por isso, essencial que os grupos de interesses sociais e económicos e as ONG organizem bem o seu *lobby* perante as autoridades nacionais. Na UE manifesta-se uma situação específica e cabe à UE a competência exclusiva no âmbito do comércio internacional. O nível europeu tem, portanto, uma importante tarefa a cumprir. Esta questão é analisada no capítulo 4.

2. Participação da sociedade civil organizada na OMC

2.1. Tal como observa o ponto 1.6, o secretariado da OMC terá de zelar sobretudo pela informação adequada dos grupos de interesses sociais e económicos e das ONG activos ao nível internacional. Usando de transparência, é possível fazer desaparecer e evitar futuramente a desconfiança que subsiste.

2.2. Essa informação pode ser prestada de duas maneiras. A mais acessível é a sua difusão via Internet, podendo a OMC colocá-la no seu próprio *website*. É possível, simultaneamente, manter as organizações interessadas informadas sobre os últimos acontecimentos. Trata-se de um meio eficaz para mantê-las actualizadas.

2.3. A outra maneira seria organizar encontros durante os quais o secretariado poria as organizações interessadas ao corrente do estágio mais recente das negociações. As organizações participantes poderiam, assim, aproveitar a oportunidade para transmitir a sua primeira reacção à informação recebida e formular, eventualmente, perguntas mais concretas. Esta via apresenta vantagens e inconvenientes. A vantagem principal é a possibilidade de interacção: a discussão pode conduzir ao compromisso ou aproximar pontos de vista divergentes. Um dos inconvenientes reporta-se ao campo financeiro: as organizações terão de deslocar-se a Genebra para receber informação e fazer ouvir a sua voz. Como a maioria delas não se encontram sediadas nesta cidade, as despesas de deslocação podem constituir um óbice à sua participação.

2.4. Para um bom relacionamento entre a OMC e a sociedade civil organizada, é vital a confiança recíproca. Deve, portanto, existir um fluxo de informação entre as partes envolvidas, que poderá contribuir para o diálogo entre as diversas organizações. Para consolidar e tornar essa relação duradoura, a OMC talvez pudesse ponderar a hipótese de constituir uma plataforma permanente para essas organizações, que se reuniriam regularmente, pelo menos uma vez por ano, para aconselhar o secretariado sobre os diversos pontos constantes da (próxima) agenda de negociações e para dar, eventualmente, recomendações sobre a sua colocação em prática.

2.5. As questões mais delicadas que se colocam perante a criação desta plataforma são os encargos (ou melhor, quem os assumirá) e que organizações farão parte da mesma. No primeiro caso, não será muito difícil encontrar uma solução. As despesas de viagem e de estadia ficarão a cargo das organizações participantes. O Comité está perfeitamente consciente de que esta solução causará problemas a algumas organizações, designadamente às originárias dos países em desenvolvimento, que poderão ver nisso um entrave à sua presença nas reuniões. Para evitar que a plataforma fique reservada unicamente às organizações do Ocidente, aquando da designação dos participantes, deveria deixar-se espaço suficiente àquelas organizações.

(1) JO C 56 de 24.2.1997.

(2) JO C 40 de 15.2.1999.

(3) JO C 407 de 28.12.1998.

(4) JO C 101 de 12.4.1999.

(5) B. Reinalda, «ONG e outros actores específicos na ciência das relações internacionais» in *Internationale Spectator*, 53, Julho/Agosto de 1999, p. 414-418.

2.5.1. É preciso que o secretariado da OMC disponha de pessoal e capacidade suficientes para preparar as reuniões com as organizações da sociedade civil, o que, naturalmente, tem implicações financeiras.

2.6. Já para a segunda questão, ou seja, que organizações farão parte da plataforma, é mais difícil encontrar uma resposta. Esclareça-se desde já que os membros de uma tal plataforma deverão ser preponderantemente de organizações internacionais com representação em todos os continentes. Por outro lado, é necessário examinar que tipo de organizações melhor se enquadram nessa plataforma. É imperativo que representem os interesses inerentes a determinado grupo e que sejam visivelmente afectadas pelas consequências dos acordos celebrados no âmbito da OMC. O secretariado deverá, neste contexto, elaborar uma lista das organizações que obedeçam a estes dois critérios. Caso sejam muitas as organizações envolvidas, deverão entre si estabelecer regras para o exercício do direito de intervenção, de modo a salvaguardar o espaço de discussão.

3. Participação da sociedade civil organizada ao nível nacional

3.1. As decisões dentro da OMC são tomadas pelos representantes dos governos e têm de basear-se num grau elevado de consenso. Pode-se, portanto, afirmar que os governos dos países participantes são uma via eficaz para o estabelecimento de *lobbies* da sociedade civil organizada.

3.2. As organizações nacionais terão, portanto, de concentrar o seu *lobby* nos governos nacionais, que, por seu turno, lhes devem dar a possibilidade de se fazerem ouvir. No seguimento da OMC, poderão criar uma plataforma constituída por várias organizações da sociedade civil. A sua principal atribuição será aconselhar os governos sobre os vários assuntos constantes da agenda da OMC. Neste processo, é obviamente indispensável que estes as informem e as consultem com a devida antecedência.

3.2.1. Uma responsabilidade específica é a que compete aos órgãos consultivos socioeconómicos ao nível nacional, em que se encontram, geralmente, representados os meios económicos e sociais mais relevantes. Os mesmos estão aptos a aconselhar os governos durante os preparativos para as reuniões da OMC que lhes poderiam pedir a sua opinião. Mesmo que tal não aconteça, esses órgãos consultivos têm a possibilidade de emitir pareceres.

3.3. Para criar um clima de transparência em torno das negociações internacionais, é preciso que os governos se preocupem em divulgar via Internet o máximo de informação sobre o ponto da situação e as evoluções verificadas na OMC.

3.4. Uma vez que o comércio internacional é da competência exclusiva da UE, o nível europeu é de extrema importância

para os Estados-Membros e, por conseguinte, para as organizações da sociedade civil neles existentes, as quais deveriam não só concentrar-se no nível nacional mas também no europeu. É este o assunto do próximo capítulo.

4. A sociedade civil organizada ao nível europeu e o papel do CES

4.1. Muito do que foi dito até agora sobre o nível nacional aplica-se também ao nível europeu. A Comissão Europeia deve, por intermédio do seu *website*, difundir o máximo de informação sobre a vida interna da OMC e, a par disso, organizar regularmente sessões informativas e convidar os grupos de interesses sociais e económicos e as ONG para participarem nas mesmas. O Comité poderá desempenhar um papel de apoio na organização destes encontros.

4.2. O Comité Económico e Social, na sua qualidade de representante europeu dos meios económicos e sociais da UE, tem aqui um papel fundamental a desempenhar. Parte, portanto, do princípio de que a Comissão Europeia assegurará a sua participação neste processo e o consultará sobre os assuntos relacionados com a OMC, embora nada a obrigue a isso, nos termos do Tratado CE⁽¹⁾, salvo no caso de reuniões de carácter internacional tendo por objecto o sector de serviços⁽²⁾.

4.3. Nos últimos anos, o Comité emitiu variados pareceres de iniciativa sobre este tema tão crucial, demonstrando o seu interesse pelo mesmo e defendendo a enorme importância dos acordos da OMC para a política socioeconómica da UE.

4.4. Conforme já salientado no ponto 1.4, os acordos de comércio internacionais têm hoje em dia maiores consequências para o emprego, os rendimentos, os consumidores e o ambiente do que outrora. Correspondentemente, a sensibilidade a esses temas aumentou consideravelmente na nossa sociedade.

4.5. Para o Comité afigura-se, pois, absolutamente indispensável acompanhar com a maior atenção as negociações sobre a prossecução da liberalização, tomar conhecimento das posições das associações e das ONG interessadas e contribuir para a definição da posição comunitária nas negociações enviando o mais cedo possível os seus pareceres ao Conselho, ao Parlamento e à Comissão.

4.6. O Comité propõe, consequentemente, a criação, no âmbito da estrutura orgânica do CES, de uma unidade que o habilite a potenciar a multiplicidade de conhecimentos e experiência de que dispõe nesta matéria durante o período negocial.

Tal unidade deveria ser composta por um núcleo de especialistas de comércio externo, que recorressem a técnicos de outras secções consoante o tema em negociação.

A missão da unidade consistiria em cultivar contactos estreitos tanto com a OMC e com os serviços correspondentes da Comissão como com as associações europeias e ONG interessadas.

(1) Vide artigo 133.º do Tratado que institui a CE.

(2) Vide artigo 52.º do Tratado que institui a CE.

4.7. Com base nas informações adicionais assim adquiridas, tal unidade apresentará, atempadamente, antes das negociações — recorrendo, se necessário, a anteriores pareceres do CES —, pareceres sobre temas negociais que se afigurem particularmente importantes do ponto de vista sociopolítico.

4.8. Em determinados casos, será oportuno levar a efeito audições prévias com as partes interessadas.

4.9. Neste contexto, é desejável que os membros competentes do Comité tenham a oportunidade de estar presentes nas fases decisivas de negociações particularmente importantes.

4.10. O Comité propõe que a unidade OMC observe, em particular, os seguintes temas, à luz dos planos definidos em Seattle:

1. A sociedade civil organizada na resolução de litígios;

2. Métodos de sanção unilaterais e direitos de compensação;
3. Comércio electrónico;
4. A OMC e o emprego;
5. Adjudicações;
6. Fortalecimento da OMC;
7. Agricultura;
8. Serviços;
9. Comércio e desenvolvimento;
10. Comércio e ambiente;
11. Comércio e normas laborais internacionais;
12. Competitividade;
13. Investimentos;
14. Propriedade intelectual;
15. Tarifas.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros»

(1999/C 368/16)

Em 12 de Julho de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

O Comité Económico e Social incumbiu a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos e nomeou relator-geral B. Hernández Bataller.

Na 367.ª reunião plenária (sessão de 21 de Outubro de 1999), o Comité Económico e Social adoptou, por 85 votos a favor, e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Num Estado de Direito, a legislação deve criar, mediante normas jurídicas gerais, um equilíbrio entre os direitos e as obrigações de cada um; quando os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico assim criado são lesados através da violação dessas normas deverá ser instaurado um procedimento judicial destinado a satisfazer as pretensões dos particulares e, ao mesmo tempo, a restabelecer o equilíbrio de interesses pretendido pelo legislador. É por este motivo que o acesso à justiça é um dos direitos do homem.

1.2. Em conformidade com o artigo 2.º (Tratado da União Europeia), entre os objectivos da União encontram-se:

- a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça em que seja assegurada a livre circulação de pessoas;
- a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo Tratado, com o objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das instituições da Comunidade.

1.3. Entre estas medidas, o correcto funcionamento do mercado interno (especialmente tendo em conta o paulatino crescimento das novas formas de contratação, v.g., o comércio electrónico transfronteiriço) exige o incremento e a celeridade da transmissão relativa à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil ou comercial entre os Estados-Membros.

1.4. É importante que os particulares possam compreender e fazer valer os seus direitos, beneficiando de garantias iguais às de que dispõem perante os tribunais do seu país, mediante procedimentos que combinem de forma equilibrada a celeridade e a segurança jurídica.

1.5. A maior parte dos Estados-Membros são signatários da Convenção de Haia, de 15 de Novembro de 1965, relativa à citação e à notificação no estrangeiro dos actos judiciais e

extrajudiciais em matérias civil e comercial e, também, de outros instrumentos bilaterais ou regionais, o que gerou um sistema caracterizado pela sua complexidade, heterogeneidade e eficácia insuficiente.

1.5.1. Antes da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, os Estados-Membros celebraram, com base no n.º 2 do artigo K.3. do Tratado da União Europeia, uma Convenção relativa à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros da União Europeia, estabelecida pelo Acto do Conselho da União Europeia de 26 de Maio de 1997⁽¹⁾. Contudo, esta convenção ainda não foi ratificada pela maioria dos Estados-Membros.

2. A proposta da Comissão

2.1. A Convenção estabelecida pelo Acto do Conselho da União Europeia de 26 de Maio de 1997 não foi ratificada, pelo que as suas regras não se encontram em vigor. A sua transposição para um instrumento comunitário terá nomeadamente por efeito assegurar que a sua execução se fará numa data fixa, única e num prazo relativamente próximo.

2.1.1. A presente proposta de directiva visa incrementar e acelerar a transmissão entre os Estados-Membros de actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial para efeitos de citação e notificação.

2.1.2. A matéria abrangida pela convenção está agora no âmbito do artigo 65.º do Tratado e a base jurídica da proposta é a alínea c) do artigo 61.º do Tratado CE.

2.1.3. O novo Título IV do Tratado CE não é aplicável ao Reino Unido e à Irlanda, salvo se estes países exercerem um «opt in» nas condições definidas pelo Protocolo anexo aos Tratados. Contudo, estes países manifestaram a intenção de serem plenamente associados às actividades da Comunidade em matéria de cooperação judiciária civil. O Título IV também não é aplicável à Dinamarca por força do Protocolo respectivo.

⁽¹⁾ JO C 261 de 27.8.1997.

2.2. Os objectivos da proposta consistem em incrementar e simplificar o sistema de citação e de notificação dos actos judiciais e extrajudiciais no mercado interno. Tal inscreve-se no objectivo da União Europeia de realizar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça a nível do qual se assegure a livre circulação de pessoas e os particulares possam fazer valer os seus direitos beneficiando de garantias equivalentes àquelas de que dispõem nos tribunais do seu país.

2.2.1. Devido ao impacto transfronteira, a realização dos objectivos da proposta justifica suficientemente uma intervenção a nível comunitário. Para além disto, e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, o acto proposto limita-se ao mínimo requerido para alcançar esses objectivos e não excede a medida necessária à prossecução dos mesmos.

2.2.2. A proposta inscreve-se na linha da Convenção de Haia de 1965, embora introduza as seguintes inovações:

- institui relações mais directas entre as pessoas ou as autoridades responsáveis pela transmissão dos actos e as que estão encarregadas de executar ou de fazer executar a sua citação ou notificação;
- prevê o recurso a meios práticos destinados a facilitar a tarefa dos profissionais, designadamente os meios modernos de transmissão, um formulário completo e de utilização simplificada, bem como listas das entidades requeridas designadas pelos Estados;
- a fim de preservar os direitos das partes, introduz, em especial, regras originais em matéria de tradução dos actos;
- institui um comité executivo incumbido de assistir a Comissão na execução das modalidades de aplicação;
- substitui o sistema de notificação dos actos, nas relações entre os Estados-Membros e as partes nestas convenções.

2.2.3. Não obstante ter a directiva, em grande parte, retomado o conteúdo da Convenção, registam-se as seguintes diferenças:

- competência do Tribunal de Justiça: contrariamente ao artigo 17.º da Convenção, a directiva não necessita de determinar a função do Tribunal de Justiça;
- execução das modalidades de aplicação: é atribuída à Comissão competência de execução para adoptar as modalidades de aplicação do texto;
- relação com outros acordos e convénios: permite aos Estados-Membros, individualmente ou em cooperação, acelerar a transmissão de actos. O exercício dessa faculdade está sujeito à vigilância da Comissão: o projecto destas disposições deve ser-lhe comunicado;
- reservas: a directiva não admite reservas, mas regimes transitórios ou específicos que devem ser comunicados à

Comissão e publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*;

- disposições formais: a partir da entrada em vigor da directiva, a Comissão assume a função de velar pela sua execução, de propor eventuais alterações e de informar os Estados-Membros e o público em geral das comunicações e notificações nela previstas.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité acolhe favoravelmente esta proposta de directiva da Comissão, porquanto é partidário do desenvolvimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia, o qual supõe, nomeadamente, a adopção de medidas no âmbito da cooperação judiciária em matéria civil necessárias ao bom funcionamento do mercado interno e a uma melhor administração da justiça.

3.1.1. O Comité considera que, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, estas medidas terão um efeito impulsionador que permitirá aos cidadãos reforçar a sua tradição democrática.

3.1.2. O Comité está consciente das vantagens e dificuldades que podem surgir da união entre países cujas culturas, sistemas sociais, organização política e sistemas jurídicos, mesmo possuindo bases e princípios comuns, apresentam marcadas diferenças, mas deverão, contudo, fazer face às crescentes solicitações da sociedade civil de maior equidade, justiça e condições comparáveis de segurança e protecção judicial.

3.1.3. São estas as razões pelas quais o Comité entende:

- é necessário reforçar a confiança recíproca entre as instituições europeias e nacionais, bem como entre estas e os cidadãos europeus;
- após a criação do mercado interno, da moeda única e dos fundamentos da Europa social, a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça converte-se num dos primeiros e mais proeminentes objectivos da União.

3.2. O Comité considera que a forma adoptada, uma directiva, não foi devidamente justificada e que, de futuro, este tipo de actos jurídicos deveriam revestir a forma de regulamento.

3.3. O Comité é favorável à supressão do período transitório, para o estabelecimento progressivo do «espaço de liberdade, segurança e justiça», previsto no Tratado de Amsterdão, atenta a não execução, ou a execução não uniforme, dos actos adoptados neste âmbito pelos representantes dos governos dos Estados-Membros antes da celebração do referido Tratado.

4. Observações na especialidade

4.1.1. Os objectivos da proposta têm como destinatários os «particulares», pessoas singulares ou colectivas, independentemente de serem ou não cidadãos da União. O direito a um processo equitativo e célere transcende o âmbito do estatuto da cidadania para constituir um direito fundamental da pessoa humana que não pode, em qualquer circunstância, ser condicionado pela nacionalidade. *A fortiori*, e contemplando a proposta do ponto de vista do seu impacto no funcionamento do mercado interno, os benefícios que a sua entrada em vigor implicará serão usufruídos tanto pelas pessoas singulares como pelas colectivas, incluindo as pertencentes a Estados terceiros.

4.1.2. O âmbito de aplicação territorial da proposta não está claramente definido e pode dar lugar a alguma confusão na aplicação. Deveriam ter-se em conta as especificidades de determinados territórios mencionados no artigo 299.º do TCE e as responsabilidades que alguns Estados-Membros assumiram sobre eles. Neste sentido, seria necessário precisar que, independentemente do exercício concreto da citação, transmissão ou notificação, a designação das entidades competentes para este efeito deverá ser realizada pela autoridade nacional que assume a responsabilidade externa do Estado, caucionando assim a legitimidade dos actos das referidas entidades. Os Estados-Membros deverão estabelecer as vias legais e administrativas necessárias para o efeito.

4.2. Quanto aos casos em que não seja conhecido o endereço do destinatário, a proposta deveria incluir expressamente a obrigação de «proceder com a maior diligência às necessárias averiguações para apurar o endereço do destinatário, através dos meios disponíveis».

4.3. O Comité considera que o bom funcionamento do mercado interno exige que se incremente e se torne mais rápida a transmissão relativa à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil ou comercial entre os Estados-Membros.

4.3.1. O Comité reitera a importância da existência de procedimentos de recurso de fácil acesso e rápida execução, pelo que convida a Comissão a aperfeiçoar a sua proposta neste sentido⁽¹⁾. A instituição de vias de recurso eficazes constitui uma verdadeira obrigação dos Estados-Membros, e é por este motivo que se tornam necessários procedimentos judiciais em matéria civil céleres e eficazes, através dos quais a transmissão dos actos judiciais e extrajudiciais seja feita com base no «princípio da transmissão directa» e por meios rápidos entre as entidades designadas pelos Estados-Membros.

4.3.2. O Comité considera que a supressão do requisito da legalização dos documentos e das fases intermédias entre a expedição de um acto no Estado-Membro de origem e a sua citação ou notificação no Estado-Membro requerido terá um efeito positivo no desenvolvimento do mercado interno.

4.4. Dado que os pedidos cíveis julgados em processos penais ou fiscais não foram excluídos do campo de aplicação da proposta de directiva, e que também é possível requerer documentos cuja qualificação jurídica pelo órgão jurisdicional competente nem sempre é pacífica, por forma a preservar os direitos das partes conviria acrescentar o seguinte:

«a entidade requerida qualificará da forma mais flexível possível os actos cuja natureza jurídica não possa ser claramente adscrita ao domínio civil ou comercial, ainda que apresentem pontos de conexão aos mesmos.»

4.5. A celeridade da transmissão justifica a utilização de qualquer meio adequado, desde que sejam respeitadas determinadas condições de legibilidade e fidelidade do documento recebido. Deveria ser claramente estabelecida a responsabilidade do Estado que não efectue as diligências necessárias dentro de «prazos razoáveis».

4.5.1. O Comité deseja sublinhar que, em sua opinião, a proposta deveria ter em conta as inovações tecnológicas e os novos meios técnicos admitidos pelas entidades requeridas e pelas entidades de origem, por exemplo, o correio electrónico ou a Internet, sem prejuízo da manutenção do equilíbrio entre a celeridade e a segurança jurídica. Neste particular, o n.º 5 do artigo 4.º parece apenas contemplar a possibilidade de transmissão de actos por via postal, o que deveria ser alterado.

4.6. Manter o «princípio da gratuidade» dos serviços prestados pela administração do Estado-Membro requerido em relação às custas da citação ou notificação dos actos judiciais constitui um reforço do princípio da igualdade de direitos perante a justiça, pois favorece o acesso à justiça e é uma condição de eficácia do ordenamento jurídico. O Comité considera que a assistência judiciária gratuita deverá ser sempre garantida, em todas as fases do processo, a quem não disponha de recursos suficientes.

4.6.1. Nos casos em que as custas devam ser suportadas pelo requerente, o Comité reitera⁽²⁾ que o montante das mesmas deverá ser acessível e fixado em função dos custos efectivamente verificados.

4.7. O «manual» que será elaborado e actualizado pela Comissão deverá ser posto à disposição de todos os operadores económicos e dos particulares em geral, por exemplo, através da Internet, para conseguir a divulgação dos requisitos exigidos pelas entidades requeridas e pelas entidades de origem.

4.8. O conceito de «interessados num processo judicial» utilizado no n.º 1 do artigo 15.º afigura-se juridicamente indeterminado, sobretudo se tivermos em conta que o referido número concede um direito alternativo aos particulares: o de promoverem as citações e as notificações directamente através das instâncias oficiais, em nome de uma presumível maior rapidez na obtenção do documento.

⁽¹⁾ JO C 407 de 28.12.1998, p. 50.

⁽²⁾ V. parecer do CES sobre o Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação — JO C 169 de 16.6.1999, p. 30.

4.8.1. Por este motivo, considera-se mais adequado equiparar o conceito de «interessados» ao de partes num processo judicial, na acepção do direito processual do Estado-Membro requerente, ou ao de qualquer pessoa que, não sendo parte num processo administrativo ou judicial tenha, à luz do direito aplicável ao processo em causa, um interesse legítimo para intervir ou deduzir oposição.

4.9. O n.º 2 do artigo 15.º e o n.º 2 do artigo 19.º contêm uma declaração singular, cujo valor em direito comunitário é praticamente nulo. O Comité considera que ambos os números deverão ser suprimidos de acordo com o objectivo de uniformização pretendido pela proposta de directiva e com a finalidade de proteger a segurança jurídica dos particulares e dos próprios operadores jurídicos envolvidos.

4.10. A afirmação contida no n.º 1 do artigo 20.º, segundo a qual a directiva prevalece sobre as disposições previstas nas convenções internacionais celebradas pelos Estados-Membros, afigura-se de todo incoerente com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Na opinião do Comité esta redacção deveria ser rectificadora, a fim de garantir o primado da directiva quanto às

convenções vigentes na relações entre Estados-Membros, mas respeitando os acordos vigentes entre estes e países terceiros⁽¹⁾.

4.11. O Comité deseja o estabelecimento de um sistema judiciário coordenado e coerente em toda a União, pelo que pede à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu que:

- tirem o melhor partido das novas competências oferecidas pelo artigo 65.º do Tratado CE para elaborar um *corpus* de normas de direito civil e para favorecer a compatibilidade das normas processuais civis;
- prevejam formas adequadas para garantir a participação dos actores institucionais a nível europeu e nacional, assim como dos representantes da sociedade civil, na definição e aplicação das medidas a adoptar;
- garantam a máxima informação e a sensibilização possível dos cidadãos europeus e o estabelecimento de serviços de assessoria e de assistência jurídica em todas as instituições da União, em particular a nível local e regional.

⁽¹⁾ Com efeito, trata-se do limite extremo do «presumível» princípio do primado da directiva, pois o artigo 307.º do Tratado CE inspirou-se no disposto no n.º 4, alínea b), do artigo 30.º da Convenção de Viena, alterada em 1986; v. também jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, acórdãos de 2 de Agosto de 1993 no processo C-158, Levy, Colectânea de Jurisprudência, tomo I - 4287 (considerandos 10 e segs., p. 4304 e segs.), confirmados pelo acórdão de 28 de Março de 1995 no processo C- 324/93, Evans Medical, Colectânea de Jurisprudência, tomo I - 563 (considerandos 25 e segs., p. 605 e segs.).

Bruxelas, 21 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os serviços de interesse geral»

(1999/C 368/17)

Em 29 de Abril de 1999, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, o Comité Económico e Social decidiu elaborar um parecer sobre «Os serviços de interesse geral».

A Secção de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, responsável pela elaboração dos correspondentes trabalhos, adoptou o parecer em 5 de Outubro de 1999 (relator B. Hernández Bataller).

Na 367.ª reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 21 de Outubro), o Comité Económico e Social aprovou por 78 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. É óbvio que o conceito de serviço de interesse geral é entendido de diversas maneiras na União Europeia e que as concepções germânica, nórdica, latina e anglosaxónica não são idênticas. Em alguns países da União, a própria ideia de serviço público é inexistente. De qualquer modo, encontram-se concepções bastante similares e realidades também próximas (por exemplo, nos Países Baixos os «beheer van diensten»; na Itália as «gestioni di pubblica utilità»; no Reino Unido as «public utility»; na República Federal da Alemanha os «Daseinsvorsorge»; e em França o «service public»).

1.2. Há que distinguir os «serviços de interesse geral», que abrangem tanto as actividades comerciais como as não comerciais, dos «serviços de interesse económico geral», que abrangem unicamente as actividades comerciais, isto é que se exercem ou podem exercer-se no âmbito de um mercado, e caracterizam a actividade de uma empresa. Esta última categoria de serviços está sujeita às regras de concorrência, podendo ser-lhe aplicável o artigo 86.º do Tratado⁽¹⁾. É o caso dos serviços em rede dos transportes, da energia e das comunicações.

1.3. Os serviços de interesse geral caracterizam-se essencialmente pelo objecto da sua actividade. Neste caso concreto, deve satisfazer uma necessidade «geral»⁽²⁾ e «fundamental» dos membros da colectividade, isto é de um grupo de pessoas entre as quais existem relações de igualdade e solidariedade. Para apreciar as necessidades da colectividade é deixada ampla liberdade aos Estados-Membros para que definam eles próprios os objectivos da política nacional. Assim, a jurisprudência do TJE reconheceu que a segurança, a defesa, a protecção e a coesão social dos cidadãos, entre outras, fazem parte dessas necessidades.

1.4. Os serviços de interesse geral devem responder a determinadas exigências, tais como ensino, saúde, comunicações, informação, abastecimento de água potável e transportes, que se revestem de capital importância para a protecção das liberdades fundamentais dos cidadãos e melhoram a vida da sociedade. Trata-se de actividades económicas e sociais que não costumam ser deixadas unicamente às forças de mercado, porquanto existe um certo grau de intervenção dos poderes públicos em matéria de regulamentação e controlo.

1.4.1. As «carências do mercado» são uma das principais razões da existência de empresas públicas ou da adopção de medidas reguladoras por parte dos Estados. Estas carências, devidas em parte à ineficiência dos mecanismos de mercado na afectação de serviços e bens, levam a que estejam dependentes destes serviços numerosas pessoas com rendimentos muito baixos, pelo que não podem aceder aos produtos ou bens fornecidos unicamente por circuitos comerciais. Um dos pressupostos basilares do modelo social europeu é precisamente que a coesão social correrá perigo, a mais ou menos longo prazo, sempre que as necessidades de uma faixa mais ou menos larga da população não forem devidamente salvaguardadas.

1.4.2. O presente parecer organiza-se como segue: após uma breve referência à comunicação da Comissão sobre serviços de interesse geral na Europa, passa-se em revista a regulamentação actual que se aplica aos diversos tipos de serviços desta natureza, abordando-se, em seguida, a situação a partir do Tratado de Amesterdão. Numa passagem que ocupa a parte central do parecer, indica-se quais são, na opinião do Comité, os princípios orientadores dos serviços de interesse geral e evoca-se, igualmente, alguns aspectos gerais e específicos dos serviços em questão.

2. A comunicação da Comissão, de 11 de Setembro de 1996, sobre serviços de interesse geral na Europa⁽³⁾

2.1. A Comissão clarifica a terminologia existente nesta área, definindo os seguintes termos:

— Serviços de interesse geral, é a actividade de serviço, comercial ou não, considerada de interesse geral pelas autoridades públicas competentes e por isso sujeita a obrigações específicas de serviço público;

(1) Acórdãos do TJCE: de 15.2.1993, Poucet et Pistre (C-159 e 160/91, Col. I-637); de 27.10.1993, Lagauche e.a. (C-46/90 e 93/91, Col. p. I-5267); de 19.1.1994, SAT — Flugesellschaft (C-364/92, Col. p. I-143); de 18.3.1997, Diego Cali & Figli (C-343/95, Col. p. I-1547).

(2) Conclusões do Advogado-Geral Tesouro apresentadas em 9 de Fevereiro de 1993 no processo contra P. Corbeau, Acórdão de 19 de Maio de 1993, C-320/91, Col. p. I-2533, ponto 19.

(3) JO C 281 de 26.9.1996, p. 3.

- Serviços de interesse económico geral, é a actividade de serviço comercial, que tem uma missão de interesse geral, estando por isso sujeita a obrigações específicas de serviço público impostas pelos Estados-Membros;
- Serviço público, possui duplo sentido, designando tanto o organismo que produz o serviço como a missão de interesse geral que lhe é confiada, sendo precisamente para favorecer ou permitir a realização dessa missão que o produtor de serviço fica sujeito a obrigações específicas de serviço público;
- Serviço universal⁽¹⁾, designa um conjunto de exigências de interesse geral a que devem submeter-se determinadas actividades na Comunidade. As obrigações daí decorrentes visam assegurar o acesso de todos a determinadas prestações essenciais, de qualidade e a preços acessíveis.

2.2. De acordo com a comunicação, os serviços de interesse geral contribuem para a competitividade europeia, a solidariedade social e a qualidade de vida dos cidadãos europeus, representando, inclusivamente para muitos destes, verdadeiros direitos sociais.

2.3. Salienta ainda que a Comunidade tem por objectivo apoiar a competitividade da economia europeia num mundo cada vez mais concorrencial e proporcionar aos consumidores mais possibilidades de escolha, melhor qualidade e preços mais acessíveis. Ao mesmo tempo, contribui, através das suas políticas, para reforçar a coesão económica e social dos Estados-Membros e reduzir algumas disparidades.

3. Legislação nas áreas dos transportes, energia, infra-estruturas e sociedade da informação

3.1. No âmbito dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho, dispõe que as autoridades dos Estados-Membros, a fim de garantir a prestação de serviços suficientes de transporte, tendo especialmente em conta os factores sociais, ambientais e de ordenamento do território, ou de oferecer condições tarifárias especiais a determinadas categorias de utentes, poderão celebrar contratos de serviço público com uma empresa de transportes para assegurar frequências mínimas, capacidade, rotas, tarifas, horários e continuidade do serviço.

Existem também outros aspectos práticos que justificam a existência e a continuidade dos contratos de serviço público. Por exemplo, a oferta eficaz e dirigida ao utente de transportes

públicos de autocarros pode resolver o problema do congestionamento de algumas estradas europeias causado pelo aumento de veículos ligeiros em circulação.

3.1.1. Nos pareceres do CES sobre transportes⁽²⁾ assinala-se que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, as decisões sobre as modalidades de organização ou as condições qualitativas e quantitativas devem poder continuar a ser da responsabilidade das autoridades locais competentes, de acordo com as necessidades locais.

3.1.2. A aplicação do princípio da subsidiariedade pressupõe que se mantenham o acervo comunitário e o equilíbrio institucional, não devendo, por isso, afectar os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no atinente à relação entre direito comunitário e direito nacional. De qualquer modo, as medidas adoptadas devem ser compatíveis com a realização do objectivo perseguido e com a necessidade de uma implementação eficaz, deixando às autoridades nacionais ou locais a possibilidade de escolher a forma e os meios de o alcançar, na medida em que é a elas que compete pôr em prática a planificação estratégica dos serviços de interesse geral.

3.1.3. Em relação aos transportes aéreos, o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, regula o acesso das companhias aéreas da Comunidade às rotas intracomunitárias e as obrigações de serviço público impostas aos serviços aéreos regulares no atinente a frequência mínima, horários, tipo de aparelhos utilizados e capacidade oferecida⁽³⁾.

3.1.4. Relativamente aos transportes marítimos, o Regulamento (CEE) n.º 3577/92, de 7 de Dezembro de 1992, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima), prevê, no artigo 4.º, a possibilidade de celebrar contratos de serviço público ou impor obrigações de serviço público limitadas aos requisitos respeitantes a portos a escalar, regularidade, continuidade, frequência, capacidade de prestação do serviço, taxas a cobrar e tripulação do navio⁽⁴⁾.

3.1.5. A segurança é uma vertente importante da política de transportes comunitária. Existe uma correlação entre, por um lado, transparência, qualidade e protecção dos trabalhadores e, por outro, o interesse público destinado a conseguir um equilíbrio entre as zonas rurais e as urbanas e para o qual é necessário utilizar recursos públicos.

Nos serviços de interesse geral as limitações impostas pela concorrência devem ser necessárias e proporcionais aos objectivos perseguidos. As autoridades públicas devem avaliar a restrição da concorrência necessária para que as empresas possam oferecer serviços públicos, tendo em conta as condições económicas em que operam, os custos que devem suportar e a legislação que devem cumprir.

⁽¹⁾ Serviço Universal, para o sector das telecomunicações, foi definido pelo n.º 1, alínea g) do artigo 2.º da Directiva 97/33 como «um conjunto mínimo definido de serviços, de qualidade especificada, acessível a todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições específicas nacionais, a um preço acessível».

⁽²⁾ JO C 138 de 18.5.1999, p. 7.

⁽³⁾ JO L 240 de 24.8.1992, p. 8.

⁽⁴⁾ JO L 364 de 12.12.1992, p. 7.

3.2. Nos mercados da energia, liberalizados pela Directiva 96/92/CE respeitante à electricidade e pela Directiva 98/30/CE relativa ao gás, prevê-se a abertura dos mercados, a regulamentação do acesso à rede, a elaboração de contabilidades separadas para as diferentes actividades das empresas, o cálculo das tarifas, a obrigação de fornecimento e a possibilidade de impor obrigações de serviço público.

3.2.1. A directiva respeitante à electricidade prevê um mecanismo que permite aos Estados-Membros ter em conta considerações de ordem pública sem limitar, em circunstâncias normais, o processo de liberalização. Os Estados-Membros podem determinar cinco categorias de obrigações de serviço público: protecção do meio ambiente, segurança, regularidade, limitações da qualidade dos abastecimentos e política de preços, e adoptar as medidas necessárias para o seu cumprimento.

3.2.2. Por seu lado, a Directiva respeitante ao gás prevê que os Estados-Membros podem impor às empresas de gás natural, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em cinco domínios concretos: segurança do abastecimento, regularidade, qualidade, preço do fornecimento e protecção do ambiente.

3.3. No âmbito das telecomunicações, existe, por um lado, a obrigação de prestar um serviço universal imposto pela Directiva 97/33/CE de 30 de Junho de 1997⁽¹⁾ e, por outro lado, a directiva sobre licenças⁽²⁾, aprovada em 1997, e a Directiva 98/10/CE sobre telefonia vocal que prevê a possibilidade de imposição de obrigações de serviço público aos operadores para assegurar o cumprimento de determinados «requisitos essenciais»⁽³⁾.

3.4. Também se introduziram normas comuns para o desenvolvimento do sector postal e a melhoria da qualidade do serviço, bem assim a abertura progressiva e controlada dos mercados à concorrência. A garantia a longo prazo do serviço postal universal está no cerne do dispositivo proposto. O serviço universal corresponde a uma oferta de qualidade em todo o território, a uma frequência mínima e a preços acessíveis para todos. Inclui a recolha, transporte, selecção e distribuição de correspondência, bem como, dentro de determinados limites de peso e de preço, de publicações periódicas, catálogos e encomendas.

3.5. A concessão de direitos exclusivos ou especiais às empresas deverá realizar-se mediante concurso público baseado em critérios objectivos, não discriminatórios e transparentes, devendo a adjudicação ter, na maior parte dos casos, carácter temporário.

(1) JO L 199 de 26.7.1997, p. 32.

(2) JO L 117 de 7.5.1997, p. 15.

(3) Requisitos essenciais: razões de interesse geral e de natureza não económica que podem levar um Estado-Membro a impor condições à prestação do serviço.

4. A situação a partir do Tratado de Amsterdão

4.1. A Comunidade tem por objectivo promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas em todo o seu território, o crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos resultados económicos, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a competitividade, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

4.1.1. Os meios para realizar estes objectivos são o estabelecimento de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e a aplicação de políticas e de acções comuns previstas no Tratado, entre as quais um regime que assegure a não distorção da concorrência no mercado interno.

4.2. O n.º 1 do artigo 86.º do TCE (antigo art. 90.º) dispõe que, no que respeita às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos⁽⁴⁾, os Estados-Membros não tomarão nem manterão qualquer medida contrária ao disposto no referido Tratado, designadamente ao disposto nos artigos 12.º (discriminação), e nos artigos 81.º e 89.º (práticas restritivas da concorrência e auxílios de Estado). São igualmente invocadas outras disposições do Tratado em relação com o artigo 86.º, tais como as do artigo 28.º (livre circulação de mercadorias), artigo 49.º (livre prestação de serviços) e artigo 43.º (direito de livre estabelecimento).

4.2.1. Por outro lado, o n.º 2 do artigo 86.º estabelece que as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto no presente Tratado, designadamente às regras de concorrência, desde que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada e não afecte o desenvolvimento das trocas comerciais de maneira que contrarie os interesses da Comunidade. O n.º 3 estabelece que a Comissão velará pela aplicação do disposto no presente artigo e dirigirá aos Estados-Membros, quando necessário, as directivas ou decisões adequadas.

(4) Entende-se por:

- Direitos exclusivos: os direitos garantidos por um Estado-Membro que reservam a prestação de certos serviços a uma empresa por meio de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, reservando-lhe o direito de prestar um serviço ou efectuar uma actividade numa determinada área geográfica.
- Direitos especiais: os direitos concedidos por um Estado-Membro a um número limitado de empresas mediante disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que, numa determinada área geográfica:
 - limitam de forma discricionária a dois ou mais o número de empresas autorizadas a prestar um serviço ou a desempenhar uma actividade, sem se basear em critérios objectivos, proporcionais e não discricionários, ou,
 - designam (sem se basear em tais critérios) várias empresas concorrentes como sendo as únicas autorizadas a prestar um serviço ou a efectuar uma actividade, ou
 - conferem a uma determinada empresa (sem se basear nos referidos critérios), vantagens legais ou regulamentares que afectam substancialmente a capacidade de outras empresas a prestar o mesmo serviço ou efectuar a mesma actividade no mesmo sector geográfico em condições praticamente equivalentes.

4.3. O artigo 16.º do TCE — introduzido pelo Tratado de Amsterdão — faz referência explícita aos serviços de interesse económico geral. O artigo salienta a importância desses serviços ao considerar que constituem um «valor comum» da União, atribuindo-lhes um papel na promoção da coesão social e territorial, o que pode ser considerado um esforço na procura de um equilíbrio entre as regras de concorrência e a necessidade de assegurar serviços públicos, respeitando ao mesmo tempo o artigo 86.º

4.4. Além disso, foi introduzido um Protocolo sobre o serviço público de radiodifusão que frisa a natureza específica do sistema em relação com as necessidades de natureza social e cultural. Concretamente, permite aos Estados-Membros financiarem canais de televisão desde que o financiamento seja concedido para efeitos do «cumprimento da missão de serviço público, tal como lhe tenha sido confiada, definida e organizada por cada um dos Estados-Membros, e na medida em que esse financiamento não afecte as condições das trocas comerciais, nem a concorrência na Comunidade de forma que contrarie o interesse comum». O Protocolo pretende encontrar um equilíbrio entre a aplicação das regras de concorrência e a necessidade de assegurar o serviço público na indústria televisiva.

4.5. Também foi introduzida no Tratado de Amsterdão uma Declaração relativa às instituições públicas de crédito na Alemanha que reconhece que as regras de concorrência comunitárias permitem ter em conta os serviços de interesse económico geral que estas instituições prestam na Alemanha, bem como os benefícios que lhe são concedidos como compensação pelos encargos decorrentes desses serviços.

4.6. O Conselho Europeu de Colónia de 3 e 4 de Junho de 1999⁽¹⁾ entende que na actual fase do desenvolvimento da União Europeia haveria toda a conveniência em reunir e sublinhar numa Carta os direitos fundamentais vigentes na União, que abrangesse «os direitos em matéria de liberdade e igualdade e os direitos processuais fundamentais, tal como garantidos na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e como resultam das tradições institucionais comuns dos Estados-Membros enquanto princípios gerais do direito comunitário. A Carta deverá ainda consagrar os direitos que apenas são outorgados aos cidadãos da União. Na elaboração da Carta deverão ser igualmente tidos em conta os direitos económicos e sociais».

5. Princípios orientadores dos serviços de interesse económico geral

5.1. Com base em diversas publicações e comunicações respeitantes a resoluções do Conselho, da Comissão, do Parlamento Europeu e de outras fontes, bem como outros documentos da sua autoria, o Comité elaborou uma lista de princípios, com carácter de orientação, que deveriam ser respeitados pelos serviços de interesse geral.

5.2. O Comité considera que esta lista orientadora será de grande utilidade para a prestação desses serviços, pelo que a submete a debate público.

5.3. Por se tratarem de direitos dos cidadãos, os serviços de interesse económico geral deveriam reger-se pelos seguintes princípios orientadores:

5.3.1. Igualdade: Todos os cidadãos são iguais no que respeita ao acesso aos serviços de interesse geral. O termo igualdade deve ser entendido como uma proibição a qualquer discriminação injustificada, fundada no estatuto social ou pessoal em matéria de prestação de serviços e não como uma obrigação de uniformização.

5.3.2. Universalidade: Entre os serviços disponibilizados, os serviços básicos devem ser disponibilizados de modo universal.

5.3.3. Fiabilidade: A prestação de serviços de interesse geral deverá ser contínua, regular e ininterrupta. As hipóteses de funcionamento irregular ou de suspensão dos serviços deverão ser limitadas aos casos especificamente estabelecidos no regulamento que rege o sector.

5.3.4. Participação: Os utentes deverão participar activamente no desenvolvimento dos serviços de interesse geral. A finalidade desta participação é a de proteger os direitos dos cidadãos, favorecendo a prestação correcta dos serviços e a cooperação entre os prestadores.

5.3.5. Transparência: Os prestadores de serviços procurarão assegurar que os utentes recebam informação completa sobre a prestação de serviços, especialmente sobre as obrigações de serviço público e sobre as tarifas.

5.3.5.1. Para o efeito, os prestadores deverão informar os utentes das condições financeiras e técnicas da prestação dos serviços, bem como de toda e qualquer alteração que afecte essa prestação, publicando os textos que contenham a regulamentação do serviço.

5.3.6. Simplificação de procedimentos: Os prestadores deverão reduzir, na medida do possível, a complexidade dos procedimentos a seguir pelos utentes e fornecerão as explicações que se revelarem necessárias.

5.3.6.1. Para além disto, deverão utilizar, na medida do possível, formulários normalizados, esforçando-se por simplificar e divulgar as modalidades de assinatura e de pagamento dos serviços.

5.3.6.2. Em qualquer caso, os prestadores deverão instaurar procedimentos internos de resolução das reclamações apresentadas pelos utentes. Estes procedimentos deverão ser acessíveis, de fácil compreensão e aplicação, garantindo, em última análise, que os prestadores terão em conta as reclamações dos utentes ou das associações de consumidores e facultarão o direito à apresentação de reclamações perante a entidade reguladora e, em geral, o acesso à justiça⁽²⁾.

⁽¹⁾ Conclusões, pontos 44 e 45 e Anexo IV.

⁽²⁾ Estes procedimentos deverão basear-se nos princípios estabelecidos na Recomendação da Comissão relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial dos litígios de consumo (COM(1998) 198 final, de 30 de Março de 1998), e, na medida do possível, dever-se-á fomentar a utilização do «formulário europeu de reclamação do consumidor».

5.3.7. Rentabilidade e eficácia: Os serviços de interesse económico geral deverão ser administrados de forma eficaz e rentável. Os prestadores adoptarão as medidas necessárias para a realização destes objectivos.

5.3.8. Qualidade dos serviços: Os prestadores deverão definir os factores determinantes da qualidade dos serviços e, com base nessa definição, procederão à publicação das normas de qualidade e de quantidade que se comprometem observar.

5.3.8.1. A manutenção destas normas não ficará sujeita a qualquer condição. As eventuais derrogações apenas serão autorizadas se comportarem vantagens para os utentes e após terem sido submetidas a controlo pelos mesmos no âmbito de reuniões periódicas.

5.3.9. Prestação de serviço adequado: Os serviços de interesse económico geral deverão ser adaptados ao desenvolvimento das necessidades colectivas e aos resultados dos progressos técnicos e económicos.

5.3.10. Avaliação dos resultados: As condições de prestação de serviços públicos deverão ser periodicamente avaliadas pelo prestador. Para o efeito, recolher-se-ão, entre outras, informações sobre o índice de satisfação dos utentes.

5.3.11. Cooperação entre prestadores: Mesmo que o serviço se inclua num domínio concorrencial, os prestadores deverão esforçar-se por cooperar no sentido do cumprimento destes princípios.

5.3.12. Preços acessíveis: As condições de acesso a estes serviços devem ser realizadas a preços acessíveis para os cidadãos, orientando-se pelo conceito de «preço razoável».

5.3.13. Protecção do meio ambiente: A definição e funcionamento dos serviços de interesse económico geral deverão ter em conta as exigências de protecção ambiental como elemento determinante da coesão social e territorial.

6. Observações na generalidade

6.1. O Comité considera que a interacção entre o direito da concorrência e os serviços de interesse geral para os sectores dos transportes, energia e telecomunicações deverá ser equilibrada especialmente no que se refere ao artigo 86.º (ex-artigo 90.º), que está redigido de forma «negativa», na medida em que prevê a inaplicabilidade das regras do Tratado quando a sua aplicação constitua obstáculo ao cumprimento dos serviços de interesse económico geral confiados a esses sectores.

6.2. No entanto, o novo artigo 16.º impõe uma obrigação «positiva» à Comunidade e aos Estados-Membros para que, dentro das respectivas competências, zelem por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições

que lhes permitam cumprir as suas missões. Para o efeito, o Comité considera que deve existir um equilíbrio entre, por um lado, a rentabilidade dos operadores no mercado e, por outro, as obrigações de ordem social e laboral e as respeitantes à economia de mercado, à segurança, ao meio ambiente e às orientações básicas de desenvolvimento sustentável.

6.2.1. Por outro lado, no que respeita, por exemplo, o sector dos transportes rodoviários, os operadores deverão, no momento de prestar um serviço de interesse geral, ter assegurados determinados aspectos por parte das autoridades, nomeadamente a descrição do objectivo do serviço, a compensação financeira, os incentivos, a descrição da exclusividade, a duração e extensão geográfica e as instalações disponibilizadas pelas diferentes entidades.

6.3. O Comité considera que os serviços económicos de interesse geral fazem parte, de facto, dos valores comuns da União. Favorecem uma política de integração europeia equilibrada ao providenciarem um melhor enquadramento político e jurídico para os cidadãos e para as empresas.

6.4. Considera ainda que é importante o papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial da União. Deverão ser levados em conta especialmente no que se refere ao futuro da gestão e do ordenamento territorial; além disso, as «redes» deverão atender não só a aspectos económicos, mas ter também em conta outras considerações sociais.

6.5. O Comité é partidário de que estes serviços sejam definidos e prestados no respeito dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade.

6.6. No que respeita ao sistema de radiodifusão pública, o Comité considera que:

6.6.1. se deverão ter em conta os aspectos culturais como um dos elementos integrantes da definição do serviço público de radiodifusão,

6.6.2. a missão de serviço público no sector da radiodifusão comporta exigências concretas em termos de programação, bem como outras obrigações que os operadores, públicos ou privados, não deveriam ser os únicos a suportar,

6.6.3. o papel do serviço público de radiodifusão está associado ao fomento das necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade e grupos minoritários, bem como à necessidade de salvaguardar o pluralismo nos meios de comunicação, assegurar uma oferta de programas de qualidade, preservar a diversidade linguística e cultural e a protecção dos menores,

6.6.4. o financiamento do serviço público de radiodifusão deve pautar-se por critérios de proporcionalidade e transparência, não devendo afectar as condições de mercado nem a livre concorrência na Comunidade de modo contrário ao interesse comum,

6.6.5. quando um operador se dedique igualmente a actividades puramente comerciais, ou seja, que vão para além da sua missão de serviço público, deverá possuir contabilidades separadas para evitar que os fundos públicos sejam desviados para actividades comerciais.

6.7. *Sociedade da informação*

6.7.1. Todos os aspectos da denominada «sociedade da informação» têm capacidade suficiente para modificar profundamente a relação entre as empresas e os consumidores, bem como a natureza do próprio consumo.

6.7.2. O Comité estima que os serviços de interesse económico geral terão que desenvolver um papel preponderante na «sociedade da informação» e considera que a sua implantação não deverá gerar exclusões sociais de relevo, pelo que o conceito de serviço universal e sua adaptabilidade às inovações tecnológicas deverão desempenhar uma função primordial.

6.7.3. O Comité considera que a sociedade da informação⁽¹⁾:

- constitui um instrumento de política regional,
- deve favorecer o desenvolvimento de uma rede de centros das tecnologias da informação,
- permite uma melhor integração dos cidadãos potencialmente excluídos (deficientes, habitantes de regiões isoladas ou ultraperiféricas) no conjunto da sociedade europeia,
- implica dotar a União Europeia de uma identidade cultural que, respeitando a riqueza de matizes nacionais e regionais, proporcione à sociedade da informação uma base filosófica e ideológica,
- favorece a redução — através das possibilidades abertas pelas condições do sistema de concessão e no respeito do equilíbrio tarifário — das tarifas de acesso e utilização da Internet, garantindo ao mesmo tempo a segurança e a privacidade dos seus utilizadores.

6.8. *Redes de transportes e energia*

6.8.1. Se é certo que o serviço universal nos sectores dos transportes e da energia não deve ter necessariamente o mesmo alcance que em outros serviços económicos de interesse geral, a liberalização realizada até ao momento, no entender do Comité, não teve em conta, de modo adequado, os elementos determinantes da coesão económica, social e territorial, porquanto foi dada primazia aos critérios de eficiência económica.

6.8.2. No que respeita às medidas a adoptar no futuro, o Comité é de opinião que não deverão ser levados em conta

apenas critérios económicos, mas também critérios baseados na necessidade de manter o emprego, a qualidade do serviço e o nível de satisfação dos utentes, pois o objectivo último deverá ser alcançar e aumentar o bem-estar social. Assim, por exemplo, dever-se-ia ter em consideração a produção ecológica de energia através de centrais combinadas para evitar o que se está a passar na República Federal da Alemanha, onde esta forma de energia é preterida devido à falta de competitividade face a outras energias obtidas com menos condições de segurança.

7. **Conclusões**

7.1. Os serviços de interesse económico geral desempenham um papel determinante na promoção da coesão económica e social e na solidariedade territorial, porquanto constituem «valores comuns» que a União Europeia deve preservar e fomentar.

7.2. O Comité considera que a promoção da coesão económica e social na prestação dos serviços de interesse económico geral implica, em todo o caso, que os cidadãos reivindiquem a acessibilidade a todos os serviços ou prestações, sejam quais forem as condições sociais ou o local de residência, pois o objectivo destes serviços é satisfazer e assegurar a coesão social e territorial.

7.3. No tocante aos utentes dos serviços, o objectivo deverá consistir na garantia de um equilíbrio adequado entre a liberalização que implica um aumento da concorrência e as medidas pertinentes que se baseiam nos princípios orientadores enunciados (acessibilidade, qualidade do serviço, transparência da informação, etc.).

7.4. Em todo o caso, dever-se-á garantir que os interesses económicos e jurídicos dos consumidores, que fazem parte da sociedade civil organizada por intermédio das suas associações, serão levados em consideração de maneira mais coerente e continuada no conjunto das políticas da União Europeia.

Deverá também ser tida em conta a situação dos operadores que prestam estes serviços de interesse geral, isto é concretamente, as condições económicas em que as empresas funcionam, os custos que devem suportar e a legislação em vigor que têm que cumprir.

7.4.1. O Comité considera que num sistema concorrencial os custos do serviço universal deverão ser assumidos proporcionalmente por todos os participantes.

7.5. Considera ainda que o direito dos cidadãos à igualdade de acesso à prestação dos serviços de interesse económico geral constitui um direito de todos os cidadãos, cujo objectivo é incrementar o bem-estar geral. Seja como for, para manter o modelo social europeu, deve existir equilíbrio entre os serviços de interesse geral e as regras do mercado interno, especialmente, a livre concorrência.

(1) Declaração de Oulu de 7 de Setembro de 1999.

7.6. Por estas razões, o Comité solicita ao Conselho, ao Parlamento Europeu e à Comissão a inclusão do direito dos cidadãos à igualdade de acesso à prestação destes serviços na Carta dos Direitos Fundamentais, que o Conselho Europeu de Colónia decidiu elaborar.

7.7. Solicita ainda ao Conselho, ao Parlamento Europeu e à Comissão que velem, tanto quanto possível, por que a prestação destes serviços prossiga após a conclusão do próximo ciclo de negociações da OMC.

Bruxelas, 21 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Comunicação da Comissão — Para um mercado único dos regimes complementares de reforma — Resultados das consultas sobre o Livro Verde sobre os regimes complementares de reforma no Mercado Único»

(1999/C 368/18)

Em 18 de Maio de 1999, a Comissão decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

A Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 7 de Outubro de 1999. Foi relator H. Byrne.

Na 367.ª reunião plenária (sessão de 21 de Outubro de 1999), o Comité Económico e Social adoptou por 89 votos a favor, 5 votos contra e 5 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. As pensões de reforma são uma componente essencial dos sistemas de protecção social dos Estados-Membros. As despesas realizadas no âmbito dos regimes de reforma públicos representam quase metade do total das despesas de protecção social, situando-se actualmente entre 9 % e 15 % dos PIB dos Estados-Membros. Este peso poderá aumentar consideravelmente devido a factores demográficos.

1.2. Os regimes de pensão baseiam-se numa combinação de 3 pilares:

- o primeiro pilar abrange os regimes geridos pelo sistema de segurança social,
- o segundo, os regimes profissionais, e
- o terceiro, os planos de pensões subscritos a nível individual.

O segundo e terceiro pilares são geralmente conhecidos pelo nome de regimes complementares de reforma.

1.2.1. Embora a decisão sobre o peso relativo de cada um dos pilares seja da competência exclusiva dos Estados-Membros, a Comissão pretende garantir a eliminação dos

obstáculos ao desenvolvimento dos regimes complementares em conformidade com as exigências do Mercado Único.

1.3. Presentemente, o valor dos activos detidos pelos fundos de pensões do segundo pilar equivale a cerca de 23 % do PIB anual da UE e os do terceiro pilar a 35 %.

1.4. A comunicação da Comissão surgiu na sequência das consultas realizadas no âmbito do Livro Verde sobre os regimes complementares de reforma no Mercado Único⁽¹⁾, apresentado em Junho de 1997, e sobre a qual foi adoptado um parecer do Comité em 10 de Dezembro de 1997⁽²⁾.

2. A comunicação da Comissão

2.1. A Comissão reafirma brevemente os pontos principais do Livro Verde e, em particular, as pressões demográficas que parecem indicar que o rácio entre a população activa e os pensionistas vai passar dos actuais 4:1 para 2:1 até 2040 no contexto global da UE⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(97) 283 de 10.6.1997.

⁽²⁾ JO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

⁽³⁾ O Comité está presentemente a preparar um parecer sobre a «Situação demográfica e tendências na UE».

2.2. A comunicação concentra-se nos regimes complementares, isto é, no segundo e terceiro pilares, relativamente a três áreas específicas em relação às quais se estabeleceu um consenso geral durante o processo de consulta:

2.2.1. Capítulo 2: Regras prudenciais para os fundos de pensões — Estes fundos são as únicas instituições financeiras importantes que não estão abrangidas pela legislação da UE que garante a aplicação a essas instituições das liberdades do Mercado Único. Isto deve-se, em parte, ao facto de estes regimes terem sido desenvolvidos ao abrigo das regulamentações nacionais, mas a necessidade de uma iniciativa da UE é particularmente relevante no contexto da realização do Mercado Único. Qualquer proposta deve ter como objectivo a melhor protecção possível dos direitos dos membros dos fundos, o que exige o desenvolvimento de um enquadramento prudencial apropriado, tal como aconteceu em relação ao sector bancário e dos seguros. Também deve possibilitar o reconhecimento mútuo dos sistemas de supervisão (sendo uma condição *sine qua non* para a afiliação transnacional) e evitar a adopção de regras dos investimentos demasiado limitativas e incompatíveis com a utilização do Euro.

2.2.2. Capítulo 3: Facilitar a livre circulação dos trabalhadores na União — Embora exista legislação da UE sobre as pensões abrangidas pelo sistema de segurança social para os trabalhadores migrantes, a regulamentação que abrange os regimes complementares de reforma é extremamente limitada. Daí que a comunicação preveja consultas sobre a aquisição de direitos favoráveis à livre circulação, sobre a convergência das regulamentações nacionais sobre a transferência de direitos e sobre as condições exigidas para que os fundos possam gerir os planos nos vários Estados-Membros. A comunicação propõe a criação de um «Fórum de Pensões» que decida de um consenso sobre estas questões.

2.2.3. Capítulo 4: Coordenação dos regimes fiscais nacionais — A comunicação propõe a abolição das discriminações fiscais sobre produtos oferecidos por fundos de pensões e por companhias de seguros estabelecidos num Estado-Membro diferente daquele no qual o potencial beneficiário ou o membro dos fundos em causa reside. Propõe uma primeira iniciativa sob a forma de legislação que abranja o tratamento fiscal das contribuições transfronteiras pagas pelos trabalhadores migrantes aos regimes de pensão profissionais.

3. Observações na generalidade

3.1. Embora a comunicação da Comissão abranja unicamente as pensões complementares, o Comité considera que é importante reiterar as suas anteriores observações sobre as pensões geridas pelo sistema de segurança social (primeiro pilar)⁽¹⁾.

3.1.1. O Livro Verde sublinha que, actualmente, 88 % das pensões geridas pelo sistema de segurança social na UE são suportadas pelo regime geral e vão continuar a representar o grosso das prestações de reforma.

3.1.2. O Comité já tinha recomendado que, devido à importância dos regimes do primeiro pilar, tal como foi referida supra, os Estados-Membros procurassem meios para melhorar a sustentabilidade destes regimes.

3.1.3. O Comité assinalou que qualquer transição, mesmo gradual, do sistema de repartição para os regimes do segundo e terceiro pilares significará um aumento da afectação de recursos para a provisão de pensões. Há que velar, portanto, por que as iniciativas relacionadas com o segundo e terceiro pilares não ponha em causa os direitos à pensão adquiridos ao abrigo dos compromissos actuais do primeiro pilar.

3.2. O Comité saúda a iniciativa da Comissão de apresentar esta comunicação sobre três sectores importantes relacionados com as pensões complementares sublinhados em dois pareceres recentes do Comité⁽²⁾.

3.3. O Comité também manifestou o seu apoio à igualdade de tratamento entre os regimes de pensão e os sistemas de pensão ao abrigo de um contrato de seguro de vida, embora tenha salientado a diferença fundamental que existe entre os dois. A falta de um quadro regulamentar comunitário para os fundos de pensões poderá na realidade obstar ao desenvolvimento apropriado destes regimes, para além de implicar riscos potenciais para os beneficiários. Por isso, o Comité salientou em pareceres anteriores a necessidade de um enquadramento juridicamente seguro para todos os regimes complementares de reforma⁽²⁾.

3.4. O Comité congratula-se com as observações da Comissão sobre as maneiras possíveis de introduzir a igualdade de tratamento para as regras do investimento para os fundos de pensão e os sistemas de seguro de vida. Devido às características específicas e às diferentes formas dos regimes de pensão de reforma profissional nos Estados-Membros, o Comité já recomendou que fosse aplicada uma regulamentação prudencial específica em função da natureza do produto de pensão de base. Para garantir que as companhias de seguros não sofram distorções da concorrência em relação aos seus investimentos de pensão, os Estados-Membros em que prevalecem elevadas e severas restrições quantitativas sobre determinadas categorias de activos que abrangem provisões técnicas (i.e. acções), poderiam considerar a hipótese de reduzir estes limiares para as pensões profissionais das companhias de seguros sem aumentarem necessariamente os riscos.

3.5. O Comité entende que o conceito do reconhecimento mútuo dos sistemas de supervisão existentes é o melhor meio de progredir e faz votos por que este meio possibilite um progresso rápido. Esta abordagem também deve garantir que os sistemas nacionais de supervisão, que reconhecem a natureza e as condições específicas dos vários sistemas nacionais de pensões, não sejam sujeitos a alterações desnecessárias.

3.6. O Comité regista, em particular, os consideráveis custos administrativos e outros para as entidades empregadoras das empresas multinacionais estabelecidas em vários Estados-

(1) JO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

(2) JO C 73 de 9.3.1998, p. 114 e JO C 157 de 25.5.1998, p. 26.

-Membros da UE, decorrentes do funcionamento dos diferentes sistemas de pensão sujeitos a regulamentações igualmente variáveis. O Comité espera que a Comissão apresente propostas, o mais rapidamente possível, que facilitem os regimes profissionais (ao abrigo do segundo pilar) em todo o território da UE enquanto extensão lógica do Mercado Único, em particular com a introdução da Moeda Única. Entretanto, o Comité apoia, em especial, a adopção de algumas iniciativas em tempo útil a favor de um sistema de reconhecimento mútuo destinadas a facilitar a missão destas entidades empregadoras, conquanto os resultados não conduzam à diminuição da qualidade dos direitos à pensão ou da protecção regulamentar.

3.7. O Comité concorda que são consideráveis os benefícios económicos potenciais para a UE dos investimentos em fundos de pensão, e já o referiu em pareceres anteriores⁽¹⁾. Todavia, entende que isto tem que ser visto como efeito secundário e não como o principal objectivo deste investimento.

4. Observações na especialidade

4.1. Capítulo 2: Regras prudenciais para os fundos de pensões compatíveis com o Mercado Único e com o Euro

4.1.1. A abordagem neste capítulo está em conformidade com a do Livro Verde, que foi geralmente aceite pela maior parte dos observadores, incluindo o Comité⁽²⁾.

4.1.2. O Comité congratula-se com o facto de o seu apoio a uma directiva geral ter encontrado eco. Esta directiva deve prever um mínimo de normas comuns para os regimes complementares de reforma, de modo a garantir a melhor protecção possível dos direitos dos membros dos fundos e também condições favoráveis a uma concorrência equitativa para os serviços dos operadores financeiros.

4.1.3. O Comité concorda com as regras prudenciais de base apresentadas pela Comissão na condição de ser acrescentado mais um ponto: «a designação de um actuário independente por cada regime de pensão». O Comité gostaria ainda de sublinhar que a maior parte dos activos dos fundos de pensão devem não só ser mantidos totalmente à parte dos activos da empresa-suporte, mas também devem fugir ao controlo do empregador. Em vez disso, devem ser transferidos para um organismo independente, por exemplo um conselho de administração, e como salvaguarda adicional os membros do regime complementar deviam ter o direito de eleger 50 % dos membros deste conselho.

4.1.4. O Comité entende que uma abordagem flexível em relação às regras dos investimentos é a mais susceptível de maximizar os benefícios para os membros, e recomenda que não haja a obrigatoriedade de investir uma percentagem mínima em prestações definidas de activos, nem que as exigências de congruência monetária ultrapassem aquilo que seria justificável por uma questão de prudência. Deve ser obrigatório não investir mais do que 5 % do fundo na empresa patrocinadora e manter uma carteira de investimentos bem

equilibrada e diversificada. Contudo, o Comité gostaria de salientar que o princípio da prudência deve ser preservado e que a liberdade de investimento não deve ser sacrificada a um controlo adequado dos riscos.

4.1.5. O Comité concorda que uma «garantia» de último recurso, que seria operacional na eventualidade de um fundo de pensão não cobrir os seus compromissos, constituiria uma salvaguarda importante desde que não resulte na redução da obrigação de investimento prudencial. Existem várias possibilidades, por exemplo o fundo de indemnizações existente no Reino Unido e o seguro obrigatório contra o risco de insolvência na Alemanha para as reservas de fundos de pensão criadas pelas entidades empregadoras. O Comité entende que a questão fundamental neste ponto é a aplicação de acordos efectivos com vista à realização de um verdadeiro Mercado Único com afiliação transfronteiriça. Por conseguinte, talvez seja necessário desenvolver algumas normas mínimas comuns.

4.2. Capítulo 3: Facilitar a livre circulação dos trabalhadores

4.2.1. A Comissão sublinha que a UE já dispõe de regulamentação efectiva para os regimes abrangidos pelo primeiro pilar destinada aos trabalhadores migrantes. O alcance limitado desta regulamentação para os regimes complementares constitui um verdadeiro obstáculo à livre circulação no interior da UE dos cidadãos abrangidos por estes regimes.

4.2.2. O Comité congratula-se com a proposta da Comissão no sentido de eliminar os entraves nacionais que impedem os trabalhadores de exercerem as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado.

4.2.3. O Comité aceita que a maneira mais prática de progredir neste domínio é seguir o precedente adoptado para os regimes gerais ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1408/71⁽³⁾ — uma abordagem que se baseia mais na coordenação entre os regimes nacionais do que na harmonização dos mesmos.

4.2.4. A Comissão pretende que a eliminação dos obstáculos seja progressiva e assinala o avanço já registado na Directiva 98/49/CE⁽⁴⁾ relativa aos trabalhadores em regime de destacamento. O Comité manifestou o seu apoio a esta proposta de directiva no seu parecer de 25 de Março de 1998⁽⁵⁾, ao mesmo tempo que instava com a Comissão para continuar os seus trabalhos neste domínio.

4.2.5. Se a categoria dos trabalhadores abrangida pela Directiva 98/49/CE for alargada, o Comité considera apropriado manter o requisito de que esta categoria de trabalhadores não possa ser abrangida pelo sistema de segurança social do país de acolhimento e continuar vinculada ao mesmo tempo ao regime complementar do país de origem, nem vice-versa.

⁽³⁾ Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14.6.1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade — JO L 149 de 5.7.1971, p. 2 (Edição especial em língua inglesa: Série 171 (II) p. 416).

⁽⁴⁾ Directiva 98/49/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1998, relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da Comunidade — JO L 209 de 25.7.1998, p. 46.

⁽⁵⁾ JO C 157 de 25.5.1998, p. 26.

⁽¹⁾ JO C 73 de 9.3.1998, p. 114 e JO C 157 de 25.5.1998, p. 26.

⁽²⁾ JO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

4.2.6. Embora as disposições propostas abranjam provavelmente a maioria dos trabalhadores móveis, há uma pequena parte, possivelmente cada vez maior, destes trabalhadores que são extremamente móveis e que, na prática, não têm um país de residência ao qual se possa presumir que eventualmente regressem. Deve ser contemplada a criação de disposições pan-europeias especiais para estas pessoas.

4.2.7. Em pareceres anteriores, o Comité chamou a atenção para a necessidade de progressos, especialmente em três domínios:

- a) Condições de qualificação para a aquisição de direitos — principalmente os longos períodos de garantia exigidos em determinados Estados-Membros;
- b) Dificuldades na transferência de um Estado-Membro para outro dos direitos de pensão adquiridos;
- c) A posição dos trabalhadores que vão exercer uma actividade temporária noutro Estado-Membro, não estando em regime de destacamento.

Por conseguinte, o Comité saúda as propostas apresentadas na comunicação que se debruçam sobre estes aspectos. Além disso, o Comité gostaria de chamar a atenção da Comissão para mais dois pontos abordados em pareceres anteriores sobre este assunto:

- as desigualdades de tratamento entre os membros dos regimes profissionais e os subscritores de planos de reforma individuais;
- a possibilidade de conceber um regime profissional de reforma que sirva de modelo para todas as empresas da UE.

4.2.8. O Comité acolhe em particular o reconhecimento de que os longos períodos de espera e de carência são uma fonte potencial de discriminação indirecta que afecta os trabalhadores do sexo feminino, pois as mulheres têm menos probabilidades de acumularem o mesmo período de serviço contínuo que é normalmenteapanágio dos homens.

4.2.9. O Comité aceita que as dificuldades assinaladas pela Comissão em relação à transferência dos direitos de pensão para os regimes de reserva contabilística ou a partir dos mesmos são uma realidade prática. Considera, todavia, que há que ter o cuidado de garantir que as empresas empregadoras que optam por esta abordagem não retirem benefícios injustos em relação às suas concorrentes. Em particular, um sistema obrigatório de preservação e de reavaliação dos direitos de pensão entre o momento em que cessa funções e o momento em que a pensão é paga poderá ser uma salvaguarda alternativa eficaz.

4.2.10. O Comité de Alto Nível sobre a Livre Circulação propôs a ideia de um Fórum de Pensões encarregado de examinar como deve ser considerada a questão da mobilidade transfronteiriça dos trabalhadores relativamente às pensões complementares. No seu parecer sobre o Livro Verde⁽¹⁾, o Comité manifestou alguma hesitação quanto à criação de mais um organismo, mas regista o apoio dos parceiros sociais a esta proposta. Embora o referido fórum fique sobretudo incumbido

de examinar as questões relacionadas com as pensões complementares, o Comité propõe que as eventuais recomendações sejam coordenadas com as regras aplicáveis aos regimes abrangidos pelo primeiro pilar. O Comité gostaria de participar neste fórum.

4.3. *Capítulo 4: Reforço da coordenação dos regimes fiscais nacionais*

4.3.1. Devido à diversidade e complexidade dos regimes fiscais nacionais, a Comissão considera que o Grupo de Política Fiscal é o fórum mais adequado para formular iniciativas legislativas apropriadas. Para tal, decidiu-se criar um subgrupo técnico para assistir o Grupo de Política Fiscal.

4.3.2. O Comité reconhece que as questões a examinar são complexas e que é difícil conciliar as abordagens contraditórias dos Estados-Membros em relação a este tema. Contudo, os problemas que afectam os trabalhadores migrantes são reais e urgentes; sem coordenação fiscal, os actuais entraves à mobilidade vão persistir na prática, não obstante a Directiva 98/49/CE e as eventuais alterações subsequentes a este instrumento. Por conseguinte, o Comité considera que não é demasiado optimista a ambição de uma iniciativa legislativa em 1999 ou 2000 sobre os primeiros aspectos formulados.

4.3.3. O Comité assinala que a abordagem de base a ser adoptada assenta em três princípios:

- não à harmonização, o objectivo é sim o de coordenar;
- não às discriminações, isto é, a livre circulação dos trabalhadores não pode ser dificultada através de um tratamento fiscal injustificado e demasiado restritivo dos contratos transfronteiras;
- não às perdas de receitas, ou seja, devem ser salvaguardadas as receitas fiscais dos Estados-Membros.

4.3.4. O Comité compreende o pragmatismo subjacente a esta abordagem, mas receia que uma base de «ninguém perde nada» possa travar fatalmente o progresso.

4.3.5. O Comité chama a atenção para o papel influente do Tribunal de Justiça Europeu em matéria de protecção dos direitos dos cidadãos consagrados no Tratado, quer em relação às pensões, quer em relação aos seguros de vida. O Comité espera que o sistema político se mostre igualmente judicioso.

4.3.6. Com referência específica aos argumentos apresentados na comunicação sobre as opções alternativas da tributação das contribuições das pensões (sistema TEE) ou da tributação das prestações das pensões numa base de repartição (sistema EET), o Comité entende que se deve optar pela tributação das prestações das pensões na base da repartição.

(1) JO C 73 de 9.3.1998, p. 114.

5. Conclusões

5.1. O Comité congratula-se com o facto de a Comissão ter dado um seguimento rápido aos debates sobre o Livro Verde e apoia na generalidade o conteúdo da comunicação.

5.2. O Comité é de opinião que, devido ao seu papel de representação, está bem colocado para assistir a Comissão neste domínio. Exprime portanto a sua disponibilidade para participar plenamente em todas as eventuais consultas futuras sobre este tema.

5.3. O Comité faz votos por que a nova Comissão adopte rapidamente iniciativas em consonância com o quadro traçado na comunicação e que não perca o impulso.

5.4. O Comité entende que o objectivo da coordenação das pensões e da liberdade de acção está perfeitamente ajustado às expectativas dos cidadãos europeus em relação ao Mercado Único.

5.5. O Comité entende que deve ser adoptada uma abordagem flexível no que diz respeito às regras de investimento, com condição de estas serem contrabalançadas por regras prudenciais eficazes para controlar os riscos e de serem

efectuadas avaliações actuariais do passivo, de modo regular e independente.

5.6. O Comité também reconhece que um sistema de garantia poderá dar mais confiança aos membros dos regimes de pensões e insta com a Comissão e os Estados-Membros para explorarem maneiras possíveis de atingir este objectivo.

5.7. O Comité aprova as propostas no sentido de criar um Fórum de Pensões, incumbido de examinar os obstáculos à livre circulação dos trabalhadores, e um subgrupo técnico que assistirá o Grupo de Política Fiscal. Parece ser este o meio mais prático de resolver a complexidade das questões que se colocam.

5.8. Para o Comité, se as pensões complementares aumentarem em percentagem das receitas das pensões a nível dos Estados-Membros, vai ser cada vez mais importante criar um ambiente seguro para o funcionamento eficaz dos regimes de pensões complementares.

5.9. Finalmente, embora adira plenamente às iniciativas relacionadas com as pensões complementares, o Comité solicita que continue a ser dada atenção à necessidade de melhorar a sustentabilidade dos regimes abrangidos pelo primeiro pilar.

Bruxelas, 21 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia — Um quadro de acção»

(1999/C 368/19)

Em 25 de Março de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia — Um quadro de acção».

Foi encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 29 de Setembro de 1999. Foi relator G. Vinay.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 21 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 87 votos a favor, com 1 abstenção, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. A comunicação da Comissão sobre um «Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: Um quadro de acção» é publicada depois de intenso debate ao longo dos últimos anos sobre a cada vez mais complexa e determinante problemática urbana no território da União, alimentado por numerosas iniciativas de várias instâncias institucionais e ulteriormente estimulado pelo aparecimento de alguns pontos-chave estreitamente ligados a esta matéria.

1.2. Uma primeira linha de reflexão, significativa, sobre a questão de uma política urbana europeia surgiu no Livro Verde sobre o ambiente urbano apresentado pela Comissão em 1990, datando de 1996 o Relatório sobre cidades europeias sustentáveis, elaborado pelo grupo de peritos sobre o ambiente urbano da União Europeia. O Comité Económico e Social, por seu lado, abordou a questão, tanto no parecer sobre «Europa 2000+», em 1995⁽¹⁾, como num parecer específico, em 1996⁽²⁾.

1.2.1. Nesse mesmo ano, a Comissão põe decididamente a questão urbana à consideração de todas as instituições, com a comunicação «Para uma agenda urbana da União Europeia», que foi acolhida com grande interesse. O Parlamento Europeu⁽³⁾, o Comité Económico e Social⁽⁴⁾ e o Comité das Regiões pronunciaram-se sobre a questão, exortando a Comissão a empreender novas acções na linha da mesma iniciativa.

1.3. Os argumentos que desde o início animaram os apoiantes da necessidade de um quadro europeu para a política

urbana decorriam de reflexões sobre o papel económico, social, político e cultural que as cidades — pilares históricos fundamentais do continente mais urbanizado do planeta — continuam a desempenhar.

1.3.1. Outros argumentos, tanto de carácter socioeconómico como institucional, vieram juntar-se àqueles. Por um lado, é nas cidades que se concentram, ao mesmo tempo e no grau mais elevado, todos os aspectos e efeitos da evolução económica e social: tanto o crescimento da economia, como o aumento do desemprego; tanto o aumento do custo de vida como o da marginalização. Por outro lado, é justamente nas cidades que qualquer iniciativa política da União tem o maior impacto, quer em termos de efeitos directos, quer em termos de percepção e de avaliação pelos cidadãos europeus.

1.4. Por fim, é nas cidades que se apresenta e deve ser vencido o desafio do desenvolvimento sustentável, tanto sob o ponto de vista ambiental como social. Isto significa que a inclusão destes temas no Tratado de Amsterdão e os compromissos assumidos pela União Europeia em relação às Nações Unidas no âmbito do Protocolo de Quioto, no que diz respeito a obrigações de carácter ambiental, tornam conveniente definir linhas de acção coerentes, necessariamente ligadas a um quadro de política urbana europeia.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1. A Comissão sublinha que o desenvolvimento de estratégias integradas de gestão urbana é essencial para resolver problemas objectivamente complexos, relacionados entre si, e para maximizar o potencial urbano. Este escopo poderia ser prejudicado pela continuação de estratégias sectoriais tradicionais e pela fragmentação de competências e responsabilidades entre os diversos níveis de decisão e de administração.

2.1.1. A premissa indispensável de uma acção integrada é a identificação dos objectivos prioritários. A proposta da Comissão aponta quatro objectivos, articulados mas interdependentes, uma vez que as 24 acções propostas, subdivididas para

(1) Parecer sobre a «Europa 2000+ — Cooperação para o ordenamento do território europeu» (aditamento a parecer) — JO C 133 de 31.5.1995, p. 2, ponto 2.6.

(2) Parecer sobre o «Papel da UE no sector urbano» — JO C 30 de 30.1.1997.

(3) Resolução sobre a comunicação da Comissão «Para uma agenda urbana da União Europeia» (COM(97) 197 — CA-235/97) A4-172/98.

(4) Parecer sobre a comunicação da Comissão «Para uma agenda urbana da União Europeia» — JO C 95 de 30.3.1998.

cada um dos objectivos, podem e até, em coerência global, devem ter efeitos mais ou menos imediatos mesmo nas outras. A enunciação dos objectivos por títulos constitui de certa forma também uma classificação do nível das matérias — de resto todas de grande importância — que são objecto do Quadro de Acção.

2.2. Reforçar a prosperidade económica e o emprego nas cidades é o primeiro título. Como foi mencionado acima, a maior parte dos cidadãos da União vive em centros urbanos. Por consequência, grande parte das iniciativas no âmbito das orientações para o emprego insere-se, prioritariamente, no desenvolvimento económico das cidades.

2.2.1. É dado particular relevo à opção de inserir explicitamente uma referência à componente urbana na programação dos Fundos Estruturais, designadamente em resultado das experiências positivas da iniciativa comunitária *Urban*. Considera-se que entre os efeitos positivos dessa decisão haverá consequências de particular importância quantitativa e qualitativa na preparação e aplicação de acções integradas de desenvolvimento urbano, além de uma melhor coordenação com a acção comunitária no contexto das redes transeuropeias: muitos centros urbanos vêem as suas potencialidades de desenvolvimento prejudicadas por uma certa marginalidade relativamente ao sistema de infra-estruturas rodoviárias e de transportes.

2.3. O segundo objectivo consiste na promoção da igualdade de oportunidades, a inclusão social e a regeneração nas zonas urbanas e está explicitamente ligado ao reforço das políticas comunitárias de combate à exclusão e à discriminação, bem como a matérias de segurança, com base no Tratado de Amsterdão. Estas problemáticas, que poderiam ser definidas como «sustentabilidade social» têm, no contexto urbano, a sua expressão mais dramática, o que permite também uma verificação mais imediata e evidente da eficácia das iniciativas destinadas a combatê-las. A Comissão, invocando o novo Objectivo 2, também se refere a critérios identificativos das «zonas urbanas em dificuldade».

2.4. O terceiro objectivo é o que mais se dirige para os temas que actualmente têm importância mundial, como a protecção do ambiente e do ecossistema. Protecção e melhoria do ambiente urbano: rumo à sustentabilidade local e global, é este o título, e é neste campo que se joga o futuro, não tanto o económico, como o vital, das cidades e de todo o planeta. É evidente que no aglomerado urbano se concentram actividades, comportamentos e situações que têm forte incidência na qualidade do ar, da água e dos equilíbrios ecológicos naturais. É mais que óbvio que é no tecido urbano que se devem accionar todas as iniciativas possíveis para reduzir ao mínimo os efeitos que também virão a condicionar — e fortemente — as gerações futuras.

2.4.1. As acções propostas vão da melhoria da legislação ambiental relacionada com o contexto urbano, passando por intervenções específicas no domínio da eliminação de resíduos

e modificações nos hábitos de transporte e do impacte ambiental dos meios utilizados, até à instituição para as cidades de um «rótulo ecológico e do sistema de ecogestão».

2.5. O último objectivo propõe-se contribuir para uma eficiente gestão urbana e para a responsabilização local. Considera-se indispensável uma melhor integração vertical das actividades dos vários níveis de administração, e uma maior integração horizontal no interior das organizações e entre estas organizações, bem como através da participação dos cidadãos e dos responsáveis pelas políticas urbanas. A acção da União Europeia não pretende de modo nenhum prejudicar o princípio de subsidiariedade, mas propõe-se contribuir quer para melhorar as relações entre os intervenientes a todos os níveis, quer para promover o recurso a parcerias para enfrentar e resolver os problemas urbanos.

2.5.1. Uma acção é dirigida, mediante a utilização e o desenvolvimento de redes integradas, à sensibilização, ao intercâmbio de experiências e ao incentivo à capacidade para agir em prol de um desenvolvimento urbano sustentável. Acções ulteriores destinam-se ao apoio a estratégias inovadoras, à segurança e à prevenção da criminalidade e à divulgação de informações comparativas sobre a situação das cidades da União.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité acolhe favoravelmente a Comunicação da Comissão e, em particular, a estruturação do quadro de acção em torno de quatro objectivos que sintetizam bem as respostas aos desafios que todas as estruturas urbanas da União, embora em graus diferentes, vão ter de enfrentar no imediato: desenvolvimento e emprego, integração e coesão social, ambiente e desenvolvimento sustentável, gestão eficiente e participada.

3.1.1. Surge como particularmente positivo o facto de a orientação seguida ser decididamente a definição de directrizes de política urbana, com a clara consciência de que as iniciativas políticas da União não podem prescindir de uma avaliação ponderada e atenta da realidade que essas directrizes irão determinar no contexto territorial urbano que é o tecido fundamental da organização socioeconómica europeia.

3.1.2. A característica mais saliente do quadro de acção é a definição em substância de um enquadramento para a visão integrada da política urbana, sustentada pela identificação de objectivos prioritários e perseguida mediante uma gama de intervenções e instrumentos, que incluem os Fundos Estruturais e que, no seu conjunto, possibilitam alcançar eficácia num raio maior.

3.2. Todavia, o Comité considera dever contribuir para a proposta da Comissão com algumas considerações sobre a abordagem geral do documento.

3.2.1. A primeira e mais imediata observação é que a Comissão, ao elaborar a proposta, não pôde deixar de se ater ao contexto normativo e político realisticamente possível. Assim, o documento foca exclusivamente um campo de acção — os centros urbanos — considerado exclusivamente nos seus aspectos e na sua problemática do presente. Inclusive, o anexo «Os desafios das cidades europeias», apesar de pretender fazer projecções para o futuro, sofre da mesma limitação.

3.2.2. Todavia, as cidades são, de alguma forma, elas próprias «organismos vivos», formados pela soma de quem nelas habita e trabalha, sujeitas a consideráveis mutações, por vezes radicais. Qual será a incidência futura em muitos e importantes centros urbanos europeus do progressivo e marcado envelhecimento dos seus habitantes? Que importância terá o alastramento das famílias de uma só pessoa ou com um único progenitor na evolução da procura de serviços em todos os domínios? A desindustrialização é um processo já concluído, ou está ainda em evolução — e até que ponto? O teletrabalho, com as suas implicações para a procura de mobilidade, destina-se a vir a ser uma realidade generalizada ou apenas residual? Estas questões, que estão longe de serem exaustivas, não têm o lugar devido no documento, só marginalmente são tratadas.

3.2.3. Nas acções propostas pela Comissão menciona-se mais do que uma vez a importância de promover e manter um sistema urbano equilibrado e policêntrico. Esta intenção, altamente louvável, não poderá ser perseguida exclusivamente por meio de políticas urbanas. Impõe-se que à integração vertical e horizontal que a Comissão tenciona promover se some uma integração «espacial» entre centros urbanos, centros menores e territórios rurais, na mesma região urbana ou em contextos territoriais coerentes. Falta porém um instrumento que atribua um papel à UE para orientar este processo de reflexão. O Sistema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (SDEC), ainda que com os limites da cooperação intergovernamental, constitui, no estado actual, o único quadro para tentar conseguir o resultado desejado.

3.3. Por várias vezes se sublinhou que um dos pontos fundamentais para enfrentar com êxito o problema do emprego era o de coordenar as políticas de investimento nos Estados-Membros. Sob este ponto de vista, é portanto positiva uma acção integrada como a que é proposta no documento, mas considera-se que deveria ser frisado o potencial de emprego no âmbito das diversas iniciativas.

3.3.1. As políticas de integração social são certamente cada vez mais indispensáveis, devido ao aumento das bolsas de exclusão. No contexto urbano global, contudo, o fenómeno nascente é uma crescente «polarização social», em que as faixas intermédias da sociedade estão quantitativamente em contracção e cada vez mais sujeitas à precariedade de estatuto. Estes factores também devem ser tidos em consideração no desenvolvimento de acções destinadas a enfrentar as questões de emprego e de economia dos centros urbanos.

3.3.2. Ao ponderar os problemas das áreas urbanas com grande degradação e com elevada marginalização social

deve-se recordar que um dos factores que mais contribui para a persistência destas características negativas é o desemprego de longa duração. No combate à exclusão social é consagrada uma acção às escolas de segunda oportunidade, mas falta uma referência à espécie de «formação contínua» que pode desempenhar um importante papel na reinserção no mundo do trabalho ou, melhor ainda, em evitar a saída desse mundo.

3.3.3. A Comissão dedica uma acção específica à prevenção da criminalidade urbana. Saliente-se, no entanto, que a questão da segurança tem agora um papel de primeiro plano na sensibilidade e na experiência das cidades, grandes e pequenas. Será certamente oportuno identificar projectos-piloto, mas a ligação cada vez mais estreita entre microcriminalidade e macrocriminalidade impõe que se associem as iniciativas a nível local a estratégias coordenadas que, com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, no que diz respeito à segurança, deverão poder assumir uma articulação maior e mais incisiva.

3.4. Deveria ser dada particular atenção à questão da imigração, que tem um relevo não despreciando nos centros urbanos europeus. Efectivamente, por um lado aumenta o número de habitantes e frequentemente também o desemprego e a marginalização. Por outro lado, coloca problemas de criação de infra-estruturas adequadas, como os locais de culto, e de uma política do território que evite a implantação ou a consolidação de enclaves étnicos no tecido urbano.

3.4.1. A recusa de qualquer discriminação, vigorosamente afirmada no Tratado de Amsterdão tem, neste contexto, uma imediata e concreta oportunidade de avaliação.

3.4.2. Nas políticas de renovação urbana são certamente consideradas prioritárias as intervenções destinadas às «zonas urbanas em dificuldade», sob o ponto de vista de marginalidade socioeconómica ou de grave degradação do ambiente, mas também deveriam ser tomados em consideração projectos destinados a zonas de marginalidade urbanística, como as de excessivo envelhecimento do património construído desprovido de méritos arquitectónicos ou de infra-estruturas que deixaram de ser eficientes ou adequadas. O Comité⁽¹⁾ já sublinhou o quanto o saneamento e a modernização de velhos edifícios é particularmente coerente com a noção de desenvolvimento sustentável, evita o avanço de uma urbanização devoradora de espaços, tem boas consequências a nível de emprego e, pode-se acrescentar, alimenta o sentido de identidade da cidade.

3.4.3. A preservação do património cultural deveria ser destinada a mais do que tornar os centros urbanos atraentes, como se indica no documento da Comissão. Para além de ser um elemento forte da identidade histórica e cultural, é um património que, de maiores ou de menores dimensões, tem um potencial não negligenciável de produção de riqueza e emprego. Nota-se a falta de uma indicação específica para acções nesta área.

⁽¹⁾ Parecer sobre «Desenvolvimento sustentável em matéria de urbanismo na Europa» — JO C 335 de 21.11.1997.

3.5. A questão da sustentabilidade económica e ecológica do desenvolvimento é hoje em dia uma urgência planetária, que justamente nas cidades se evidencia ao máximo, imbricando-se estreitamente tanto na organização urbana (mobilidade, transportes, gestão de resíduos) como na qualidade de vida dos cidadãos (poluição sonora e atmosférica). O Comité atribui assim considerável importância — já por diversas vezes afirmada⁽¹⁾ — ao tema do desenvolvimento urbano sustentável, em particular em relação com o problema ambiental. A proposta da Comissão é louvável, mas deveria ser mais ponderado e realçado o potencial de efeitos no emprego das políticas ambientais activas⁽²⁾.

3.5.1. E, todavia, é importante que, particularmente em matéria de ambiente, seja estimulada a responsabilidade dos sectores económicos⁽³⁾ e haja uma forte consciencialização e adesão dos cidadãos, que pode ser solicitada e fomentada pela participação no momento das decisões.

3.6. A participação, no âmbito das políticas urbanas, tem dois aspectos fundamentais. Na acepção de parceria, é uma forma de obter a contribuição de uma multiplicidade de entidades institucionais, parceiros sociais, operadores económicos públicos e privados e de outros géneros para a realização de projectos ou intervenções. É assim preciosa, quer sob um ponto de vista meramente organizativo, quer económico e social: aumenta os recursos disponíveis e o contributo propositivo.

3.6.1. A participação dos cidadãos enquanto tais tem, em contrapartida, uma grande importância social e tem ainda o mérito ulterior de reforçar o sentido de «comunidade», que na nossa realidade urbana tem cada vez maior tendência para se fragmentar.

3.6.2. Para o Comité, a proposta deveria sublinhar com maior vigor a participação e a parceria, mais presentes nas declarações de intenções que nas acções específicas. Falta, em particular, uma valorização do papel das empresas de serviços e das PME, no atinente à parceria, e falta uma reflexão sobre como a escassa transparência administrativa afasta os cidadãos e alimenta a sua desconfiança.

3.7. Considera-se que se deveria aprofundar a problemática da política urbana com os países candidatos à adesão que, além do mais e na maior parte dos casos, apresentam situações particularmente comprometedoras sob o ponto de vista

socioeconómico, infra-estrutural e ambiental. O tema da sustentabilidade e do desenvolvimento urbano deveria envolver tanto os PECO como os países terceiros do Mediterrâneo.

4. Fundos Estruturais e Urban

4.1. A proposta da Comissão refere a reforma dos Fundos Estruturais (2000–2006), que identifica especificamente as zonas urbanas em dificuldades como âmbito de intervenção. O Comité já de há muito tinha manifestado a convicção de que a utilização dos Fundos na política das áreas urbanas era indispensável para enfrentar as emergências económicas e sociais. Assim, não pode deixar de concordar com a sua necessidade no âmbito de uma política de intervenção urbana coerentemente integrada e orientada na perspectiva de um desenvolvimento sustentável. Todavia o Comité, no mesmo parecer, tinha solicitado também uma maior consciência do peso e do papel político das cidades, que não parece estar ainda nada amadurecida⁽⁴⁾.

4.1.1. O Comité, emitindo parecer sobre o novo regulamento dos Fundos Estruturais e, em particular, sobre a relação dos Fundos com os problemas das áreas urbanas, aplaudindo o reforço da concertação presente no regulamento proposto, sublinhava a necessidade de o princípio da concertação e da parceria ser observado a todos os níveis das acções dos Fundos Estruturais, considerando esse princípio um elemento chave para manter o tipo de abordagem da base para o topo que é vital para o êxito das acções empreendidas⁽⁵⁾. Também o Parlamento Europeu se mostrou, relativamente à reforma dos Fundos Estruturais, a favor de um maior destaque da parceria⁽⁶⁾.

4.1.2. Estas considerações continuam a ser igualmente válidas e pertinentes no exame da proposta *sub judice*, com mais uma nota: é importante que a problemática urbana seja parte integrante da reforma dos Fundos, mas é fundamental que as acções destinadas às cidades sejam integradas com os outros programas e, prioritariamente, com a política de emprego e políticas conexas.

4.2. Para o Comité⁽⁴⁾ é motivo de particular satisfação o facto de a experiência de *Urban* não ter sido posta de lado, tanto pela importância política que teve, como pela visão integrada com que foram enfrentados os problemas das zonas urbanas em dificuldades; assim, o Comité aprova a decisão do Conselho da União Europeia de continuar a iniciativa paralelamente às *Interreg*, *Equal* e *Leader*.

(1) Parecer sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa aos valores-limite para o dióxido de enxofre, os óxidos de azoto, as partículas e o chumbo no ar ambiente» — JO C 214 de 10.7.1998; parecer sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa a valores-limite para o benzeno e o monóxido de carbono» — JO C 138 de 18.5.1999.

(2) Parecer sobre a «Comunicação da Comissão sobre o ambiente e o emprego» (Construir a Europa sustentável) — JO C 235 de 27.7.1998.

(3) Parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que permite a participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria» — JO C 209 de 22.7.1999.

(4) Parecer sobre a comunicação da Comissão «Para uma agenda urbana da União Europeia» — JO C 95 de 30.3.1998.

(5) Parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais» — JO C 407 de 28.12.1998.

(6) Resolução sobre uma proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (COM(98) 131 — C4 — 0285/98/0090 (AVC)).

4.2.1. Enquanto se aguarda o novo regulamento, considera-se desejável que não venha a ser enfraquecido, nem sob o ponto de vista operacional, nem sob o ponto de vista económico, o potencial que o programa *Urban* pôde desenvolver.

4.2.2. É justamente devido ao património de experiência de *Urban* que se reafirma, com vigor, a importância da parceria e da concertação, mesmo na utilização dos Fundos Estruturais, porque a iniciativa *Urban* tornou não só as administrações locais, como os parceiros sociais, as associações e os cidadãos, partes interessadas e participantes nas modalidades e nos objectivos de cada iniciativa.

4.3. Para a identificação das áreas de intervenção dos Fundos Estruturais considera-se cada vez mais útil o incremento de Eurostat. Presentemente, estão disponíveis estatísticas fiáveis no atinente ao desemprego e especificidades industriais nos diversos territórios nacionais, mas não estatísticas diferenciadas sobre os serviços. Faltam, além disso, estatísticas relativas às zonas urbanas. No máximo, encontram-se algumas, lamentavelmente incompletas, com base regional. Seria útil completar os dados de Eurostat com uma maior articulação e definição do território, até para avaliar a possibilidade de ampliar o leque de referências estatísticas para elegibilidade para as intervenções.

5. Política urbana e integração territorial

5.1. No passado, o Comité tinha sugerido com firmeza que uma política urbana a nível da União tivesse como pontos fortes uma visão global do sistema urbano europeu, um projecto global de desenvolvimento ou reequilíbrio, uma estratégia de integração entre objectivos de excelência económica e objectivos de equidade social, uma atenção permanente à coesão social nas cidades e no território, uma capacidade de conjugar concorrência e cooperação, uma sensibilidade determinada em ligar as perspectivas de desenvolvimento, de que as cidades são agentes privilegiados, com a qualidade e o estilo de vida dos cidadãos europeus⁽¹⁾.

5.2. À proposta da Comissão — ressalvadas as acções positivas identificadas — falta, porém, uma projecção no futuro menos imediato. Isto depende, no entanto, de uma questão evidente: não é possível elaborar uma política urbana de longo alcance sem o quadro de uma política global do território que não seja um simples somatório das políticas nacionais de cada um dos países da União.

5.2.1. O SDEC foi criado justamente com o objectivo de elaborar esta política global e não foi por acaso que dedicou ao sistema urbano europeu dois seminários — em Lille e em Salamanca — e um aprofundamento conclusivo no Fórum de Bruxelas, de 2 e 3 de Fevereiro de 1999, dando particular atenção ao desenvolvimento urbano policêntrico e a uma

parceria renovada entre mundo urbano e mundo rural. O texto final do SDEC, elaborado também à luz destas reflexões, foi adoptado no Conselho informal de Postdam, em Maio último, e o correspondente plano de acção foi adoptado na reunião seguinte do Conselho, que se realizou em Tampere nos últimos dias.

5.2.2. O Comité, que acolheu favoravelmente a iniciativa, teve, todavia, ocasião de sublinhar, no seu parecer, algumas limitações de eficácia do SDEC, que continua a ser uma iniciativa a nível intergovernamental e, portanto, dificilmente susceptível de ser eficazmente ligada ao nível comunitário⁽²⁾.

5.2.3. Uma sensibilidade a esta exigência emerge, de resto, do plano de acção do SDEC aprovado em Tampere, cuja tendência é para, globalmente, estimular e promover uma conexão mais estreita entre as políticas territoriais no seu conjunto e as linhas de desenvolvimento dos sistemas urbanos, regionais e rurais.

5.3. Como é evidente, muitos problemas de sustentabilidade urbana vão surgindo e devem ser tratados a um nível mais alargado do que o do espaço urbanizado circunscrito; por outro lado, as cidades estão ligadas, em termos de funcionalidade imediata e de contexto espacial, a territórios que excedem as suas dimensões.

5.3.1. Quanto à funcionalidade estratégica, quer sob o ponto de vista socioeconómico, quer sob o ponto de vista do desenvolvimento ecologicamente compatível e da competitividade global, as cidades europeias são e devem ser consideradas como uma rede que necessita de visão política global, de cooperação, de informação e de desenvolvimento equilibrado e harmonioso.

6. Reflexões, sugestões, perspectivas

6.1. A proposta da Comissão é, de certa forma, a meta relativamente a toda uma série de prognósticos, propostas e iniciativas dos anos passados, mas constitui agora, sobretudo, um ponto de partida que necessita de instrumentos e de ocasiões de verificação pontuais para concretizar todo a eficácia potencial da proposta.

6.1.1. Entre os instrumentos é prioritário o do estabelecimento de indicadores uniformes e comparáveis. Isto já consta do 5.º Programa-Quadro de IDT, que também é alvo de uma acção específica entre as que são propostas: o objectivo a ter em mira é conseguir critérios de avaliação partilhados, assentes numa vasta gama de indicadores definidos e consensuais, para permitir quer a monitorização completa de cada situação urbana, quer uma avaliação circunstanciada dos efeitos das acções empreendidas. Neste sentido, a auditoria urbana, uma acção-piloto de levantamento e confronto de indicadores, que, actualmente, diz respeito a 58 cidades europeias, é uma experiência preciosa.

⁽¹⁾ Parecer sobre o «Papel da UE no sector urbano» — JO C 30 de 30.1.1997.

⁽²⁾ Parecer sobre o «Sistema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário SDEC» — JO C 407 de 28.12.1998.

6.1.2. O Comité subscreve a intenção da Comissão de criar um circuito «positivo» de informação sobre as «boas práticas» e sobre as acções inovadoras que se desenvolvem no âmbito das políticas urbanas na União, mas considera que seria também útil uma informação analítica de tudo o que possa, em tais circunstâncias, reduzir a eficácia ou os efeitos positivos das iniciativas desencadeadas pelo plano de acção.

6.1.3. Este é um factor que o grupo de peritos que a Comissão tenciona constituir, e no qual se considera que o Comité também deveria estar representado, haveria de ter em conta nas suas verificações periódicas da execução do quadro de acção. As análises e as propostas do grupo de peritos poderiam também proporcionar uma base de reflexão no Fórum Urbano que a Comissão tenciona convocar periodicamente.

6.1.4. Considera-se particularmente oportuna — e em sintonia com o que o Comité já tem vindo a preconizar — a opção de instituir um grupo interserviços para verificar permanentemente, a par do andamento do plano de acção, os efeitos das políticas comunitárias sobre as realidades urbanas. Deveria ser dada atenção específica à verificação dos resultados da inserção das políticas urbanas nos Fundos Estruturais.

6.1.5. É importante que o circuito de informações, as avaliações do grupo de peritos, as verificações do grupo interserviços e, por último, a análise que a Comissão incluirá no relatório trienal sobre a coesão económica e social tenham em especial consideração o desenvolvimento coerente de todos os quatro objectivos previstos no quadro de acção.

6.2. É possível que, na fase de lançamento do quadro de acção, surjam com particular evidência limites ou atrasos nas várias estruturas institucionais envolvidas. Até mesmo a Comissão se declara consciente deste risco. É por isso oportuno que aos Estados-Membros, na eventualidade de que tal aconteça, seja pedido que adoptem os instrumentos legislativos necessários à realização óptima desta estratégia.

6.2.1. O Comité apoia a escolha de utilizar designadamente, o instrumento da fiscalidade para apoiar as estratégias de sustentabilidade ambiental e de reorganização da procura de mobilidade, mas recorda que já manifestou perplexidade⁽¹⁾ ante a hipótese de se fixar um preço para a utilização das rodovias urbanas. Tal escolha, se não estivesse associada a critérios específicos relacionados com a qualidade ambiental, mais não faria que acentuar as disparidades económicas que o quadro de acção pretende combater.

6.2.1.1. O Comité, a este respeito, sublinha a importância de políticas avançadas de transporte público não só como factor determinante para a protecção do ambiente como também enquanto instrumento coadjuvante das políticas de integração social.

6.2.2. A União Europeia, que participou com a Comissão e com os Estados-Membros, no «Habitat II», já demonstrou amplamente a sua consciencialização e atenção relativamente à questão da perspectiva global do conceito de sustentabilidade. É assim desejável que, também à luz do quadro de iniciativa, se intensifiquem as trocas de informações sobre investigação e inovação no contexto urbano, bem como o apoio a projectos de cooperação com os países terceiros, em particular com os que estão em via de desenvolvimento, numa óptica comum de contenção e redução do impacte ambiental, bem como de desenvolvimento sustentável.

6.3. A primeira verificação da Comissão sobre o andamento do quadro de iniciativa está prevista para 2002. Poderia ser essa a ocasião para conseguir um verdadeiro programa de acção, com acções articuladas em torno dos mesmos objectivos já identificados.

6.3.1. Se, falando de políticas urbanas, é já um hábito recorrente sublinhar que 80 % dos cidadãos europeus vive em aglomerações urbanas, é útil aditar a este elemento o de que quatro quintos do território da União são território rural. O desenvolvimento, a competitividade, a viabilidade de uma vida em condições razoáveis (vivibilidade), a dotação em serviços, os equilíbrios compatíveis destes dois contextos são alcançáveis apenas se se inscreverem num contexto global de governo do território. É este um ponto que a nova Comissão deverá inevitavelmente aprofundar.

6.3.2. Será desejável que, cruzando o desenvolvimento dos encontros intergovernamentais sobre o SDEC, a experiência do quadro de iniciativa, os levantamentos que resultarão da definição dos indicadores, para além de quanto pode decorrer das experiências *Life*, *Interreg* e *Urban*, se chegue à elaboração de um Livro Branco que defina as estratégias urbanas e territoriais que o futuro demográfico, económico e social da União exigirão.

6.3.3. Os urbanistas e os arquitectos de fama mundial colocam a hipótese, para o terceiro milénio, da «cidade lacunar», sem verdadeiro centro, como as manchas de um leopardo. Colocam também a hipótese de que, em 30 a 40 metrópoles, desmesuradamente grandes, se governem os destinos do mundo. Para a cultura e sensibilidade europeias isto pode ser mais um pesadelo que uma perspectiva. Para a União Europeia este tipo de projecções constitui um desafio mais para um governo alternativo, competitivo e compatível do desenvolvimento das cidades e do território, mas entre os

⁽¹⁾ Parecer sobre a comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social «Desenvolver a rede dos cidadãos — A importância de bons transportes de passageiros locais e regionais e a contribuição da Comissão Europeia para o seu desenvolvimento» — JO C 138 de 18.5.1999, p. 7.

fundamentos desta iniciativa deverá ser sempre incluída, como imprescindível, a qualidade da vida de todos os cidadãos da

União. E esta é a síntese perfeita dos desafios que o futuro nos coloca.

Bruxelas, 21 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os objectivos agroambientais a realizar prioritariamente no contexto da agricultura multifuncional prevista pela Agenda 2000»

(1999/C 368/20)

Em 28 de Janeiro de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do artigo 23.º, n.º 3, elaborar parecer sobre «Os objectivos agroambientais a realizar prioritariamente no contexto da agricultura multifuncional prevista pela Agenda 2000».

A Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da elaboração dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 28 de Setembro de 1999, com base no relatório introdutório de S. Colombo, relator.

Na 367.ª reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 20 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 93 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o parecer seguinte.

1. Introdução

1.1. Em 24 e 25 de Março de 1999, por ocasião da Cimeira de Berlim, o Conselho Europeu aprovou o que definiu como «uma reforma equitativa e válida da Política Agrícola Comum. O conteúdo desta reforma assegurará que a agricultura seja multifuncional, sustentável, competitiva e repartida por toda a Europa, inclusive nas regiões com problemas específicos, capaz de manter a paisagem rural, preservar a natureza e prestar um contributo decisivo para a vitalidade do mundo rural, respondendo às preocupações e à procura do consumidor no que diz respeito à qualidade e à segurança alimentares, à protecção do ambiente e ao bem-estar dos animais»⁽¹⁾.

1.2. A reforma reabsorveu, antes de mais, o Regulamento (CEE) n.º 2078/99 do Conselho⁽²⁾, adoptado como medida de acompanhamento para promover a difusão de práticas agrícolas compatíveis com os imperativos de protecção do ambiente e de preservação do espaço natural e para compensar os agricultores pela utilização de práticas agrícolas menos poluentes. O regulamento, que prevê a adesão voluntária dos

agricultores, mediante acordos individuais que oferecem incentivos financeiros ao respeito de determinadas exigências técnicas e produtivas, ou seja, a valorização de certos recursos naturais no âmbito da exploração agrícola, representou até à data o instrumento operacional mais importante para a integração da dimensão ambiental nas políticas agrícolas.

1.2.1. A inovação mais importante do pacote da Agenda 2000 e dos novos regulamentos, recentemente aprovados, prende-se com a definição de regras comuns aplicáveis aos pagamentos directos aos agricultores no âmbito dos regimes de ajuda da PAC. Os Estados-Membros adoptarão as medidas que se lhe afigurem oportunas em matéria ambiental, atenta a situação específica das terras agrícolas e da produção em causa. Estas medidas podem prever a concessão de ajudas como contrapartida de compromissos agroambientais e o pagamento de ajudas directas contra o cumprimento de imperativos ambientais gerais e específicos. Os Estados-Membros deverão fixar sanções apropriadas e proporcionais à gravidade das consequências ecológicas do incumprimento das boas práticas agrícolas definidas a nível nacional por via administrativa, de acordo com normas uniformes, consultadas as organizações profissionais agrícolas. Estas poderão prever uma redução ou, em certas circunstâncias, a eliminação dos benefícios dos regimes de apoio, se os imperativos não forem cumpridos.

(1) Conselho Europeu de Berlim de 24 e 25 de Março de 1999. Conclusões da Presidência. DOC/99/1 de 26 de Março de 1999.

(2) Passou a Regulamento n.º 1257/1999, in JO L 160 de 26.6.1999.

1.2.2. No tocante a esta medida, o Comité remete para o parecer aprovado em 10 de Setembro de 1998⁽¹⁾ e toma conhecimento do pacote de decisões sobre esta matéria assim como da Comunicação da Comissão «Orientações para uma agricultura sustentável»⁽²⁾.

1.3. O Comité constata que este aspecto da reforma se inscreve na linha dos seus precedentes pareceres, em especial, o parecer de iniciativa sobre «O Contrato entre a Agricultura e a Sociedade»⁽³⁾ aprovado, em 14 de Setembro de 1994, por ampla maioria.

1.4. Imbuído do espírito do «Documento de Granada»⁽⁴⁾ de Novembro de 1992, o parecer do Comité evidenciava o carácter multifuncional da agricultura comunitária e procurava reunir os principais elementos de um «contrato» entre a agricultura, o mundo rural e a sociedade na União Europeia.

1.5. Este parecer reiterava a posição assumida pelo Comité em Setembro de 1998 nos dois pareceres sobre as comunicações da Comissão sobre «O Futuro do Mundo Rural» e «Ambiente e Agricultura»⁽⁵⁾, ou seja, que, face à transformação radical no plano agrícola e social do secular mundo rural da União, a agricultura deve conservar o seu papel fundamental e central de pilar da sociedade rural através da sua dupla função de garante da satisfação quantitativa e qualitativa das necessidades básicas da população e protectora do património natural e ambiental.

1.6. Já nessa ocasião, o Comité demonstrava que a complementaridade entre a agricultura e o ambiente exige uma orientação adequada da produção e uma promoção do mundo rural num clima de confiança recíproca entre os agricultores e os demais estratos sociais e, em especial, os consumidores.

1.7. O instrumento básico desta relação de confiança recíproca entre o sector primário e a sociedade devia, no entender do Comité, consistir numa iniciativa coerente de desenvolvimento rural, fundada na multifuncionalidade da agricultura, ou seja, por outras palavras, principalmente na sua capacidade de satisfazer as necessidades da população em termos produtivos, sociais e ambientais.

(1) JO C 407 de 28.12.1998, p. 208 — Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum».

(2) COM(1999) 22 final.

(3) JO C 393 de 31.12.1994, p. 86.

(4) O «Documento de Granada» é a declaração final das «Sextas Jornadas de Direito Rural Comunitário» celebradas em Granada em 27 e 28 de Novembro de 1992, dirigidas por especialistas em direito agrário e comunitário para a comunidade científica europeia e as instituições comunitárias. O texto do «Documento de Granada» consta do parecer do Comité sobre o «Contrato entre a Agricultura e a Sociedade».

(5) COM(1988) 501 final de 28.7.1988 e COM(1988) 338 final de 8.6.1988. Pareceres: JO C 298 de 27.11.1989, pp. 32 e 40 (O futuro do Mundo Rural) (Ambiente e Agricultura).

1.7.1. Pede-se, essencialmente, ao agricultor que, para além de resultados concretos em matéria de produtividade, realize igualmente a coesão e a coerência dos modos de valorização do solo, protegendo os valores paisagísticos e ambientais. Espera-se de uma agricultura competitiva e rendível que preste novos «serviços» e, ao mesmo tempo, seja compatível com o ambiente, isto é, que garanta um equilíbrio na utilização e protecção dos recursos naturais, preservando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.

1.7.1.1. A definição de «agricultura multifuncional» inscreve-se neste contexto, isto é, trata-se de uma actividade que transpõe a simples produção de bens alimentares.

1.7.1.2. O conceito de «agricultura multifuncional» funda-se na afirmação do Conselho Europeu do Luxemburgo de 12 e 13 de Dezembro de 1997, nos termos seguintes:

«A União está animada da vontade de continuar a desenvolver o actual modelo de agricultura europeia existente, buscando ao mesmo tempo uma maior competitividade a nível interno e externo. A agricultura europeia deve, enquanto sector económico, ser multifuncional, sustentável, competitiva e repartida por todo o território europeu, incluindo as regiões afectadas por problemas específicos. Há que prosseguir, aprofundar, adaptar e completar o processo de reforma iniciado em 1992, estendendo-o às produções mediterrânicas. A reforma deve conduzir a soluções economicamente sãs e viáveis, socialmente aceitáveis e que permitam garantir rendimentos equitativos, bem como um justo equilíbrio entre sectores de produção, produtores e regiões, evitando as distorções de concorrência.»⁽⁶⁾

1.7.1.3. Em qualquer caso, convém traçar uma distinção entre «multifuncionalidade» e «pluriactividade». Este último termo refere-se ao caso em que o agricultor exerce igualmente outras actividades (artesaniais, comerciais ou assalariadas), exigindo-se para o reconhecimento da «qualificação profissional» que a actividade agrícola e pecuária seja corrente mas não exclusiva. Assim, tem-se em conta o facto de o desenvolvimento rural dever ser sustentado pelo exercício de actividades e serviços «não agrícolas» ou incentivado por fontes de rendimento complementares ou alternativas capazes de inverter a tendência para o ermamento e reforçar o dinamismo económico e a solidariedade social da vida no campo.

1.7.1.4. Assim, com a multifuncionalidade⁽⁷⁾, pede-se ao agricultor que assuma novas funções, desempenhando funções, por um lado, tradicionais e, por outro, inovadoras, numa lógica coerente de desenvolvimento da exploração, continuando a beneficiar — excepto na presença de disposições diferentes de ordenamento do território nacional — de um regime específico em matéria de fiscalidade, segurança social e pensão.

(6) Conselho Europeu do Luxemburgo de 12 e 13 de Dezembro de 1997. Conclusões da Presidência. SN 400/97 (n.º 40), de 15.12.1997.

(7) Cf., para uma definição mais ampla do conceito de «multifuncionalidade», o parecer sobre «Uma política para a consolidação do modelo agrícola europeu», ponto 3.

1.8. No entender do Comité, as iniciativas agroambientais — distanciando-se, entre outras, das medidas tradicionais orientadas unicamente para melhorar as estruturas de produção e, por isso, amiúde interpretadas como uma forma adicional de assistência ao sector primário a cargo do contribuinte — requerem este pacto de solidariedade entre todos os estratos da sociedade civil e o sector agrícola.

1.9. Por isso, o Comité observa com satisfação que a sua opinião foi seguida, em larga medida, por um lado, pelas conclusões da Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural celebrada em Cork em Novembro de 1996 — onde o desenvolvimento rural sustentável foi indicado como prioridade da União Europeia e fundamento de toda a política regional com o fim, designadamente, de travar o eramento e promover o emprego — e, por outro, pelo capítulo agrícola da «Agenda 2000»⁽¹⁾, em que a Comissão, ao configurar um «modelo agrícola europeu», reconhecia a importância da dimensão ambiental no sector agrícola, visto ser, desde sempre, o meio mais comum de exploração da terra.

1.9.1. Importa frisar, porém, que a aprovação implícita desta abordagem da «Agenda 2000» não pretende de modo algum pôr em causa a avaliação crítica, geral e sectorial, já expressa em vários pareceres sobre o capítulo agrícola da «Agenda 2000» e sobre as diferentes propostas de reforma das OCM que dela derivam⁽²⁾.

1.10. De resto, nos termos da «Agenda 2000», as medidas de apoio ao rendimento dependerão cada vez mais dos serviços que os agricultores possam prestar à população e a competitividade do sector agrícola deverá conjugar-se com técnicas de produção capazes de preservar os recursos naturais, reduzir e, na medida do possível, prevenir a poluição do ambiente e fornecer produtos de qualidade.

1.10.1. Por outras palavras, ao mesmo tempo que diminui a exigência, outrora predominante, de aumentar a produção alimentar, a actividade agrícola abre-se a novas saídas orientadas para o objectivo geral do bem-estar da população, mediante métodos que respeitam o ambiente e promovem a qualidade das características intrínsecas e a especificidade dos produtos.

1.10.2. O mais importante é estar prevista a concessão de ajudas directas contra «compromissos» agroambientais,

(1) COM(97) 2000 final de 15.7.1997.

(2) JO C 73 de 9.3.1998, p. 71 — Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os aspectos agrícolas da comunicação da Comissão “Agenda 2000”»; JO C 284 de 14.9.1998, p. 55 — Parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1766/92 que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais e revoga o Regulamento (CEE) n.º 2731/75 que fixa as qualidades-tipo do trigo mole, do centeio, da cevada, do milho e do trigo duro» e a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses»; JO C 407 de 28.12.1998, p. 196 — Parecer sobre a «Proposta de regulamento que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino»; *Ibidem*, p. 203 — Parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos»; *Ibidem*, p. 208 — Parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum»; *Ibidem*, p. 210 — Parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural»; *Ibidem*, p. 221 — Parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum».

substituindo assim a lógica de uma simples indemnização pelo abandono das terras *set-aside* pelo agricultor com um incentivo proporcional à prestação de serviços de protecção activa do território.

1.10.3. O Comité acentuará a necessidade de evitar distorções injustificadas das normas de concorrência resultantes da aplicação de imperativos ambientais ou de regimes de protecção draconianos, que limitariam as possibilidades de exploração da vocação natural do solo. Conviria ainda definir uma série de boas práticas agrícolas capazes de garantir o respeito dos imperativos ambientais gerais e específicos, que a reforma da PAC impõe aos agricultores para a concessão das ajudas directas.

1.10.4. Essencialmente, a PAC está a evoluir para uma política mais coerente que abarca todo o mundo rural, não considerando as zonas rurais como um espaço de segunda ordem caracterizado por condições de atraso e subordinação, mas, outrossim, como oportunidades de intervenção para promover uma melhoria significativa da qualidade de vida e uma utilização prudente e racional dos recursos naturais.

1.11. Registando que a União Europeia pretende valorizar de forma mais coerente e eficaz do que no passado o trabalho agrícola e as actividades relacionadas com a protecção e o ordenamento do território e aspira a uma maior difusão das técnicas de produção que respeitam o ambiente, o Comité propõe-se com o presente parecer contribuir para a definição de:

— os objectivos prioritários em matéria de protecção do espaço rural, prevenção dos danos ambientais e conservação dos recursos naturais, cuja realização deveria garantir, sobretudo nas zonas de montanha e demais zonas naturalmente desfavorecidas, a segurança das actividades económicas e, logo, a manutenção efectiva da população, o render de gerações e o emprego;

— as medidas prioritárias destinadas a promover mais eficazmente a qualidade e a especificidade dos produtos alimentares, a fim de corresponder às exigências que a sociedade impõe à agricultura em matéria de qualidade, segurança e respeito do ambiente;

— os incentivos necessários para permitir a manutenção das actividades relacionadas com a protecção do território e a promoção da vocação qualitativa da agricultura europeia, conjugando a protecção do ambiente com a necessidade de aumentar a eficácia do sistema de produção comunitário face à crescente competitividade dos mercados internacionais.

2. Objectivos prioritários em matéria de protecção do espaço rural, prevenção dos danos ambientais e conservação dos recursos naturais

2.1. *Salvaguarda da vocação agrícola do solo*

2.1.1. Perante os contínuos atentados à paisagem e à identidade regional dos espaços, é o campo que suporta uma ocupação e uma ameaça ao próprio habitat, com o risco de degradação dos sistemas tradicionais de gestão dos recursos hídricos e de preservação do solo.

2.1.2. A contínua expansão urbana e a implantação de todo o tipo de *habitat* — com as correspondentes infra-estruturas — em zonas onde existem actividades agrícolas florescentes têm contribuído sobremaneira para a segmentação do tecido estrutural das zonas rurais e para a ocupação dos espaços naturais por zonas urbanas, causando alterações significativas da paisagem.

2.1.2.1. O Comité chama a atenção para o facto de as zonas rurais não poderem continuar a ser consideradas como reservas, mas, isso sim, como partes integrantes de um único programa de ordenamento do território, que condicionam o processo de planificação a diferentes níveis no respeito das vocações e dos destinos respectivos das terras na aprovação dos planos de urbanização e de toda a intervenção imobiliária.

2.1.3. Por outro lado, a desactivação de numerosas explorações e o conseqüente processo de ermamento e abandono de regiões inteiras provocam fenómenos de degradação do território não menos importante do que a poluição, motivo por que, no entender do Comité, não se pode subestimar o apoio a formas de gestão do espaço rural tendentes a proteger os recursos naturais enquanto bens comuns insubstituíveis e não renováveis, por meio da conversão, acompanhada da concessão de ajudas apropriadas, em agricultura «sustentável» de explorações de tipo familiar (capazes de assegurar uma produção satisfatória e de boa qualidade no respeito de um justo equilíbrio ecológico entre todos os elementos do ecossistema).

2.1.3.1. Deve ser concedido um apoio equivalente aos jovens empresários, designadamente no âmbito da criação de cooperativas, definindo medidas especiais em matéria creditícia e fiscal. A nível nacional, o reconhecimento e a concessão de incentivos devem ser reservados especialmente à criação de cooperativas que satisfaçam a procura de serviços no sector do ambiente e melhorem as condições de transformação e comercialização dos produtos.

2.2. *Medidas específicas em favor das zonas desfavorecidas e de montanha*

2.2.1. Considerando as disparidades estruturais e naturais existentes entre as diferentes regiões agrícolas e a necessidade de conferir às acções de conservação do ambiente um significado de revitalização da economia rural, o Comité dá particular atenção às zonas desfavorecidas ou que se caracterizam por uma agricultura pouco produtiva, devido às difíceis condições

naturais e a uma baixa densidade de população, ou a uma tendência para o abandono, entre as quais as zonas de montanha ocupam um lugar importante. Nas zonas desfavorecidas, caracterizadas pelo estado de declínio, apesar do grande interesse dos seus aspectos paisagísticos e morfológicos, a intervenção pública destinada a modificar as estruturas sociais e a reequilibrar a distribuição do rendimento deve empenhar-se, por um lado, em garantir os serviços públicos básicos (escolas, hospitais e transportes), mesmo que não atinjam os critérios dimensionais requeridos e, por outro, em mobilizar os investimentos e promover iniciativas de produção estreitamente relacionadas com a protecção do ambiente, já que a alteração progressiva do ambiente agrava os efeitos desastrosos de desmoraamentos, inundações e outras catástrofes naturais.

2.2.2. O Comité considera que, num contexto de solidariedade social mais alargada, devem ser reforçadas as acções públicas em favor do desenvolvimento das zonas desfavorecidas e caracterizadas por fenómenos de despovoamento, começando por reconhecer o papel essencial que a agricultura desempenha na sua promoção em virtude, precisamente, da interacção com os recursos naturais. Assim, graças ao estabelecimento de explorações viáveis que explorem todas as potencialidades de produção e ao apoio dado às famílias de agricultores através do justo reconhecimento dos valores tradicionais, tomar-se-á consciência do interesse colectivo em construir um ambiente favorável à existência do homem, considerando-o finalmente como o seu elemento central.

2.2.3. No tocante à agricultura de montanha devem ser incentivadas formas de certificação e de valorização dos produtos típicos da produção agro-florestal.

2.3. *A utilização «múltipla» dos parques e reservas naturais*

2.3.1. No intuito de garantir a conservação da natureza e a preservação dos valores culturais de interesse paisagístico, manifesta-se uma tendência para proteger áreas importantes no contexto regional.

2.3.2. Com efeito, estudadas as relações complexas que unem todos os recursos da natureza numa situação de equilíbrio, o Comité precisa que o dever de conservação não deve ser entendido como «proibição absoluta de utilização», mas como a busca das condições necessárias para uma coexistência equilibrada.

2.3.2.1. Neste sentido, o Comité apoia a necessidade de garantir uma «utilização múltipla» aos parques e reservas naturais, que não devem ser considerados como «ilhas» excluídas dos programas de desenvolvimento e como locais de proibição, mas como lugares de investigação e experimentação das modalidades de integração do homem no ambiente.

2.3.3. Para o Comité estas zonas caracterizam-se principalmente pela satisfação de uma ampla gama de interesses, para além da simples conservação da natureza, tais como o desenvolvimento económico da população local, mediante a promoção de modalidades apropriadas de turismo e actividades tradicionais de tipo agrícola, silvícola e pastoral, exercidas segundo métodos sustentáveis.

2.4. A conservação da biodiversidade

2.4.1. Na presença de um fenómeno de degradação progressiva que afecta o património genético, as espécies e os ecossistemas, causado pela redução das capacidades naturais de aperfeiçoamento genético e pela deterioração do ambiente, o imperativo fundamental para a conservação da diversidade biológica consiste, no entender do Comité, em preservar os ecossistemas e o *habitat* natural e em manter as espécies no seu meio natural.

2.4.2. Importa ter presente, porém, que a conservação da biodiversidade supõe, para além da protecção dos ecossistemas e das espécies animais e vegetais, a realização do objectivo fundamental do desenvolvimento sustentável, segundo modelos e processos que respeitem, em particular, os tempos de regeneração dos recursos.

2.4.3. O Comité frisa o papel fundamental que a agricultura desempenha neste contexto, graças à contribuição vital que pode dar, por um lado, a um ordenamento do território correcto, combatendo as diferentes formas de deterioração do ambiente e, por outro, à manutenção do *habitat* e à interacção entre os diferentes ecossistemas, na perspectiva de uma utilização sustentável dos recursos e de um desenvolvimento respeitador das espécies animais e vegetais.

2.4.4. Uma estratégia que apoie as medidas inspiradas no respeito da biodiversidade pode ainda atrair investimentos adicionais para o sector agrícola, gerados pela multiplicação de oportunidades económicas, graças ao maior valor acrescentado, a um leque de produção mais variado e à oferta acrescida de serviços relacionados com a fruição do património natural, com um mais amplo acesso do público no quadro do tempo livre.

2.5. Medidas propostas pelo Comité para a recuperação e a promoção do *habitat* e dos serviços

2.5.1. O Comité opina que, antes de mais, é necessário travar o eramento rural e melhorar a qualidade de vida, fomentando o emprego, especialmente nas regiões mais afectadas pelo desemprego (como a montanha e demais zonas naturalmente desfavorecidas), mediante:

- a realização e adaptação de redes de serviços administrativos que garantam níveis de qualidade essenciais para a promoção das actividades produtivas, turísticas e hoteleiras;
- a realização de obras de conservação locais, nomeadamente no que se refere ao património florestal mediante intervenções específicas de prevenção e protecção contra incêndios de floresta e medidas de gestão dos recursos hídricos;
- o lançamento de medidas em matéria de política de crédito e de simplificação administrativa para o estabelecimento de explorações agrícolas cuja produção se oriente predominantemente para a promoção dos sistemas vegetais e a diversidade natural da região através da selecção de produtos típicos e de qualidade relacionados com os usos e costumes locais;

- o desenvolvimento de fontes de energia renováveis mediante investimentos nas tecnologias de produção de energia eólica, solar e de biomassa;
- investimentos na criação de serviços de transporte multimodal;
- medidas de apoio às práticas agrícolas e pecuárias que promovam a biodiversidade.

2.5.2. O Comité considera, em qualquer caso, que a política de desenvolvimento rural deveria respeitar o princípio de subsidiariedade, promovendo não só a herança cultural e as tradições das comunidades rurais mas também a diversidade regional.

2.5.3. As condições que propiciam o desenvolvimento rural estão relacionadas com a especificidade do contexto socioeconómico e natural local e requerem modalidades de intervenção assaz diferenciadas. Por isso, o modelo proposto deve respeitar a vocação inicial da região em causa em termos de produção, conferindo um papel importante à promoção da qualidade e à especificidade dos produtos locais, mediante técnicas mais respeitosas do ambiente e do bem-estar dos animais.

3. Medidas prioritárias vocacionadas para uma promoção mais incisiva da qualidade e da especificidade dos produtos alimentares

3.1. A crescente procura de qualidade ambiental, permitindo uma concorrência comercial fundada na diversificação dos produtos em lugar da redução dos custos de produção, pode favorecer a emergência de produtos cuja especificidade radica nas características locais.

3.1.1. Graças a estes produtos abrem-se novos espaços onde a agricultura pode estabelecer uma relação mais directa com o consumidor, satisfazendo as suas preferências e necessidades e garantindo a qualidade do produto.

3.1.2. A protecção da saúde e da segurança dos operadores e dos cidadãos deve ser um dos objectivos declarados da oferta de tecnologia às explorações agrícolas.

3.1.2.1. As normas sanitárias devem proteger a saúde pública e, ao mesmo tempo, ter em conta a necessidade de não tornar as práticas agrícolas e industriais exactamente iguais.

3.2. As produções de qualidade permitem atingir múltiplos objectivos:

- renunciar à lógica do aumento da produção como único objectivo, considerando também o valor acrescentado para o consumidor final e, portanto, a promoção da qualidade do produto;

- sustentar o desenvolvimento dos sistemas locais através da valorização dos recursos humanos e naturais presentes num dado espaço, bem como dos usos e costumes das comunidades locais;
- promover uma relação mais equilibrada no sector agroalimentar mediante o desenvolvimento de actividades locais em nichos de mercado apreciados pelos consumidores mais sofisticados;
- preservar as artes e ofícios locais, integrando, nomeadamente, as actividades artesanais locais na agricultura multifuncional;
- garantir produtos alimentares com características organolépticas nem sempre presentes na produção em massa.

3.3. É, pois, prioritário garantir a qualidade dos produtos agrícolas devido à sua incidência positiva em:

- saúde e segurança dos consumidores, bem como respeito dos imperativos ambientais;
- correspondência entre as características anunciadas e as reais;
- constância das características essenciais garantidas;
- práticas adoptadas no ciclo de produção;
- respeito do ambiente, graças, nomeadamente, à redução no consumo de fertilizantes e produtos fitofarmacêuticos e à introdução de sistemas de agricultura integrada;
- indução a nível local de actividades complementares (turismo, artesanato, comércio, etc.);
- referência à região local.

Estes aspectos podem ser apreciados pelos cidadãos enquanto contribuintes e consumidores pelos palpáveis benefícios de qualidade e salubridade da vida e da alimentação.

3.3.1. A protecção da origem, para efeitos de informação do consumidor, permite promover um produto típico diferente dos demais, dadas as características do seu ciclo de produção e as condições locais, aumentando o seu valor aos olhos do consumidor.

3.3.1.1. Trata-se de reconhecer expressamente que a etiqueta do produto possa conter uma referência a uma determinada origem geográfica e aos modos específicos de cultura e produção, mesmo na ausência de uma denominação comunitária (DOP, IGP)⁽¹⁾, desde que exista uma relação estreita com a região.

(1) DOP: Denominação de origem protegida — IGP: Indicação geográfica protegida.

3.3.1.2. A intervenção proposta tem em vista promover os produtos originários de zonas mais vastas do que os espaços locais ou regionais a que se referem geralmente as denominações ou indicações protegidas e do que os territórios restritos que evocam os produtos típicos, mediante o reconhecimento da sua denominação de origem ou designação comercial nacional.

3.3.1.3. Tais produtos destinam-se, com efeito, ao consumo de massa através dos grandes circuitos de distribuição, devendo, por isso, satisfazer as expectativas dos consumidores quanto à qualidade e às características do produto, graças à exploração da identidade geográfica e às garantias oferecidas pelo sector agroalimentar local.

3.3.1.4. No entender do Comité, a forte radicação local das produções agrícolas de qualidade, para além de reter uma parte significativa do valor acrescentado nas comunidades locais, exige e favorece, igualmente, o desenvolvimento dos sectores económicos conexos (turismo, artesanato), impulsionando ainda mais o desenvolvimento rural, graças à tipologia e à inovação dos investimentos propostos (qualidade, segurança, ambiente).

3.4. *Propostas do Comité para a conservação e gestão dos recursos naturais, paralelamente ao desenvolvimento de actividades de produção complementares*

3.4.1. É neste contexto que as organizações económicas de produtores são chamadas a desempenhar um papel de promoção, a aplicar métodos e técnicas adequados, a estabelecer controlos a manter os níveis de qualidade e a promover a diversidade dos produtos típicos.

3.5. O Comité considera, porém, que os órgãos regionais e locais, em cooperação com as organizações económicas de produtores, podem fomentar actividades de produção complementares aos objectivos de conservação e gestão dos recursos naturais, tais como:

- lançamento de medidas educativas (desde o ensino básico) e de formação destinadas a reactivar o potencial da mão-de-obra local;
- criação de iniciativas de apoio às empresas locais, bem como prestação de assistência financeira às empresas;
- recuperação de profissões típicas de uma região (artes e ofícios tradicionais);
- exploração das potencialidades turísticas mediante a promoção das produções de qualidade e dos produtos típicos originários de regiões específicas;
- criação de redes de comercialização (com o apoio das novas tecnologias) dos produtos de qualidade, fora da zona de produção;

— aplicação de políticas de emprego ligadas à integração nas dinâmicas de produção dos serviços prestados pelo agricultor, nomeadamente para a conservação e recuperação do ambiente.

4. Incentivos para manter as actividades de protecção do território e aumentar a eficiência do sistema de produção

4.1. A reorientação dos objectivos técnicos da exploração agrícola — da quantidade para a qualidade — passa pelo reconhecimento do leque de bens e serviços ligados às características específicas da agricultura, pecuária e silvicultura, especialmente nas formas tradicionais relacionadas com a exploração da terra.

4.2. A distribuição geográfica das explorações agrícolas determina a necessidade de avaliar a sua contribuição para a conservação dos recursos naturais e para a protecção e o desenvolvimento do tecido produtivo e social das economias locais.

4.3. A atenção dedicada actualmente a esta função da agricultura não é relevante nem efectiva em termos de medidas concretas e recursos financeiros.

4.3.1. Põe-se ainda a questão de saber até que ponto a protecção do ambiente deve ser uma função não remunerada ou um serviço a retribuir.

4.4. Só o reconhecimento de uma agricultura multifuncional poderá inverter definitivamente a relação entre processo de produção e ambiente, considerando os recursos naturais, à uma, como factores de produção ambientais e bens de utilidade pública em que assenta o bem-estar local.

4.4.1. Com efeito, dessa concepção deriva uma aceitação mais geral dos imperativos de limitação da utilização dos recursos para fins produtivos e do aumento da capacidade de produção destes recursos.

4.5. A eficácia da intervenção pública está relacionada com a continuidade das acções de acompanhamento. Importa eliminar os factores que condicionaram a aplicação a nível local, favorecendo a redução dos efeitos negativos e a introdução de práticas e comportamentos sustentáveis em termos ambientais, para além da plena e completa aplicação dos novos instrumentos da política agrícola, com o fim de criar mais emprego nas zonas rurais.

4.5.1. Atenta a experiência acumulada, a mera continuação das actuais medidas de acompanhamento, inclusivamente com um orçamento mais congruente, corre um risco duplo:

— no âmbito da agricultura intensiva, a insuficiência das medidas destinadas a corrigir uma utilização ecologicamente desequilibrada dos recursos naturais provocará muito provavelmente uma degradação que só poderá ser recuperada a grande custo;

— no âmbito da agricultura marginal, a natureza e o valor dos incentivos não são suficientes para contrariar o fenómeno do êxodo rural.

4.5.2. Por este motivo, as novas propostas da Agenda 2000, já adoptadas e traduzidas em regulamentação, ao reconhecerem o papel decisivo desempenhado pelo agricultor na protecção do ambiente e na gestão das zonas rurais, completam o quadro das disposições previstas pelo regime das ajudas comunitárias directas à modernização das explorações agrícolas e à melhoria da sua viabilidade económica.

4.6. Por último, resta o problema central da avaliação das externalidades e a necessidade de medidas capazes de limitar as externalidades negativas e favorecer as positivas.

4.6.1. Entre outras medidas, um modelo de desenvolvimento integrado das zonas rurais deve facultar a integração a nível do rendimento e do emprego, o que supõe uma abordagem menos rígida e sectorial das políticas de emprego.

4.7. Entre as iniciativas possíveis, o Comité propõe:

a) o estabelecimento de ajudas à intervenção para:

- protecção e reprodução da fauna selvagem;
- reabilitação paisagístico-ambiental;
- repovoamento ou manutenção florestal para prevenção de incêndios;
- adaptação da pecuária à redução do impacte ambiental, considerando o bem-estar dos animais;

Estas ajudas devem ser atribuídas em função de critérios objectivos e com base em resultados mensuráveis.

b) a conclusão de acordos com os agricultores para a prestação de serviços de:

- reabilitação do ambiente;
- conservação da biodiversidade;
- gestão e conservação do espaço rural;
- intervenção em matéria de gestão e controlo do escoamento das águas;

c) apoio à protecção do território e do ambiente;

d) a concessão de ajudas que animem os agricultores a residir nas zonas agrícolas, nas zonas de montanha e demais zonas naturalmente desfavorecidas.

4.8. Concretamente, as políticas adoptadas devem apoiar a preservação dos sítios de grande valor biológico, já que a gestão dos parques e reservas naturais está condicionada pelas políticas agrícolas que determinam a evolução territorial.

4.8.1. A promoção de uma agricultura multifuncional exige, essencialmente, uma política económica baseada, no mínimo, nos seguintes factores:

- a) manutenção do tecido social e da qualidade de vida da população rural;
- b) gestão diferenciada em função das potencialidades de cada zona;
- c) estabelecimento de um novo equilíbrio entre interesse público e privado na gestão dos recursos naturais;
- d) avaliação das externalidades nas contas das explorações.

5. Contrato entre a agricultura e a administração pública para protecção do ambiente

5.1. O Comité considera que a valorização do papel do agricultor passa pela promoção dos serviços ambientais e de uma maior responsabilidade operacional nos programas de gestão do ambiente.

5.1.1. Nesta perspectiva, o Comité recomenda que as administrações públicas estabeleçam acordos voluntários com os agricultores (indivíduos ou associações) para atribuição de acções de ordenamento e manutenção das zonas agrícolas, florestais e rurais, assim como trabalhos e serviços de gestão dos recursos hídricos, bem como protecção e conservação do ambiente e da paisagem.

5.1.2. Estes acordos voluntários deverão incluir disposições referentes à natureza e finalidade dos serviços de manutenção e gestão local, à duração dos acordos e às compensações concedidas pela administração pública. Com o fim de simplificar e acelerar os procedimentos de atribuição, as administrações poderão prever, entre outras coisas, formas de atri-

buição directa, sempre que o valor dos trabalhos a realizar seja inferior a um determinado limite.

5.1.3. O Comité confere particular atenção ao aperfeiçoamento dos conhecimentos e das competências dos agricultores através da elevação dos níveis de qualificação profissional. A rápida evolução das orientações de mercado e a disponibilidade de meios técnicos, bem como o desenvolvimento de novos modos de produção, exigem um compromisso claro em favor de iniciativas de formação, investigação e assistência, em particular tendo em vista preparar os agricultores para a gestão das explorações que investem na reconversão ecológica e na procura de soluções eficazes do ponto de vista ecológico em termos de gestão local.

6. Conclusões

6.1. O Comité crê poder desempenhar um papel importante na avaliação da sustentabilidade dos resultados da reforma da PAC no tocante à promoção e à competitividade das explorações e das actividades de produção. Em qualquer caso, de futuro o sector deverá concentrar-se na gestão pragmática das mutações em curso nas políticas de mercado, com vista a realizar um modelo de agricultura europeia integrada e sustentável. O Comité considera, pois, que conviria apoiar a realização de novas medidas de desenvolvimento rural e adoptar novos critérios para a afectação dos recursos públicos em resposta aos problemas de emprego e de declínio rural, favorecendo uma política de apoio às infra-estruturas em favor das zonas rurais e das explorações agrícolas, o restabelecimento da competitividade dos produtos locais através da promoção da qualidade e da especificidade dos produtos, a melhoria do nível de rendimento graças à diversificação da actividade das explorações, em suma, concentrar-se na realização do objectivo da multifuncionalidade.

6.2. O Comité considera o presente parecer um contributo orientador, a verificar à luz dos programas a apresentar pelos Estados-Membros para apoio ao desenvolvimento rural no quadro do novo Regulamento (CE) n.º 1257/1999. Esperam-se, todavia, importantes elementos de avaliação da elaboração de indicadores agroambientais, solicitada pelos Conselhos de Cardiff e de Viena para a integração da protecção do ambiente em todas as políticas. Um primeiro e útil exercício é o estudo sobre «Agricultura e Ambiente» realizado em colaboração pelo Eurostat, a DG de Agricultura e a DG de Ambiente, da Comissão Europeia. O Comité gostaria de que houvesse já resultados palpáveis em cima da mesa, até ao final do ano, para o Conselho de Helsínquia.

Bruxelas, 20 de Outubro de 1999.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Uma política para a consolidação do modelo agrícola europeu»

(1999/C 368/21)

Em 25 de Fevereiro de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o terceiro parágrafo do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Uma política para a consolidação do modelo agrícola europeu».

Encarregada da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente adoptou parecer em 28 de Setembro de 1999 (relator: R. Strasser).

Na 367.ª reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 21 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou, por 76 votos a favor, 5 contra e 15 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Na Europa desenvolveram-se, por condicionalismos históricos e culturais, formas autónomas de convivência social, de equilíbrio de interesses e de resolução de conflitos. Em vários países europeus logrou-se, durante muitos anos, conciliar liberdade política e pessoal, dinâmica económica e coesão social. Um fundamento essencial disso é a economia social de mercado, que nos últimos anos tem sido cada vez mais complementada por uma dimensão ecológica. É lícito, assim, falar-se de um «modelo europeu».

1.2. O modelo agrícola europeu deve ser também encarado como uma parte desta via autónoma de política socioeconómica, da mesma forma que o modelo social europeu. O modelo agrícola europeu deve ser entendido como um paradigma político e relaciona-se com importantes questões basilares de sociedade. É com base neste paradigma que se pretende continuar a garantir que os agricultores possam efectuar as suas prestações multifuncionais de maneira sustentável, mesmo em condições económicas mutáveis. Isto representa um grande desafio para os agricultores, por um lado, e para os responsáveis pela política agrícola, por outro.

1.3. As condições de produção agrícola diferem consideravelmente no interior da UE em função das circunstâncias naturais e estruturais. No entanto, há alguns pontos comuns, devidos aos constrangimentos espaciais, às exigências da população, assim como à evolução histórica e cultural. O modelo agrícola europeu deriva destas coordenadas e baseia-se nas seguintes funções essenciais e características:

- uma agricultura marcada essencialmente por explorações que são propriedade ou estão na posse útil de famílias camponesas e pela colaboração, por exemplo, sob a forma de cooperativas;
- uma agricultura fortemente pautada pela iniciativa e pelo desempenho económico dos produtores, ou seja, uma agricultura também competitiva;
- uma agricultura cuja produção é determinada pelo princípio de sustentabilidade, o que implica conservar as condições de vida naturais e a diversidade biológica e evitar métodos de exploração que comprometam o futuro;

— uma agricultura que desempenha várias funções para além da de produção, como por exemplo a preservação da paisagem, do espaço habitado, do emprego e do ambiente (agricultura multifuncional).

O modelo agrícola europeu funda-se assim em várias funções essenciais, equilibradas entre si, as quais têm de ser exercidas pelos agricultores: uma função económica, espacial, ambiental e social.

1.4. O Conselho dos ministros da Agricultura da UE sublinhou, na sua reunião de 18 de Novembro de 1997, a sua vontade firme de «continuar a desenvolver o modelo de agricultura europeia existente e de agir de modo a afirmar essa identidade, tanto no interior como no exterior da União Europeia». Mais adiante afirma-se ainda nas conclusões do Conselho:

«Para o Conselho, a agricultura europeia deverá, como sector económico, ser multifuncional, sustentável, competitiva e repartida por todo o território europeu (incluindo as regiões desfavorecidas e de montanha). Deverá ser capaz de preservar a paisagem rural e de dar um contributo essencial para a vitalidade do mundo rural, devendo poder dar satisfação às preocupações e exigências dos consumidores em matéria de qualidade e segurança dos alimentos, de protecção do ambiente e de defesa do bem-estar dos animais.»

1.5. Os chefes de Estado e de governo expressaram-se igualmente a favor do modelo agrícola europeu no Conselho Europeu do Luxemburgo em Dezembro de 1997 manifestando a sua vontade de «continuar a desenvolver o actual modelo de agricultura europeia existente, buscando ao mesmo tempo uma maior competitividade a nível interno e externo». Concluíram ainda que «a agricultura europeia deve, enquanto sector económico, ser multifuncional, sustentável, competitiva e repartida por todo o território europeu, incluindo as regiões afectadas por problemas específicos»⁽¹⁾.

1.6. No «Congresso da Agricultura Europeia» em Outubro de 1998 em Ljubljana, o conceito de «modelo europeu de agricultura» foi o tema condutor dos debates. Tanto as grandes

⁽¹⁾ Conclusões da presidência, SN 400/97, p. 14, 13 de Dezembro de 1997.

organizações profissionais agrícolas europeias como os representantes do Conselho de ministros da Agricultura da UE e da Comissão Europeia não só se manifestaram a favor do modelo europeu de agricultura como expressaram a sua firme vontade de promover e defender esse modelo⁽¹⁾.

2. Grandes diferenças de estrutura das explorações e de condições de produção

2.1. Subsistem entre os 15 Estados-Membros grandes diferenças de condições económicas e de produção, de formas e estruturas de produção e, sobretudo, de estrutura das explorações. Uma grande parte da UE (56 % no total) consiste em regiões economicamente desfavorecidas, por vezes com desvantagens naturais consideráveis, como, por exemplo, nas regiões árticas ou de montanha e em certas regiões costeiras.

2.2. O Comité chama a atenção para o facto de que, nos últimos 50 anos, a agricultura da UE atravessou um processo, sem precedentes a tal escala, de adaptação a novas condições. O progresso técnico e o aumento dos custos do trabalho conduziram a uma substituição inédita de trabalho humano por capital⁽²⁾. Ao mesmo tempo, a agricultura conheceu um aumento de rendimento e de produtividade sem precedentes, que tornou possível que os preços dos produtos agrícolas, no decorrer dos últimos 40 anos, tivessem sofrido menos de metade do aumento do índice geral de preços ao consumidor. Em lugar de um terço, o consumidor comunitário já só precisa de gastar em média 14 % do seu rendimento em produtos alimentares⁽³⁾.

2.3. Ajustamentos e mudança estrutural são os necessários efeitos secundários da evolução e crescimento das economias. Esta regra é igualmente válida para a agricultura e para os sectores a jusante dela. Há no entanto também limites para a mudança estrutural da agricultura na UE, que não se podem esquecer quando se fazem comparações com a América do Norte ou do Sul ou com a Austrália, especialmente tendo em conta o seguinte:

- uma muito maior densidade populacional em toda a Europa implica outras solicitações para a agricultura, a paisagem, a natureza e o ambiente;
- uma estrutura agrícola que de um modo geral se desenvolveu ao longo de vários séculos;
- a agricultura nas regiões de montanha não se presta, frequentemente, a explorações de grande superfície;
- a sociedade não aceita uma agricultura que não proteja suficientemente a natureza, o ambiente e a paisagem;
- valores éticos diferentes impõem normas mais restritivas à criação de animais;

(1) Relatório sobre o Congresso da Agricultura Europeia 1998, publicado pela Confederação Europeia de Agricultura (CEA), Bruxelas.

(2) De mais de 30 % no princípio dos anos 60 em certos Estados-Membros, actualmente apenas 5 % (média comunitária) da população activa trabalham no sector agrícola (fonte: Eurostat).

(3) Fonte: Eurostat.

- imposições rígidas à produção;
- regulamentações por vezes severas da transmissão da terra e limitações causadas por medidas de ordenamento do território.

2.4. A adesão ao modelo agrícola europeu implica que a estrutura agrícola, mesmo continuando a mudar, tenha de garantir a multifuncionalidade da agricultura. Eventuais vantagens de curto prazo derivadas da possibilidade de produzir a custos cada vez mais vantajosos não podem ser procuradas em detrimento do conjunto da economia ou à custa de desvantagens sectoriais e sociais a mais longo prazo.

2.5. Tal como os restantes sectores económicos, também a agricultura europeia se vê confrontada com custos mais elevados, pois:

- os salários e as remunerações são, de um modo geral, mais elevados;
- parte dos meios de produção é mais dispendiosa;
- a energia é mais cara;
- nem todas as possibilidades das novas técnicas e processos de produção (p. ex., a engenharia genética) ou de utilização de aditivos (como as hormonas na alimentação animal) podem ser aproveitadas;
- normas mais rígidas em matéria de ambiente, higiene e protecção dos animais e da natureza geram custos adicionais.

O Comité salienta que, embora este problema se faça sentir em todos os sectores, é preciso ter em conta que, no caso dos produtos agrícolas, em maior medida do que no dos produtos industriais, pelo menos dos de elevado valor específico, os preços ao produtor são determinados pelos preços mais baixos que aparecerem no mercado. Dado que a produção agrícola está ligada à terra e, logo, também, às exigências da sociedade em termos de multifuncionalidade, uma transferência da produção, ou de partes da produção, para países com salários mais baixos ou com normas menos severas a nível ambiental e social teria para a UE consequências consideráveis.

3. Multifuncionalidade da agricultura europeia

3.1. O Comité chama a atenção para o facto de que este capítulo do parecer de iniciativa só se debruçará sobre a multifuncionalidade da agricultura europeia na medida do estritamente necessário, uma vez que essa questão é já analisada em pormenor num parecer do Comité sobre «Os objectivos agroambientais prioritários no quadro da agricultura multifuncional prevista na Agenda 2000». A multifuncionalidade e o modelo agrícola europeu condicionam-se mutuamente. O Comité remete igualmente para o seu parecer sobre a «Proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural»⁽⁴⁾.

3.2. No entender do Comité, o papel desempenhado pela agricultura na sociedade alterou-se profundamente nos últimos decénios nos países europeus. A preservação das condições naturais de vida, o desejo de uma paisagem cuidada e a

(4) JO C 407 de 28.12.1998.

segurança alimentar qualitativa (alimentação saudável) ganharam em importância por oposição à função de produção e à segurança quantitativa do abastecimento.

3.3. Ao contrário do que sucede nos grandes países ultramarinos exportadores de produtos agrícolas, a agricultura nos Estados-Membros da UE preenche, simultaneamente e no mesmo espaço físico, várias funções que correspondem às expectativas da sociedade. Nos considerandos para a reforma da Política Agrícola Comum⁽¹⁾, a Comissão Europeia conclui, nomeadamente, que «a principal diferença entre o modelo europeu e o dos nossos maiores concorrentes reside na multifuncionalidade da agricultura europeia e no seu papel económico, ambiental, social e territorial, que explicam a necessidade de manter as actividades agrícolas na Europa e de salvaguardar os rendimentos dos agricultores».

3.4. O Comité considera positivo que a Comissão para a Agricultura da OCDE tenha, a nível ministerial, podido chegar a acordo, em 6 de Março de 1998, sobre o objectivo de promover uma agricultura multifuncional⁽²⁾. Houve amplo consenso quanto ao facto de que os governos dos Estados-Membros da OCDE deveriam criar o quadro adequado para que a agricultura e a indústria alimentar:

- dessem aos consumidores acesso a uma oferta de produtos alimentares apropriada e fiável;
- contribuíssem para a exploração sustentável dos recursos naturais, bem como para a protecção do ambiente;
- promovessem o desenvolvimento socioeconómico das zonas rurais;
- contribuíssem para a segurança alimentar a nível nacional e global.

3.5. Os benefícios que hoje se esperam da multifuncionalidade da agricultura eram anteriormente mais ou menos remunerados pelo preço obtido à venda dos produtos. Com a liberalização dos mercados agrícolas e a redução dos preços ao produtor, tal é cada vez menos possível. O Comité propõe que a remuneração das prestações de utilidade pública não indemnizadas pelo mercado se faça em princípio sob forma de pagamentos funcionais directos e que estes se tornem, no futuro, parte integrante da PAC. Para além disso, há que encontrar soluções em cujo âmbito haja uma contribuição de beneficiários directos, como, por exemplo, a indústria do turismo.

4. Expectativas da sociedade e dos consumidores em relação à produção agrícola e à PAC

4.1. Com a crescente sensibilização para os problemas ambientais, o desejo cada vez maior de uma alimentação saudável e a mudança de comportamento da população nos tempos livres, aumentarão igualmente as exigências, os desejos e as expectativas com que os agricultores se verão confrontados

no futuro. Ora, tal significa, também, uma maior procura de serviços, que só poderá, contudo, ser satisfeita quando a respectiva remuneração estiver assegurada.

4.2. Da agricultura europeia espera-se também, no entanto, que aumente a sua competitividade, tanto no mercado interno como nos mercados mundiais. A indústria transformadora, o comércio de produtos alimentares e os consumidores esperam que os preços ao produtor se orientem cada vez mais pelos preços dos mercados mundiais. Estas expectativas entram, porém, num conflito de objectivos, que tende a agudizar-se, com as condições, cada vez mais severas, que regem os modos de exploração agrícola e pecuária e de produção de bens alimentares.

4.3. O Comité preconiza que se dêem às explorações agrícolas oportunidades justas de poderem satisfazer as exigências crescentes da sociedade e as condições cada vez mais rígidas impostas à produção. Esta recomendação é dirigida aos responsáveis pela política agrícola, pela indústria transformadora e pelo comércio de produtos alimentares, os quais não podem pretender pagar preços tão baixos como os actuais por produtos de primeira qualidade, e, especialmente, aos consumidores, os quais podem encorajar determinadas formas de produção através dos seus hábitos de consumo.

4.4. Uma paisagem intacta, um ambiente habitável e a preservação das zonas habitadas tendem cada vez mais a ser considerados um recurso importante do espaço rural. O consumo desse recurso, que representa serviços prestados pelos agricultores, nem sempre se desenrola sem conflitos, especialmente quando implica restrições à produção agrícola.

4.5. O Comité está ciente de que as diversas expectativas relativamente à agricultura e à PAC se contradizem em parte, uma contradição que só dificilmente pode ser superada. Por um lado — o que é perfeitamente compreensível —, por razões de protecção do ambiente e dos animais, de qualidade e de saúde, são cada vez mais severas as exigências à produção. Por outro, a exigência de maior concorrência nos mercados agrícolas e de redução das despesas da PAC faz-se sentir com idêntica intensidade. O Comité considera urgente que os poderes públicos procurem, através de medidas específicas, sensibilizar a sociedade para o facto de que custos elevados nem sempre podem ser absorvidos pela racionalização, tendo de repercutir-se nos preços de produção ou de ser compensados de alguma outra forma. Do mesmo modo, a prestação de serviços no interesse da colectividade não pode efectuar-se sem custos.

5. A agricultura europeia sob crescente pressão concorrencial

5.1. O Comité está consciente de que as trocas internacionais de bens e serviços e uma economia livre de mercado são fundamentais para o aumento da prosperidade e são indispensáveis para os países industrializados. Isto é válido também para a economia agrícola. O que é essencial é que a concorrência entre os vários países e entre os continentes decorra em condições justas. Uma abertura suplementar

⁽¹⁾ COM(1998) 158 final. JO C 170 de 4.6.1998, p. 93.

⁽²⁾ Comunicado da sessão da Comissão para a Agricultura da OCDE, 6 de Março de 1998.

dos mercados com o objectivo de intensificar as trocas de mercadorias deve andar de par com a definição de normas vinculativas (como por exemplo níveis de protecção do ambiente e dos animais e de condições sociais) que sirvam a causa de condições concorrenciais equitativas no comércio agrícola.

5.1.1. A UE é de longe o maior importador de produtos agrícolas a nível mundial e o segundo maior exportador de produtos agrícolas. Em 1996, a sua fracção das exportações mundiais de produtos agrícolas (excluindo o comércio intracomunitário) elevava-se a 14,6 %⁽¹⁾, contra 19,8 % no caso das importações. Em números absolutos, a UE importou em 1996 produtos agrícolas no valor de 83,9 mil milhões de dólares e exportou para países terceiros produtos agrícolas no valor de 62,2 mil milhões de dólares. O Comité entende que estes números significam que a agricultura comunitária se expõe à concorrência internacional de maneira mais intensiva do que habitualmente se crê e que não é possível dizer que os mercados da UE sejam fechados. No seu parecer sobre «Os aspectos agrícolas da comunicação da Comissão “Agenda 2000”»⁽²⁾, o Comité referiu que a UE «já é um dos mercados mais abertos do mundo».

5.1.2. Os mercados agrícolas contam-se sem dúvida entre aqueles em que a concorrência, já há muitos anos, especialmente desde a conclusão do mercado interno, é praticamente ilimitada. Isso significa frequentemente uma pressão constante sobre os preços ao produtor, mas também uma determinação crescente pelo mercado, com o conseqüente reforço da competitividade internacional.

5.2. A ronda do Uruguai do GATT permitiu um avanço significativo na liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas. Ao mesmo tempo, o espaço de manobra deixado à modalização da política agrícola foi drasticamente reduzido. Tal aplica-se não somente à protecção externa como igualmente ao fomento da exportação clássico e às próprias medidas internas. O Comité está consciente de que as condições de concorrência para a agricultura da UE ainda se intensificarão mais, em conseqüência da próxima ronda de negociações da OMC e do alargamento a Leste.

6. Novos desafios para a agricultura na UE

6.1. Os membros da OMC concordaram, no artigo 20.º⁽³⁾ do acordo agrícola concluído no âmbito da ronda do Uruguai do GATT, em continuar o processo de redução progressiva das ajudas e das medidas de protecção um ano antes do fim do período de implementação (aplicação dos compromissos assumidos na ronda do Uruguai). O artigo 20.º do acordo não afirma, porém, taxativamente que novas medidas de liberalização devam ser definidas na próxima ronda da OMC e até onde devam ir.

(1) Fonte: A situação da agricultura na União Europeia, Relatório 1997.

(2) JO C 73 de 9.3.1998, p. 71.

(3) Acordo agrícola da OMC; o artigo 20.º prevê nomeadamente uma análise das conseqüências da Ronda do Uruguai do GATT e o objectivo de «introduzir um sistema equitativo e orientado para o mercado para o comércio de produtos agrícolas».

6.1.1. A UE conta-se entre os mais enérgicos apoiantes de uma nova e ampla ronda de negociações da OMC. Tal significa que, no entender da UE, temas como, por exemplo, o comércio de serviços, as normas para os investimentos, uma regulamentação-quadro multilateral para a aplicação de normas do direito da concorrência, o comércio e o ambiente, os entraves técnicos ao comércio, etc., também devam ser debatidos na Ronda do Milénio a par da agricultura. Os interesses em jogo são extremamente diversos, pelo que é legítimo esperar que as negociações sobre a agricultura se revelem especialmente difíceis. Para isso contribuirá também o facto de que as diferenças de concepção de questões fundamentais da política agrícola entre os países do grupo Cairns e os Estados Unidos, por um lado, e os países europeus, o Japão e a Coreia, por outro, ainda se acentuaram mais. O conflito desenrolar-se-á entre dois modos de pensar divergentes. O primeiro grupo pretende uma rigorosa diminuição das ajudas e a liberalização completa do comércio agrícola. O segundo grupo de países defende a garantia da sustentabilidade e da multifuncionalidade da agricultura e, conseqüentemente, a manutenção da necessária protecção externa e de determinadas medidas de política agrícola. Em face desta situação, serão necessários grandes esforços por parte da Comissão e dos governos dos Estados-Membros para defender os interesses legítimos da agricultura europeia e assegurar-lhe o quadro de condições que lhe permita continuar, no futuro, a assegurar as suas prestações multifuncionais.

6.1.2. Após a decisão sobre a reforma da PAC, o Conselho Europeu de Berlim emitiu a seguinte declaração:

«Os esforços desenvolvidos, nomeadamente em termos de redução dos preços de apoio, representam um contributo essencial da Comunidade Europeia para a estabilização dos mercados agrícolas mundiais. O Conselho Europeu considera que as decisões adoptadas no tocante à reforma da PAC no quadro da Agenda 2000 constituirão elementos essenciais para definir o mandato de negociação da Comissão nas futuras negociações comerciais multilaterais no âmbito da OMC.»

O Comité remete para os pareceres do Comité Económico e Social sobre a reforma da PAC, os quais analisaram igualmente certos aspectos da ronda de negociações da OMC. No parecer sobre «Os aspectos agrícolas da comunicação da Comissão “Agenda 2000”»⁽²⁾, o Comité exortou a UE «a não renunciar à protecção exterior, desde que seja necessária», nas futuras negociações na OMC e sublinhou a necessidade «de introdução de normas ambientais e sociais a nível mundial».

6.2. O Comité acompanha com grande atenção as iniciativas da União relativas à conclusão de acordos bilaterais ou regionais de comércio livre. Há pressões enormes para incluir a agricultura nesses regimes de comércio livre. Neste contexto coloca-se, no entanto, a questão de até que ponto a inclusão da agricultura nas zonas de comércio livre é conciliável com o objectivo de assegurar o modelo agrícola europeu. É preciso ter em conta que uma maior liberalização do comércio agrícola internacional no quadro da OMC ou através de acordos de comércio livre porá enorme pressão sobre a agricultura tradicional, inclusivamente em vários países em vias de desenvolvimento.

6.3. O alargamento aos PECO coloca enormes desafios políticos e institucionais à UE. O alargamento também representa um desafio particularmente importante para a agricultura comunitária. O Comité pronunciou-se já expressamente, em vários pareceres, sobre esse tema, especialmente no parecer sobre (1).

6.3.1. A agricultura é, juntamente com as questões ambientais, a livre circulação de pessoas e de serviços e a segurança nuclear, um dos pontos delicados do alargamento aos PECO. As consequências serão de grande alcance para ambos os lados. As implicações concretas para os mercados agrícolas da UE, para os compromissos no âmbito da OMC e para o orçamento geral dependerão em grande medida do seguinte:

- quando ocorrerão as primeiras adesões;
- de que forma e para que espaço de tempo serão definidos regimes de transição (por exemplo para a atribuição de prémios no âmbito das organizações de mercado);
- de que forma e em que medida serão aplicadas as regulamentações quantitativas (quotas, efectivos de referência, etc.);
- se, e até que ponto, será possível encontrar alternativas de produção no domínio das energias e matérias-primas renováveis para fins industriais.

6.4. A ONU estima que a população mundial aumentará de cerca de 6 para cerca de 8 mil milhões de pessoas nos próximos 20 anos. Tal implica forçosamente um grande aumento das necessidades de alimentos, não se podendo embora esquecer o problema do deficiente poder de compra numa série de países.

A agricultura europeia deverá, pelo seu lado, explorar as possibilidades oferecidas por uma procura em crescimento a nível mundial, embora não possa fazê-lo a qualquer preço.

7. Uma política para a consolidação do modelo agrícola europeu

7.1. A manutenção do modelo agrícola europeu e a necessidade de adaptar a agricultura europeia às condições económicas em mutação não são opções contraditórias, no entender do Comité. Implicam, porém, não só um grande esforço exigido aos próprios agricultores, mas também que a PAC responda a exigências particulares. O Comité vê na «política de consolidação do modelo agrícola europeu» seja a necessidade de reforçar o paradigma de política agrícola desejado por todos seja o seu desenvolvimento posterior mediante medidas políticas concretas. Isso pressupõe igualmente, porém, que, após a futura ronda de negociações da OMC, continue assegurado o campo de manobra necessário à política agrícola da UE e dos Estados-Membros.

7.2. Para se poderem extrair as conclusões correctas para o futuro, cumpre, em primeiro lugar, responder à questão de que modo a PAC contribuiu até à data para o objectivo de preservar o modelo agrícola europeu e em que medida a recém-reformada PAC satisfaz essa aspiração. Uma das perguntas que, principalmente, se colocam é de como poderá ser preservado no futuro o desempenho das restantes funções da agricultura europeia, em face da pressão concorrencial crescente.

7.3. Reforma da PAC de 1992

7.3.1. No decurso da sua história, a PAC tem sido continuamente adaptada a mudanças de situação. A primeira reforma global ocorreu em 1992. Os objectivos dessa reforma eram, nomeadamente:

- manter em actividade um número suficientemente elevado de agricultores para preservar o ambiente e o modelo da exploração agrícola familiar;
- limitar a produção nas proporções necessárias ao restabelecimento do equilíbrio do mercado;
- introduzir métodos de produção extensivos;
- fomentar a competitividade e a eficiência do sector por forma a garantir o papel da agricultura europeia no mercado mundial.

7.3.2. O Comité dedicou um parecer de iniciativa(2) às implicações da reforma da PAC de 1992. O Comité constatou nomeadamente que uma parte dos objectivos, tais como a redução dos excedentes, uma determinação maior da produção por exigências ecológicas e a estabilização dos rendimentos tinham sido atingidos em certa medida. Lastimava-se, porém, que não tivesse sido detida a tendência para prosseguir a concentração da produção agrícola, o que provocava uma perda constante de postos de trabalho na agricultura. O que havia sido constatado no parecer no princípio de 1997 foi confirmado pela evolução posterior. Tanto as explorações agrícolas como os trabalhadores rurais diminuíram em número mais ou menos nas mesmas proporções que antes da reforma (em média 3,7 % por ano).

7.3.3. De um modo geral, pode considerar-se positivo que a evolução dos rendimentos tenha sido mais favorável após a reforma do que nos anos que a precederam. No entanto, não pode ignorar-se que o aumento do valor acrescentado líquido(3) por trabalhador foi, essencialmente, apesar de um elevado aumento dos pagamentos directos provocado pela reforma, consequência do êxodo rural. Além disso, convém não esquecer que a diferença entre os rendimentos agrícolas e os rendimentos não agrícolas continua em média tão grande como antes.

(2) «Balanço dos três primeiros anos da reforma da PAC» — JO C 89 de 19.3.1997, p. 39.

(3) Valor acrescentado líquido ao custo dos factores = valor acrescentado bruto aos preços do mercado – amortizações – impostos + ajudas.

(1) JO C 75 de 10.3.1997, p. 4.

7.3.4. O modelo agrícola europeu está associado a uma variedade de funções. Em face dos problemas actuais, como a quebra parcial da multifuncionalidade devida ao envelhecimento dos chefes das explorações, o abandono da exploração de grandes superfícies em certas regiões ou ainda danos provocados ao ambiente pela produção agrícola, não pode dizer-se que as condições actualmente verificáveis em matéria de política agrícola satisfaçam suficientemente a exigência de preservar o modelo agrícola europeu. O Comité recorda, contudo, que a PAC não é a única responsável, sendo de culpar também a política dos Estados-Membros na transposição das medidas comunitárias em matéria de organização dos mercados e de programas de ajudas.

7.4. Reforma da PAC de 1999

7.4.1. As medidas de reforma acordadas em Berlim entrarão em vigor no início do próximo ano. Mesmo se as reformas são menos ambiciosas do que as propostas pela Comissão, as consequências das mesmas deverão fazer-se sentir já a médio prazo.

7.4.2. As reduções de preços acordadas reforçarão por um lado a competitividade da agricultura da União Europeia relativamente aos concorrentes de países terceiros, mas significam, também, para os activos no sector agrícola, uma nova redução da parte do seu rendimento proveniente das receitas obtidas no mercado. A função dos pagamentos directos assumirá uma importância cada vez maior nos rendimentos agrícolas, mas nem sempre podendo assegurar total compensação. Ora, para a sustentabilidade económica das explorações agrícolas é indispensável que os custos sejam cobertos.

7.4.3. A manutenção dos pagamentos directos será, ou poderá ser, sujeita a condições adicionais. Isso levará, por um lado, a maiores despesas burocráticas e poderá, por outro lado, ocasionar que apenas uma parte dos pagamentos directos possíveis sejam efectivamente requeridos.

7.4.4. A decisão tomada em Berlim de estabilizar, em termos reais, até 2006, as despesas com a Política Agrícola Comum ao nível de 1999 significa que a margem de manobra financeira para a realização das tarefas previstas é assaz limitada. No entender do Comité, este facto terá repercussões, especialmente, no segundo pilar da PAC, a política de desenvolvimento do espaço rural. O Comité receia que o objectivo, louvável, de desenvolvimento sustentável do espaço rural não possa, em última análise, ser atingido, conforme expressou já no seu parecer sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum»⁽¹⁾.

7.4.5. O conselho dos ministros da agricultura e os chefes de Estado e de governo procuraram, com a reforma, corresponder, por um lado, aos novos desafios lançados à agricultura europeia e, por outro, aos princípios definidos na Cimeira do Luxemburgo. O Comité receia, porém, que aumente a pressão sobre os rendimentos dos agricultores e se intensifique a tendência para a concentração.

7.5. A PAC deve apoiar a iniciativa individual e promover a competitividade

7.5.1. O acordo dos chefes de Estado e de governo sobre a reforma da PAC permitiu fixar as condições de produção agrícola, pelo menos para os próximos anos. Com as futuras negociações comerciais no âmbito da OMC, com a pressão aguardada no sentido de uma maior liberalização e no contexto do alargamento a Leste, a PAC e alguns dos seus elementos fundamentais continuarão a estar no centro do debate.

Factor decisivo é, porém, que se chegue a um consenso de base: o objectivo de garantir um modelo agrícola europeu e, com ele, a multifuncionalidade da agricultura reclama uma série de medidas de política agrícola específicas.

7.5.2. Tal como se afirma na introdução, o modelo agrícola europeu depende de determinadas prestações que são efectuadas pela população com ocupação agrícola. Uma vez que a multifuncionalidade da agricultura é do interesse incontestado da sociedade nos Estados-Membros da UE, também tem, logicamente, de ser incontestável a necessidade de garantir um nível de vida adequado aos que trabalham na agricultura, em conformidade com o artigo 33.º do Tratado de Roma.

7.5.3. O Comité parte do princípio de que, de futuro — ainda mais do que nas décadas precedentes — os agricultores serão chamados a:

- reagir rapidamente a mutações nos mercados e explorar novas oportunidades de escoamento;
- utilizar as oportunidades de progresso tecnológico na medida necessária para a optimização da produção e em observância do princípio da sustentabilidade e dos requisitos ecológicos;
- recorrer à cooperação entre explorações, por exemplo, sob a forma de cooperativas, para reduzir, por um lado, os custos de produção e melhorar, por outro, a posição no mercado;
- aumentar o valor acrescentado, mediante diversificação dos produtos, qualidade da produção e aproveitamento certo das oportunidades de mercado;
- aproveitar igualmente oportunidades de ocupação remunerada complementar, sempre que elas se apresentarem e for possível explorá-las utilmente.

Um dos objectivos das medidas de política agrícola a nível quer da UE quer dos Estados-Membros também tem de ser o de apoiar a iniciativa individual.

7.5.4. As prestações multifuncionais que se aguardam da agricultura europeia requerem, portanto, para além de novos instrumentos da PAC, como, por exemplo, seguros de colheitas e de rendimentos, uma política de mercado e de preços que se baseie fundamentalmente nos três elementos principais da PAC: mercado único, preferência comunitária e solidariedade financeira.

(1) JO C 407 de 28.12.1998, pp. 221-224.

7.5.5. Um dos elementos importantes do modelo agrícola europeu, já várias vezes reiterado, é uma agricultura competitiva e produtiva. Pede-se aos agricultores que utilizem as oportunidades existentes para reforçarem a sua competitividade. Esta não se reduz, contudo, a saber a que preços os produtos podem ser vendidos, é igualmente uma questão de qualidade dos produtos agrícolas, de imagem e também de origem.

Os consumidores esperam uma informação mais detalhada sobre o modo de produção, a origem e a qualidade. A rotulagem e a rastreabilidade dos produtos alimentares ganham uma importância cada vez maior. Quem corresponder a estas expectativas terá também possibilidade de evitar, em certa medida, a concorrência de preços (derivada sobretudo da concentração no comércio alimentar) e de receber mais pelos seus produtos. Do mesmo modo, há que demarcar de forma positiva os produtos, no quadro dos regulamentos comunitários sobre a protecção das indicações geográficas e denominações de origem⁽¹⁾ e sobre os certificados de especificidade⁽²⁾, sendo, para tal, fundamental abolir, se existirem, os obstáculos administrativos e encargos financeiros para os requerentes.

7.5.6. Grandes progressos científicos e de tecnologia agrícola permitiram aumentar o rendimento da produção agrícola em proporções consideradas impossíveis há algumas décadas atrás. Os beneficiários desta evolução não foram apenas os agricultores, mas, sobretudo, os consumidores e a sociedade em geral, pois este progresso foi um importante pressuposto para uma maior prosperidade. O Comité considera necessário que, de futuro, a agricultura europeia continue a beneficiar das novas evoluções do progresso técnico, especialmente através da biotecnologia. Todavia, deve-se ter em atenção, neste contexto, que os requisitos ecológicos e as expectativas da sociedade em relação à produção agrícola sejam respeitados, sem que deixem, porém, de ser remuneradas ou compensadas as desvantagens concorrenciais derivadas das restrições que se imponham. Em todo o caso, é necessário que a Europa empreenda esforços redobrados na investigação agrícola com vista ao desenvolvimento de tecnologias com futuro. Estes esforços são igualmente necessários no interesse de uma maior independência.

7.5.7. Para respeitar as exigências da protecção da natureza, do ambiente e do bem-estar dos animais, da qualidade dos produtos e da saúde, é necessário introduzir disposições adequadas, que, quando necessário, sejam actualizadas à luz, por exemplo, de novos conhecimentos. Tal como mencionado no ponto 2.5, as normas e exigências da UE em matéria de produção podem, por serem, na maior parte dos casos, mais rigorosas, conduzir a desvantagens significativas, em termos de competitividade, para os agricultores da UE. Com a crescente globalização do comércio agrícola, este aspecto merece especial atenção. Para assegurar, mesmo dentro do mercado único, condições de concorrência equitativas, terão de aplicar-se, em todos os Estados-Membros, exigências equivalentes em termos de normas de qualidade, ambiente e protecção dos animais.

(1) Regulamento (CEE) n.º 2081/92 do Conselho, de 14 de Julho de 1992, relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO L 208 de 24.7.1992, p. 1).

(2) Regulamento (CEE) n.º 2082/92 do Conselho, de 14 de Julho de 1992, relativo aos certificados de especificidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios (JO L 208 de 24.7.1992, p. 9).

O Comité sustenta, portanto, tal como já o repetiu por diversas vezes noutros pareceres, que uma das coisas a fazer para assegurar padrões importantes para a produção agrícola é criar regras vinculativas a nível internacional, para impedir distorções da concorrência insuperáveis. Por outro lado, ao fixar novas regras para a produção ou para a adaptação aos novos conhecimentos ou condições, deve-se proceder segundo o princípio de aplicar apenas o estritamente necessário e dispensar o que não se justificar de forma objectiva.

7.6. *As funções básicas da organização de mercado devem ser conservadas*

7.6.1. O Comité estima que, de futuro, a produção de produtos agrícolas para o mercado terá de continuar a ser a fonte de rendimento essencial dos agricultores, sendo, portanto, um elemento fundamental do modelo europeu. Os mercados agrícolas estão particularmente expostos às flutuações de preços. As grandes flutuações de preços enviam frequentemente sinais erróneos ao mercado, conduzem periodicamente a grandes perdas e, a prazo, não são vantajosas nem mesmo para o consumidor⁽³⁾. Neste contexto, as organizações de mercado representam, portanto, uma rede de segurança. Não contribuam, porém, para distorcer os mercados. A produção agrícola tem, a longo prazo, de pautar-se pelas condições de mercado.

7.6.2. Convém, todavia, esclarecer que, tal como no passado, as organizações de mercado devem ser periodicamente adaptadas às condições de mercado e de concorrência, que mudam. Contudo, tal não deve resultar no abandono de partes integrantes de uma organização de mercado, como, por exemplo, disposições sobre importações e mecanismos de intervenção ou outros instrumentos de regulação da oferta com resultados comprovados.

7.6.3. Tirando excepções e situações de mercado particularmente favoráveis, é de partir do princípio de que, no futuro, as explorações agrícolas dos Estados-Membros da UE não estarão em condições de produzir de forma sustentável a preços do mercado mundial (cf. as reflexões efectuadas nos pontos 2 e 4). Por outro lado, a multifuncionalidade da agricultura europeia ganhará, de futuro, cada vez mais importância para a sociedade em geral. Uma vez que as diferenças já mencionadas

(3) No estudo da Comissão Europeia «Towards a common agricultural and rural policy for Europe» (European Economy n.º 5/97), elaborado por reputados economistas agrícolas, a justificação de medidas tomadas pelo poder público para estabilização do mercado agrícola baseia-se nas seguintes particularidades:

- risco elevado devido à dependência em relação às condições climáticas e à ocorrência de parasitas ou doenças (sobretudo em pequena escala);
- risco de capital e cambial elevado (o que concerne à totalidade do sector — com a entrada em vigor da União Económica e Monetária desaparece este último risco no âmbito do mercado único);
- forte dispersão geográfica de numerosas pequenas explorações, que suportam encargos decorrentes de pesados investimentos de capital e prediais, sem mobilidade, com margens de gestão extremamente limitadas;
- dependência bastante rígida de processos de desenvolvimento e de crescimento condicionados pelas estações do ano e pela biologia;
- produtores que, individualmente, possuem recursos e informações insuficientes para gerir os seus riscos;
- obrigação de oferta regular de produtos, no caso de se tratar de bens de primeira necessidade.

nas condições de produção subsistirão no essencial, sendo a produção agrícola da UE submetida a novas exigências, eventualmente mais rigorosas, o Comité considera que continuará a ser necessária, no futuro, protecção externa adequada.

Na medida em que a protecção externa vai ser reduzida, é imperativo que, tendo em vista a multifuncionalidade da agricultura europeia, se compensem de forma adequada as prestações de utilidade pública das explorações agrícolas, mediante um aumento correspondente dos pagamentos directos, que terão de manter-se. Este facto deve ser tomado em consideração não só na ronda de negociações da OMC, mas também nas conversações da UE com países terceiros ou grupos de Estados para conclusão de acordos de comércio livre.

7.6.4. O Comité insta a Comissão a empreender todos os esforços necessários para que, na futura ronda de negociações da OMC, não se negocie apenas mais uma redução da protecção externa, mas também normas mínimas ambientais e sociais obrigatórias para todos os Estados membros da OMC, nomeadamente para criar condições concorrenciais equitativas, tal como já foi solicitado pelo Comité, designadamente no parecer de iniciativa «A Organização Mundial do Comércio»⁽¹⁾. Na mesma medida em que sejam efectuados progressos no âmbito da OMC relativamente a regras imperativas, visando um comércio agrícola equitativo, será igualmente aceitável continuar a liberalização das trocas comerciais internacionais.

7.6.5. A segurança e a qualidade dos produtos alimentares, a saúde das pessoas, dos animais e das plantas, mas também a criação de animais em condições dignas, são exigências da população, às quais a agricultura da UE tem que prestar cada vez maior atenção e que têm vindo a ser contempladas de forma crescente no direito comunitário, mediante legislação correspondente. O Comité saúda a intenção da Comissão de abordar nas negociações estas questões como suas reivindicações importantes. O objectivo deve consistir em obter regras que evitem que as rigorosas normas da UE sejam reduzidas ao absurdo por distorções da concorrência induzidas por importações provenientes de países terceiros que não dispõem de legislação tão rigorosa ou que se ponham em risco sectores inteiros de produção. Cada Estado deve estar em condições de responder às expectativas essenciais dos seus consumidores. Para se atingir este objectivo, o Comité considera necessária a aplicação do «princípio de prevenção» (n.º 7 do artigo 5.º do Acordo SPS — acordo de aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias) com base numa avaliação do risco uniforme na OMC, conforme proposta apresentada pela Comissão.

7.6.6. O Comité sustenta que as próximas etapas de liberalização devem ser diferenciadas em função das diferentes situações e das exigências dos sectores de produção considerados. Além disso, devem ser previstos mecanismos que possam fazer face às flutuações monetárias. O Comité considera indispensável a prorrogação da cláusula de paz para além do ano 2003. O mesmo se aplica à cláusula de salvaguarda especial prevista no artigo 5.º do Acordo sobre a Agricultura da OMC.

7.6.7. Num mundo em que impera a divisão do trabalho, as exportações têm uma função fundamental. Devido às razões já expostas em diversos pontos do presente parecer, as

«restituições à exportação» continuarão, no futuro, a ter a sua importância como instrumento de organização do mercado. O objectivo, porém, é concluir acordos internacionais que reduzam ao máximo todo o tipo de medidas de apoio às exportações, estabelecendo condições de concorrência equitativas nos mercados internacionais. O Comité defende, contudo, que:

- a agricultura europeia empreenda todos os esforços para tirar partido, nos seus próprios mercados, das suas vantagens de localização específicas, correspondendo plenamente às expectativas dos consumidores de produtos alimentares (redução da dependência das exportações);
- se aproveitem as oportunidades de exportação, sobretudo no caso de produtos em que a agricultura europeia e/ou a indústria transformadora dispõem de vantagens comparativas, para os quais haja uma procura mundial com poder de compra e que, em certos casos, possam ser exportados mesmo sem restituições;
- mediante a utilização de instrumentos de regulação da oferta, não só se consiga garantir o cumprimento das actuais obrigações da OMC, como também se evite a exportação «a qualquer preço»;
- na política de exportação de produtos agrícolas da UE se tomem igualmente em atenção as diferentes situações da agricultura nos países importadores, sobretudo, se estes forem países em vias de desenvolvimento.

7.6.8. No que diz respeito à questão das ajudas à exportação, aguardam-se grandes divergências na próxima ronda de negociações comerciais da OMC. O acordo sobre a agricultura da OMC reconheceu claramente como subvenções à exportação, no n.º 2 do artigo 10.º, os créditos e as garantias à exportação, mas sem os disciplinar. Estava previsto chegar-se a acordo sobre esta matéria durante a fase de aplicação do Uruguay Round, mas tal não aconteceu. As próximas negociações não podem resultar em novas restrições em matéria de ajudas à exportação, sem que se chegue, antes, a acordo sobre disciplinas para os créditos e as garantias à exportação. Uma vez que, no futuro, os preços do mercado mundial continuarão, regra geral, a ser inferiores aos preços internos da UE, não se podem fazer acordos de não recondução dos apoios à exportação.

7.7. Pagamentos directos funcionais

7.7.1. A multifuncionalidade da agricultura europeia engloba prestações que, no passado, eram remuneradas de forma mais ou menos satisfatória pelas receitas auferidas no mercado. Tal verifica-se cada vez menos, pelo que os pagamentos directos ganham mais importância na composição do rendimento dos agricultores. É certo que estes pagamentos têm uma função importante, mas não podem ser mais do que um complemento, pois o agricultor é um empresário que produz para o mercado e que há-de, portanto, auferir o essencial do seu rendimento vendendo no mercado.

7.7.2. A reforma da PAC, em 1992, constituiu uma etapa essencial para a expansão dos pagamentos directos, expansão que agora se vai acentuar. É fundamental para os agricultores — até por uma questão de defesa da sua identidade — que estes pagamentos não sejam objecto de discussões políticas permanentes, que seja clara a sua finalidade e que sejam garantidos a longo prazo.

(1) JO C 101 de 12.4.1999, p. 43.

7.7.3. O Comité apoia expressamente o princípio de uma concepção funcional dos pagamentos directos e a manutenção de forma duradoura deste instrumento da PAC que tem vindo a ganhar cada vez mais importância. Deve-se, portanto, diferenciar entre:

- pagamentos directos utilizados como remuneração por prestações de utilidade pública, que não têm preço de mercado;
- pagamentos directos utilizados como compensação de reduções dos preços, na extensão justificável;
- pagamentos directos utilizados como compensação de desvantagens naturais permanentes e inalteráveis.

Uma vez que a reforma no quadro da Agenda 2000 deixou, até certo ponto, de observar este princípio, o Comité recebe que se venham a verificar consequências negativas, pelo menos a longo prazo.

7.7.4. No interesse de uma boa aceitação geral dos pagamentos directos, o Comité realça a necessidade de uma justificação adequada dos mesmos. Se, porém, as condições para um possível acesso aos mesmos forem cada vez mais agravadas, reduzindo-se o número de agricultores que as possam preencher, será chegado o momento de questionar se os objectivos iniciais podem ainda ser atingidos.

Não seria certamente pertinente se, devido a exigências demasiado rigorosas, se dificultasse, por um lado, o já de si difícil esforço de adaptação e, por outro lado, se prejudicasse o esforço visando uma competitividade internacional reforçada. Deve-se ainda velar por que a gestão dos pagamentos directos, tal como acontece com outras medidas de apoio, seja feita de forma o mais eficiente possível e se evitem os excessos burocráticos.

7.7.5. A prova de fogo da Comunidade consistirá em saber até que ponto esta conseguirá defender a reforma da PAC no quadro da próxima ronda de negociações da OMC. A Comissão garantiu por repetidas vezes que os prémios das organizações de mercados, alterados ou novos, estão em consonância com as exigências de «caixa azul» («*blue box*») e serão defendidos com toda a veemência, inclusive quanto à sua salvaguarda a longo prazo. O Comité estima que esta salvaguarda é absolutamente necessária, pois a abordagem das «medidas azuis», de regulação da oferta, revelou-se positiva. Do mesmo modo, é necessário garantir a «caixa verde» («*green box*»), pois as «medidas verdes» têm ganho importância, têm pouca influência sobre o comércio e são indispensáveis como instrumento de remuneração de determinadas prestações efectuadas pela agricultura.

7.7.6. A orientação da PAC, reforçada desde 1992, para reduzir as despesas com as medidas de apoio aos preços e aumentar, em compensação, os pagamentos directos, aumenta a dependência orçamental dos rendimentos dos agricultores. O Comité salienta que a base financeira dos pagamentos directos tem de ser garantida a longo prazo, por forma a conferir aos agricultores a necessária segurança.

7.8. Política de desenvolvimento rural

7.8.1. Atribui-se grande importância às medidas tomadas no quadro de uma política integrada de desenvolvimento rural, o segundo pilar da PAC. Trata-se essencialmente de reagrupar as medidas de acompanhamento existentes (programa ambiental e silvicultura), as medidas de política estrutural agrícola (antigo objectivo 5a) e os programas de apoio limitados até agora a determinadas áreas.

7.8.2. O Comité considera este reagrupamento adequado, pois assim será possível ter mais em atenção o objectivo programático de reforçar a política integrada para as zonas rurais, tendo particularmente em consideração a agricultura. A política de desenvolvimento rural desempenha um papel fundamental, mas não pode substituir os instrumentos tradicionais da PAC. O Comité lamenta que o orçamento previsto corresponda unicamente à despesa actual. Por forma a satisfazer as exigências efectivas, em especial no sentido de garantir a multifuncionalidade da agricultura em todas as regiões da UE, é necessário um quadro orçamental mais elevado.

7.8.3. A pressão crescente da concorrência exige um reforço da posição dos agricultores no mercado mediante, sobretudo, empresas de comercialização e transformação competitivas em que as sociedades cooperativas desempenhariam uma função decisiva. As medidas de apoio previstas neste domínio no regulamento «Desenvolvimento rural» têm uma função importante a desempenhar. O Comité aguarda uma aplicação orientada e eficaz deste regulamento e considera ainda que as medidas de marketing específicas são um elemento importante para a consolidação desta posição no mercado interno e nos mercados terceiros. Um dos objectivos fundamentais consiste em permitir aos agricultores obter um valor acrescentado mais elevado e reforçar a utilização de recursos endógenos nas regiões, melhorando, assim, de forma duradoura, a viabilidade económica das regiões rurais.

7.8.4. A reforma da PAC prevê um alargamento das indemnizações compensatórias, as quais são extremamente importantes para os agricultores nas regiões desfavorecidas. Trata-se de um instrumento que presta um contributo vital para assegurar a actividade agrícola nestas regiões. Este pagamento directo, com resultados comprovados e em princípio incontroverso, tem como função conceder uma compensação por desvantagens naturais permanentes. O Comité insta a que este princípio seja conservado e não seja confundido com outros objectivos da PAC.

7.8.5. O Comité considera que a função de produção é igualmente necessária para preservar a cultura da terra nas regiões desfavorecidas e garantir a multifuncionalidade das explorações agrícolas nestas zonas. O Comité é, portanto, a favor de medidas específicas adequadas para conservar a produção, mesmo em condições difíceis. Tal aplica-se, sobretudo, aos produtos para os quais não há verdadeiras alternativas, como a produção de leite ou a criação de bovinos e ovinos em determinadas regiões.

7.9. Fontes de rendimento e de emprego complementares ou alternativas para os agricultores

7.9.1. Não é novo o fenómeno de os agricultores diversificarem as suas actividades por forma a obterem rendimento de diferentes domínios. Em alguns Estados-Membros, este fenómeno é particularmente acentuado devido às estruturas e condições locais existentes. A redução dos rendimentos provenientes da actividade agrícola, afectando um elevado número de explorações, mas também as expectativas individuais em termos de rendimento, são motivos frequentes para que os agricultores procurem outras formas de ocupação remunerada.

7.9.2. Possibilidades de ocupação complementares podem contribuir para a consolidação da situação económica das explorações agrícolas. Supõe-se que um dos focos essenciais dos programas no quadro do desenvolvimento rural seja o emprego em geral e a criação de possibilidades adicionais de ocupação e de rendimento para os agricultores e suas famílias. O Comité apoia esta estratégia, mas, pensando numa aplicação eficaz, insta a que se eliminem as restrições e os obstáculos legais, pois a ajuda financeira só por si não permitirá alcançar os objectivos fixados.

7.10. O desafio das matérias primas renováveis

7.10.1. Para além de produzir géneros alimentícios e alimentos para os animais, o fornecimento de energia e de matérias primas tem sido uma função importante da agricultura e da silvicultura desde tempos imemoriais. A biomassa tem vindo a adquirir uma importância cada vez maior como matéria-prima renovável. Os agricultores podem agora fornecer volumes consideravelmente maiores de biomassa para matéria-prima. A possibilidade de reforçar o peso representado por esta actividade não deve ser considerada apenas como uma parte da multifuncionalidade da agricultura europeia, mas sim como um contributo importante para o ambiente, o emprego e, sobretudo, para a consolidação do modelo agrícola europeu.

7.10.2. A biomassa tem vindo a ser cada vez mais utilizada em alguns sectores industriais como matéria-prima alternativa. É o caso de diferentes compostos de base vegetal utilizados na indústria química, por exemplo como ingredientes alternativos em detergentes e tintas de impressão ou como fibras vegetais na construção automóvel. Dados os problemas actuais que a eliminação de resíduos coloca, uma maior utilização de amidos vegetais como matéria-prima da indústria de acondicionamento adquire especial importância. O Comité considera esta evolução muito positiva, apoiando, por isso, uma promoção específica tendo em consideração os aspectos ecológicos.

7.10.3. No Protocolo de Quioto⁽¹⁾, a UE assumiu o compromisso de reduzir, no período de 2008 a 2012, as emissões de gases com efeito de estufa em 8 % em relação ao nível de 1990. Neste sentido, o Livro Branco da Comissão Europeia «Energia para o futuro: fontes de energia renováveis»⁽²⁾ prevê uma duplicação da percentagem de utilização de fontes de energia renováveis de 6 % para 12 %, até ao ano 2010. A biomassa tem aí uma função importante a desempenhar.

(1) Protocolo de Quioto sobre a Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas, de 11 de Dezembro de 1997.

(2) COM(97) 599 final, de 26.11.1997, «Energia para o futuro: fontes de energia renováveis — Livro Branco para uma Estratégia e um Plano de Acção comunitários».

7.10.4. Para além de desempenhar um papel importante para o ambiente, a utilização crescente da biomassa na produção de energia tem um grande efeito no emprego. No Livro Branco da Comissão (e no estudo TERES II)⁽³⁾, parte-se do princípio de que, a médio prazo, é possível criar, até 2010, 500 000 postos de trabalho (valor líquido).

7.10.5. O Comité defende que, para além de um apoio financeiro satisfatório à biomassa enquanto matéria-prima renovável, convém também tomar medidas regulamentares adequadas, que facilitem a sua utilização — nomeadamente no sector da energia e do aproveitamento de materiais. Estas poderiam ser por exemplo:

- melhoria da posição concorrencial das fontes de energia renováveis em relação às fósseis, tal como já o fazem alguns Estados-Membros através de medidas de política fiscal;
- normas à escala da UE referentes à utilização de biocombustíveis, contemplando aspectos ecológicos e económicos;
- promoção de uma maior utilização de electricidade e aquecimento produzidos por fontes de energia renováveis como a biomassa;
- supressão das restrições às sementes oleaginosas decorrentes do acordo de Blair House;
- supressão das barreiras administrativas impostas às plantações de culturas arvenses, quando destinadas ao sector não alimentar.

O Comité defende ainda que se intensifique a investigação com o objectivo de tornar a biomassa mais competitiva em relação às matérias-primas fósseis e de desenvolver novas possibilidades de valorização, nomeadamente na indústria química ou na construção automóvel.

8. Conclusões

8.1. O modelo agrícola europeu deve ser considerado como parte integrante de uma abordagem autónoma da política social e económica, que tem vindo a caracterizar, já há décadas, os países europeus. Deve ser entendido como um paradigma político, de uma agricultura caracterizada por explorações familiares, norteadas pelo princípio de sustentabilidade económica, social e ambiental e capaz de prestar os diferentes serviços exigidos pela sociedade. Numa palavra, uma agricultura que seja multifuncional.

8.2. O Comité está consciente da importância que tem o facto de a Comissão Europeia, os governos dos Estados-Membros e as organizações profissionais dos agricultores europeus abraçarem explicitamente o modelo agrícola europeu. Todavia, por mais positivas que se considerem tais profissões de fé, convém não esquecer que, no final, o que conta é até que ponto a política aplicada está realmente em sintonia com o modelo.

8.3. A conservação do modelo agrícola europeu não deve ser vista como incompatível com a necessidade de os agricultores se adaptarem às condições-quadro económicas em constante mutação, de as explorações agrícolas serem competitivas e de a produção se determinar pelas necessidades do mercado.

(3) TERES II, Comissão Europeia, 1997.

8.4. Deve ser, porém, incontroverso que o modelo agrícola europeu é o pressuposto decisivo que permite assegurar, no futuro, a multifuncionalidade da agricultura, tal como aguardado pela sociedade. Uma agricultura determinada exclusivamente pela competitividade internacional não poderá cumprir estas exigências.

8.5. O Comité vê numa «política de consolidação do modelo agrícola europeu» a necessidade de estabilizar, através de medidas políticas concretas, o modelo de política agrícola desejado por todos. Deve ser possível continuar a garantir, no futuro, os diferentes serviços prestados por uma agricultura multifuncional, mesmo sob uma pressão concorrencial sempre crescente.

8.6. Um dos elementos importantes do modelo agrícola europeu é uma agricultura competitiva e produtiva. O Comité toma por certo que, de futuro — ainda mais do que no passado — os agricultores serão chamados a aproveitar as oportunidades existentes para melhorarem a competitividade e para explorarem oportunidades de mercado e fontes de ocupação remunerada e de rendimento adicionais, devendo, neste contexto, apoiar-se de forma adequada a iniciativa individual. O progresso técnico é, igualmente, indispensável para aumentar a eficiência. O Comité considera, porém, que só se justifica uma compensação, em modalidade adequada, quando as explorações agrícolas sofram desvantagem concorrencial derivada de restrições de ordem ecológica ou ética ou de exigências da sociedade que não possam ser absorvidas aumentando os preços.

8.7. Dadas as actuais exigências à produção nos Estados-Membros da UE, a multifuncionalidade da agricultura não é aí possível em condições de mercado mundial. As organizações de mercado, os pagamentos directos funcionais, as medidas de política estrutural agrícola e os programas de apoio ao espaço rural têm uma função indispensável. Prestações efectuadas têm de ser saldadas por contraprestações equivalentes.

8.8. A agricultura europeia deve permanecer orientada para a produção e ser capaz de propor produtos alimentares sãos e de qualidade irrepreensível; recupera um papel cada vez mais importante como fornecedora de matéria-prima ao sector não alimentar; tem de operar de forma respeitadora do ambiente e sustentável e deve estar em condições de cumprir as prestações de utilidade pública que dela se aguardam. Tem que fazer face a exigências diferentes, por exemplo, das da agricultura do continente americano, e tem que afirmar-se num contexto relativamente dispendioso. Isto significa que, no futuro, continuará a ser necessária protecção externa adequada, não se podendo tão-pouco dispensar outros elementos importantes das organizações de mercado.

Uma adesão ao «modelo agrícola europeu» requer, portanto, igualmente que, na próxima ronda de negociações comerciais da OMC, não se questionem os elementos fundamentais da PAC. Um princípio importante deve ser o seguinte: só é aceitável continuar a liberalizar as trocas comerciais internacionais na exacta medida em que se obtenham progressos relativamente a regras vinculativas que garantam concorrência equitativa no comércio agrícola internacional.

Bruxelas, 21 de Outubro de 1999.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parecer do Comité Económico e Social sobre «As repercussões do estabelecimento da UEM na coesão económica e social»

(1999/C 368/22)

Em 25 de Fevereiro de 1999, o Comité Económico e Social decidiu, em conformidade com o n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «As repercussões do estabelecimento da UEM na coesão económica e social».

A Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 29 de Setembro de 1999. Foi relator Thierry Dock.

Na 367.^a reunião plenária de 20 e 21 de Outubro de 1999 (sessão de 21 de Outubro), o Comité Económico e Social adoptou por 101 votos a favor, 7 contra e 5 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Onze Estados-Membros formam uma união monetária desde 1 de Janeiro de 1999. Trata-se de um resultado muito positivo, fruto de um processo de convergência iniciado há vários anos. Para estar preparada a tempo, a maioria dos Estados envidou esforços consideráveis, mormente ao nível do saneamento das respectivas finanças públicas.

1.2. O euro não é um fim em si mesmo. É um instrumento precioso que permite aos Estados-Membros o aprofundar do mercado único e a condução de uma política monetária coordenada. A moeda única deve agora ser utilizada para estimular uma dinâmica que torne a Europa mais forte e mais solidária.

1.3. A moeda única não diz respeito apenas aos especialistas. Deverá, cada vez mais, dizer respeito ao conjunto dos cidadãos da União Europeia. Os cidadãos avaliarão o êxito do euro com base em critérios muito concretos.

1.3.1. O instrumento que é o euro será tanto mais apreciado quanto maior for a capacidade da União Europeia para o utilizar com vista a promover a criação de emprego e aumentar a prosperidade de todos os países e regiões da União.

1.4. Nos termos do artigo 2.º do Tratado da União Europeia, «a União atribui-se os seguintes objectivos: a promoção do progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante ... o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma união económica e monetária ...».

1.4.1. É o conjunto das políticas conduzidas na União que deve permitir a persecução do objectivo de reforço da coesão económica e social.

1.5. Decorridos apenas alguns meses sobre o início da terceira fase da União Económica e Monetária, é arriscado, em muitos aspectos, procurar analisar as repercussões da UEM na coesão. Este curto período não impede, porém, que se aduzam desde já determinadas observações, na medida em que, na maioria dos Estados-Membros, os efeitos da UEM não esperaram por 1 de Janeiro de 1999 para se fazerem sentir.

2. A coesão na União Europeia

2.1. No artigo 158.º do Tratado CE, o reforço da coesão económica e social é definido como a redução da «disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e do atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais».

2.2. Com o objectivo de analisar os progressos registados na realização da coesão económica e social, a Comissão apresentou, em Novembro de 1996, o seu «Primeiro relatório sobre a coesão económica e social», sobre o qual o Comité emitiu parecer⁽¹⁾. Dados mais recentes, que permitem analisar os progressos alcançados na via da coesão, constam do «Sexto relatório periódico sobre a situação e a evolução socioeconómica das regiões da União Europeia»⁽²⁾.

2.3. Abordar a questão da coesão a partir da evolução da situação das regiões tem a vantagem de permitir análises mais precisas. A evolução das médias nacionais pode, com efeito, esconder situações muito contrastantes ao nível de unidades territoriais mais restritas.

2.4. Assiste-se a um reforço da coesão? As estatísticas contidas nos relatórios da Comissão não permitem afirmá-lo claramente.

2.4.1. Há dois ângulos de abordagem que merecem particular atenção: o do PIB por habitante e o do desemprego.

2.5. No que diz respeito ao PIB por habitante, a Comissão verifica a existência de um processo de recuperação. Em dez anos (1986-1996), o PIB por habitante das vinte e cinco regiões mais pobres passou de 52 para 59 % da média da União.

2.5.1. É um dado encorajante, mas há que relativizá-lo. A recuperação é, por exemplo, muito mais clara em determinadas regiões, como sejam as capitais dos países da coesão. Os progressos são muito mais lentos nas zonas rurais desses mesmos países.

⁽¹⁾ JO C 206 de 7.7.1997.

⁽²⁾ JO C 329 de 17.11.1999.

2.5.2. Inquietante é também o facto de as disparidades regionais, medidas com base no PIB por habitante, se acentuarem dentro das fronteiras da grande maioria dos Estados-Membros.

2.6. O panorama em matéria de desemprego é sombrio. O elevado nível da taxa média de desemprego na União continua a ser uma triste realidade, situando-se em cerca de 10 % (de acordo com a definição da OIT).

2.6.1. A disparidade em torno desta média é enorme. Em certas regiões, os problemas de emprego são quase inexistentes. Nas vinte e cinco regiões em que a taxa de desemprego é mais baixa não houve praticamente aumento do subemprego nos últimos dez anos. A taxa de desemprego continua a ser de cerca de 4 %.

2.6.2. Noutras regiões, porém, o desemprego atinge níveis insuportáveis. Em 10 anos (1987-1997), a taxa de desemprego nas vinte e cinco regiões mais afectadas sofreu mesmo um aumento sensível, passando de 20,1 para 23,7 %.

2.7. A relativa recuperação em termos de riqueza produzida tem escassa incidência no desemprego. Nestas condições, dificilmente se poderá falar de avanço significativo da coesão entre as regiões.

3. É necessário que o «Pacto Europeu para o Emprego» seja um êxito

3.1. A realização de progressos rumo a uma maior coesão económica e social está estreitamente ligada ao dinamismo da economia. Do mesmo modo, os cidadãos julgarão o êxito da UEM, em grande medida, em função da capacidade da União para aplicar uma estratégia de crescimento e de emprego. Neste contexto, reveste-se de grande importância a adopção do processo denominado «Pacto Europeu para o Emprego» na Cimeira de Colónia.

3.2. O objectivo do Pacto é o aprofundamento da cooperação entre os diversos actores da vida económica e social, a fim de coordenar mais eficazmente as políticas económicas, tanto ao nível macroeconómico como ao nível estrutural. Como sublinhado pelo Comité em recente parecer⁽¹⁾, «as medidas de política de mercado do trabalho preconizadas no Luxemburgo, completadas pelo programa estrutural lançado em Cardiff, deveriam acompanhar o policy-mix macroeconómico apropriado — abarcando a política orçamental, a política monetária e a política dos rendimentos — para criar um clima de confiança capaz de incentivar o consumo e o investimento e, portanto, de relançar o emprego de modo duradouro».

3.3. O plano adoptado em Colónia é ainda teórico. Importa agora aplicá-lo na prática. O Comité considera que compete a todos os actores em causa — aos governos, certamente, mas

também aos parceiros sociais e ao Banco Central Europeu — assumir o firme compromisso de contribuir, em função das responsabilidades respectivas, para a concretização frutuosa dos três processos-chave coordenados através do «Pacto Europeu para o Emprego». Trata-se das medidas de política de mercado do trabalho («processo do Luxemburgo»), das medidas de reforma dos mercados de bens, serviços e capitais («processo de Cardiff») e das medidas macroeconómicas («processo de Colónia»).

3.4. O Comité insiste uma vez mais nas interdependências entre estas três estratégias. Os esforços tendentes à melhoria do funcionamento do mercado do trabalho serão vão se o crescimento for demasiado brando para permitir a criação de emprego. O inverso é igualmente verdadeiro. O mesmo se pode afirmar em relação à reforma dos mercados de bens, serviços e capitais.

3.5. O Comité gostaria igualmente de lembrar a necessidade, referida noutros pareceres, de os diversos países da União desenvolverem esforços, nomeadamente face ao envelhecimento da população, no sentido da modernização do funcionamento dos mecanismos de protecção social (pensões, cuidados de saúde, etc.) tanto ao nível do financiamento como ao nível das prestações, com o objectivo de salvaguardar o seu importante papel no modelo social europeu.

4. Impacto potencial da UEM nos Estados-Membros

4.1. A terceira fase da UEM iniciou-se há apenas alguns meses. Assim, muitos dos efeitos da unificação monetária são ainda pouco visíveis. Espera-se um conjunto de mudanças, algumas das quais se podem já observar.

4.2. A unificação monetária é mais um passo no âmbito do projecto de criação de um vasto mercado único na Europa. O desaparecimento das diferentes moedas nacionais permite esbater um pouco mais as fronteiras entre os Estados-Membros. Neste sentido, a unificação monetária, nomeadamente através de uma maior transparência dos preços, permite aumentar a concorrência em todo o território da União. Os movimentos de empresas (aproximações transfronteiriças, fusões, etc.), já estimulados pelo mercado único, são ainda mais incentivados.

4.2.1. O aumento da concorrência é potencialmente benéfico na medida em que pode promover a melhoria da qualidade e da produtividade. Convém, todavia, evitar que cada Estado-Membro se envolva numa concorrência selvagem, em prejuízo dos seus vizinhos, em áreas como o ambiente, a fiscalidade ou as condições de trabalho. Com o surgimento de uma união monetária, torna-se ainda mais pertinente um conjunto de processos de harmonização ou de coordenação. É particularmente o caso dos projectos em matéria de fiscalidade da poupança ou das sociedades actualmente em discussão.

(1) JO C 209 de 22.7.1999.

4.2.2. Uma concorrência mais forte permitirá certamente maior produtividade, o que constitui teoricamente um dos pilares do crescimento e da melhoria do bem-estar. Ao mesmo tempo, alguns poderão perguntar se este aumento de produtividade não provocará perdas de empregos na Europa. Esse risco existe. Contudo, se os actores da União Europeia lograrem coordenar as diferentes políticas económicas, poderá haver uma procura suficientemente forte. Em tal caso, o efeito líquido sobre o emprego poderia ser positivo. Os ganhos de produtividade em determinados sectores são efectivamente susceptíveis de induzir baixas de preços que permitam, indirectamente, estimular a procura de uma vasta gama de bens e serviços. Uma vez mais, a chave parece, pois, residir no êxito do processo «Pacto Europeu para o Emprego» a que se aludiu no capítulo anterior.

4.3. Por definição, numa união monetária não podem continuar a existir perturbações das taxas de câmbio, nomeadamente através de ataques especulativos. Certos países da União não ficaram protegidos de ataques desta natureza nos primeiros anos da presente década. Todo o continente sofreu então perturbações da concorrência, tendo-se registado resultados menos positivos em termos de emprego e de crescimento.

4.3.1. O Comité congratula-se, pois, com o facto de, em 1998, os países da zona euro terem ficado ao abrigo das turbulências que afectaram o mercado cambial. É um progresso fundamental que constitui, desde já, um ponto positivo a favor do euro.

4.3.2. Como sublinhado por Wim Duisenberg, governador do BCE, na sua última reunião com representantes do CES, um dos objectivos fundamentais do euro é ser um factor de estabilidade interna.

4.4. É arriscado fazer previsões sólidas quanto à evolução das taxas de juro na zona euro. Importa, porém, realçar desde já um dado adquirido: a supressão dos riscos de câmbio na zona euro tem impacto positivo nas finanças públicas. Antes da entrada em vigor da moeda única, o receio de uma desvalorização incentivava, com efeito, os mercados financeiros a imporem a certos Estados um prémio de risco específico nas suas operações de empréstimos públicos. Com a eliminação do risco de câmbio, tais Estados podem hoje obter financiamento a uma taxa mais favorável. Na hipótese de tudo o mais permanecer inalterado, os juros pesam menos e, mantendo-se a política sem alteração, o saldo orçamental melhora automaticamente. É particularmente nos países fortemente endividados que a supressão dos prémios de risco associados ao receio de uma variação das taxas de câmbio tem impacto não despidendo.

4.5. À medida que nos aproximamos de 1 de Janeiro de 2002 (e, mais ainda, após essa data), a utilização do euro tende a aumentar nas operações comerciais. Na zona euro, recorrer-se-á, portanto, cada vez menos a operações de câmbio entre divisas. Esta evolução deve permitir aos agentes económicos (empresas e consumidores) economizar parte significativa das despesas de transacção. A Comissão considera que as economias realizadas corresponderão a 0,5 % do PIB nos grandes países. O ganho poderá mesmo elevar-se a 1 % nos pequenos países.

4.5.1. Esta economia em despesas de transacção pode contribuir, de forma não negligenciável, para a melhoria da competitividade das empresas europeias.

4.5.2. Outro motivo de interesse do euro é o facto de que, ao lado do yen e do dólar, a divisa europeia tende a ser cada vez mais uma divisa de referência ao nível mundial. Um primeiro indício nesse sentido é a proporção de obrigações emitidas em euros. Dispor de uma divisa que conta à escala mundial tem múltiplas vantagens. Uma delas é certamente uma melhor protecção contra os efeitos associados às flutuações das outras divisas.

4.6. Para além das realizações ou das promessas resultantes da criação do euro, a moeda única impõe igualmente aos países participantes um conjunto de alterações de comportamento. Agora que a União dispõe de uma moeda única, é essencial que evolua também para uma união económica e política. Analisar esta evolução coloca múltiplas questões abordadas noutros pareceres do Comité⁽¹⁾: coordenação das políticas económicas, fiscalidade, etc.

4.6.1. No presente parecer, o Comité gostaria de insistir particularmente em dois aspectos: a política orçamental e a política dos rendimentos.

4.7. Em matéria orçamental, é fundamental que os países participantes respeitem as disposições do «Pacto Europeu de Estabilidade e de Crescimento». Em diversos Estados-Membros, há que levar por diante o saneamento das finanças públicas. O objectivo é que todos os países da União possam dispor de margens orçamentais suficientes que lhes permitam fazer face a uma eventual deterioração da conjuntura.

4.8. A política dos rendimentos adquire, também ela, outra dimensão na União Monetária. Com efeito, já não é possível corrigir uma diferença competitiva através de uma desvalorização. Cabem, pois, grandes responsabilidades aos parceiros sociais incumbidos de negociar as evoluções salariais.

4.8.1. Em anterior parecer⁽²⁾, o Comité considerou importante que as organizações socioprofissionais lograssem acentuar a coordenação entre os diversos níveis e sedes em que se realizam as negociações salariais. O desafio que se coloca aos parceiros sociais é o de poderem contribuir para uma dinâmica de crescimento e de emprego, evitando simultaneamente alimentar tensões inflacionistas.

5. Localização dos investimentos na UEM

5.1. A localização dos investimentos no território europeu será certamente afectada pela unificação monetária. Há um elemento que se pode desde já realçar: os investimentos directos estrangeiros na zona euro estão doravante inteiramente protegidos da instabilidade das taxas de câmbio dos países participantes. Ganham, pois, em segurança.

(1) Ver, nomeadamente, o parecer sobre o «Relatório Económico Anual de 1999» — JO C 209 de 22.7.1999 e o parecer sobre «A Política Fiscal» em elaboração.

(2) JO C 40 de 15.2.1999.

5.2. Muitos são os estudos científicos que procuram pôr em evidência os factores que explicam a localização dos investimentos. O presente parecer não pretende, é certo, desempatar os resultados desses diferentes trabalhos. O Comité deseja simplesmente recordar que não é do interesse da Europa procurar competir com os países de baixos salários no plano das vantagens comparativas. Os estudos científicos mostram que há outros factores determinantes para atrair os investimentos geradores de elevado valor acrescentado. O dinamismo da investigação, o saber-fazer, a qualidade da mão-de-obra e o clima social são elementos igualmente importantes.

5.2.1. Para manter a prosperidade em todo o território da União, é antes de mais em estratégias baseadas na qualidade dos produtos e na elevada produtividade da mão-de-obra que a Europa deve apoiar-se.

5.3. Para além dos investimentos privados, os investimentos públicos são um factor importante para assegurar o desenvolvimento harmonioso de todas as regiões da União Europeia.

5.3.1. Um relatório recente da Comissão⁽¹⁾ refere que o investimento público decresceu de 3 % do PIB no início dos anos 90 para pouco mais de 2 % na actualidade. O cumprimento do critério do défice público é uma das principais razões deste decréscimo. A segunda causa é a privatização de um conjunto de serviços e a transferência dos investimentos correspondentes para o sector privado.

5.3.2. Esta situação poderia ter consequências negativas para o desenvolvimento regional, nomeadamente no que concerne aos investimentos em novas tecnologias, cuja importância é vital. Torna-se ainda necessário velar por que as privatizações não conduzam ao desinvestimento nas regiões menos desenvolvidas em nome da necessária rentabilidade económica. Este aspecto merece atenta análise no futuro.

5.3.3. As perspectivas financeiras acordadas na Cimeira Europeia de Berlim, realizada em Março de 1999, implicarão uma menor intervenção da União em termos regionais. Os investimentos que os poderes públicos poderão realizar nas suas regiões menos desenvolvidas assumem, pois, importância acrescida. O Comité insiste em que a avaliação da satisfação das exigências do «Pacto de Estabilidade e de Crescimento» seja suficientemente precisa.

5.3.4. É absolutamente necessário evitar que a experiência do passado se repita. Seria, com efeito, nefasto para a coesão económica e social que, em caso de crise ou choque, os investimentos públicos fossem a primeira área a sofrer cortes, como aconteceu aquando da passagem à terceira fase da união económica e monetária e como é geralmente o caso quando se procede a um ajustamento orçamental significativo.

6. Os choques assimétricos como ameaça à coesão

6.1. Problema clássico numa união monetária é a capacidade de reacção a um choque assimétrico, isto é, a um acontecimento imprevisto com impacto directo ou indirecto nos parâmetros socioeconómicos: emprego, produção, inflação.

6.1.1. Choque assimétrico seria aquele que não afectaria todo o território da união monetária de maneira uniforme.

6.2. O risco de choque assimétrico pode ser avaliado a partir de uma multiplicidade de parâmetros.

6.3. Um deles é o grau de abertura comercial. As trocas fora da zona euro representam apenas cerca de 13 % do PIB dos países da zona euro. Trata-se, evidentemente, de uma média. Certos Estados situam-se muito acima deste nível. Isto revela, contudo, que o vigor da conjuntura na zona euro depende, antes de mais e em larga medida, de factores internos.

6.4. Um segundo ângulo de abordagem consiste em observar a evolução dos ciclos conjunturais.

Quadro 1

Correlação de crescimento do PIB com a zona euro⁽¹⁾

	1977-1986	1987-1992	1992 (S2)-1996
Alemanha(*)	0,89	0,28	0,93
França	0,72	0,85	0,99
Itália	0,93	0,65	0,92
Áustria	0,65	0,71	0,85
Bélgica	0,51	0,92	0,97
Finlândia	0,17	0,68	0,88
Irlanda	0,30	0,65	0,76
Países Baixos	0,76	0,60	0,89
Portugal	0,48	0,43	0,41
Espanha	0,21	0,62	0,94
Reino Unido	0,48	0,53	0,57
Dinamarca	0,33	- 0,07	0,54
Grécia	0,65	0,36	0,83
Suécia	0,27	0,61	0,90

(1) Trata-se do coeficiente de correlação do crescimento do PIB de cada país com o dos 11 países que participam na UEM em 1999. As correlações baseiam-se em dados semestrais.

(*) Os números para o período 1987-1992 são afectados pela reunificação alemã.

Fonte: OCDE.

(1) «O investimento público no quadro da estratégia económica» — COM (1998) 682 final de 2.12.1998.

6.4.1. Os números constantes do quadro supra apontam para uma aproximação dos ciclos económicos nos países da zona euro. Por outras palavras, os períodos de crescimento e de abrandamento conjuntural tendem a ser mais coincidentes. Os ciclos económicos na zona euro de 11 países evoluem para uma maior simetria. Resta esperar que esta aproximação dos ciclos económicos se confirme, o que deverá acontecer desde que se realizem progressos na coordenação das políticas económicas.

6.4.2. Tais resultados devem, bem entendido, ser interpretados com prudência. Não permitem certamente concluir que a ameaça de choque assimétrico não existe, mas relativizam os seus riscos.

6.5. Estudos económicos recentes revelam que os choques assimétricos podem, muitas vezes, ser de natureza regional ou pluri-regional, mais do que de carácter nacional. Uma breve análise das estruturas produtivas de diversos Estados-Membros revela as diferenças regionais no tecido produtivo e/ou nos serviços.

6.6. Há quem considere que a migração inter-regional poderia ser uma solução em caso de choque específico ou desemprego persistente. Os estudos revelam que há diversos factores que contribuem para a limitação desta mobilidade, nomeadamente as possibilidades de encontrar alojamento. Saliente-se que, em caso de choque temporário, a emigração de parte do potencial qualificado de uma determinada região contribuiria mais, a médio prazo, para fragilizar a retoma económica do que para a promover.

6.7. O Comité gostaria de lembrar a necessidade de os Estados-Membros respeitarem as disposições do «Pacto de Estabilidade e de Crescimento». É, com efeito, essencial que os Estados-Membros disponham de finanças públicas sãs para poderem reagir em caso de choque inesperado. Em tais circunstâncias, um país deve, com efeito, poder contar com os seus recursos próprios.

6.8. A título complementar, deve também poder apelar-se à solidariedade europeia, expressamente prevista no n.º 2 dos Tratados Consolidados, em que se afirma: «Sempre que um Estado-Membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a ocorrências excepcionais que não possa controlar, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira comunitária ao Estado-Membro em questão.»

6.8.1. O Comité considera que a União Europeia deve reflectir desde já sobre a instauração de um mecanismo de reacção em caso de choque assimétrico. Diversas personalidades europeias de relevo, como o Presidente da Comissão, Romano Prodi, lançaram o debate sobre esta questão. O Parlamento Europeu, por seu lado, adoptou um relatório neste sentido⁽¹⁾. O Comité lamenta que até ao presente, a questão não haja sido debatida no Conselho Ecofin. O objectivo é preparar antecipadamente respostas a um acontecimento que se não pode excluir.

6.8.2. Como referido pelo Parlamento Europeu, é necessário dispor desde já de um quadro jurídico, para que se não

perca tempo a elaborá-lo se o acontecimento em questão se verificar. O Comité concorda igualmente com a proposta de instituição de um sistema de alerta que permita efectuar uma avaliação bianual dos riscos de choque assimétrico.

6.8.3. As transferências financeiras temporárias poderiam ajudar uma região a recuperar o seu potencial de crescimento. Tal mecanismo não teria como objectivo proceder a uma redistribuição, mas sim ajudar o Estado-Membro em questão a ultrapassar o choque que o afecta (ao nível nacional ou regional). Funcionaria como uma espécie de seguro.

6.8.4. Quanto aos meios que permitiriam alimentar um fundo destinado a reagir em caso de choque assimétrico, alguns observadores sugerem que se equacione a possibilidade de utilizar os excessos de reservas existentes nos bancos centrais nacionais. É uma ideia ainda por explorar.

7. Conclusões

7.1. O nascimento do Euro é um acto fundamental na construção europeia, dispondo, agora, a Europa de um instrumento precioso. Deve ser prosseguida a dinâmica suscitada pelo projecto da moeda única, até porque o Euro não é um fim em si mesmo. Deve antes suscitar progresso para uma Europa mais forte, apta a responder às aspirações fundamentais dos cidadãos.

7.2. Alguns meses após o arranque da terceira fase da UEM, a coesão económica e social entre as regiões da União Europeia continua assaz imperfeita. Ainda que se possam observar progressos de recuperação em termos de riqueza produzida entre regiões ricas e pobres, os seus reflexos no desemprego são ainda demasiado escassos.

7.3. O Comité deposita grandes esperanças no processo «Pacto Europeu para o Emprego», iniciado pela presidência alemã. É através de uma estreita coordenação entre as estratégias do Luxemburgo (medidas de política do mercado do trabalho), de Cardiff (medidas de reforma dos mercados de bens, serviços e capitais) e de Colónia (medidas macroeconómicas) que a UEM poderá ser posta ao serviço do crescimento e do emprego. A plena participação dos diversos actores, e sobretudo dos parceiros sociais, é indispensável para o êxito do processo.

7.4. O estabelecimento de uma união económica e monetária implica uma série de convulsões, algumas das quais não são ainda visíveis. A unificação monetária oferece novas potencialidades: aumento da concorrência; segurança dos investimentos estrangeiros; redução das despesas de transacção; melhoria da estabilidade interna.

7.5. Impõe também mais disciplina aos países participantes, particularmente ao nível da política orçamental. Aos parceiros sociais, por seu turno, cabe a enorme responsabilidade de coordenar adequadamente as negociações salariais, a fim de apoiar a procura, mas evitando, simultaneamente, suscitar o sobreaquecimento da economia e alimentar tensões inflacionistas.

(1) «Relatório sobre o mecanismo de ajustamento em caso de choques assimétricos», de 11 de Novembro de 1998, e resolução adoptada em 16 de Dezembro de 1998 — JO C 98 de 9.4.1999.

7.6. O Comité entende que uma das ameaças que se erguem contra a coesão na UEM é o surgimento de um choque assimétrico que afecte uma parte das regiões da União. Tanto os Estados-Membros a título individual como as instituições

européias devem preparar-se para enfrentar esse risco. Existem pistas para tal. O Comité insiste em que se criem sem demora instrumentos que permitam à União Europeia reagir prontamente em caso de um choque desta natureza.

Bruxelas, 21 de Outubro de 1999.

A Presidente
do Comité Económico e Social
Beatrice RANGONI MACHIAVELI
